

AINDA SOMOS INTRUSOS?

A SOCIEDADE NA
POLÍTICA EXTERNA
DE ARGENTINA,
BRASIL E URUGUAI

LUCAS RIBEIRO MESQUITA

EDUNILA

Ainda somos intrusos?

A sociedade na política externa de
Argentina, Brasil e Uruguai

Lucas Ribeiro Mesquita

Ainda somos intrusos?

A sociedade na política externa de
Argentina, Brasil e Uruguai

Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil

EDUNILA

Editora da
Universidade Federal da
Integração Latino-Americana

2023

Catálogo na Publicação (CIP)

M582a Mesquita, Lucas Ribeiro.
Ainda somos intrusos? A sociedade na política externa de Argentina, Brasil e Uruguai / Lucas Ribeiro Mesquita. Foz do Iguaçu: EDUNILA, 2023.
PDF (183 p.).

ISBN: 978-65-86342-41-3

1. Política externa. 2. Participação social. 3. Brasil. 4. Argentina. 5. Uruguai. I. Mesquita, Lucas Ribeiro. II. Título.

CDU 327(8)

Ficha Catalográfica elaborada por Leonel Gandi dos Santos CRB11/753

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização prévia, por escrito, da editora. Direitos adquiridos pela EDUNILA – Editora Universitária.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Diana Araujo Pereira *Reitora*
Rodne de Oliveira Lima *Vice-reitor*

EDUNILA – EDITORA UNIVERSITÁRIA

Andréia Moassab *Chefa da EDUNILA*
Ailda Santos dos Prazeres *Assistente em administração*
Claudinéia Pires *Assistente em administração*
Francieli Padilha Bras Costa *Programadora visual*
Leonel Gandi dos Santos *Bibliotecário-documentalista*
Natalia de Almeida Velozo *Revisora de textos*
Ricardo Fernando da Silva Ramos *Assistente em administração*
Wladimir Geraldo Rodrigues Antunes *Tradutor e intérprete de língua espanhola*

CONSELHO EDITORIAL

Andréia Moassab *Presidenta do Conselho*
Leonel Gandi dos Santos *Representante do Órgão Executivo da EDUNILA*
João Abner Santos Bezerra *Representante dos e das técnico-administrativos(as) em educação da UNILA*
Mackenson Beauvais *Representante dos e das discentes de graduação da UNILA*
Deny Sávia Martins da Silva *Representante dos e das discentes de pós-graduação da UNILA*
Diego Moraes Flores *Representante do Instituto Latino-Americano de Tecnologia, Infraestrutura e Território (ILATIT – UNILA)*
Débora Cota *Representante do Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História (ILAACH – UNILA)*
Luiz Roberto Ribeiro Faria Junior *Representante do Instituto Latino-Americano de Ciências da Vida e da Natureza (ILACVN – UNILA)*
Patricia Nakayama *Representante do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP – UNILA)*
Fabio Luis Barbosa dos Santos *Representante externo - Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)*
Joice Berth *Representante externa - Arquiteta e urbanista*
Alai García Diniz *Representante externa - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)*
Neide Jallageas de Lima *Representante externa - Curadora, ensaísta e produtora editorial*
Luis Eduardo Aragon Vaca *Representante externo - Universidade Federal do Pará (UFPA)*

EQUIPE EDITORIAL

Francieli Padilha Bras Costa *Projeto gráfico, capa e diagramação*
Néle Azevedo (www.neleazevedo.com.br) *Fotografia de capa*
Leonel Gandi dos Santos *Normalização bibliográfica*
Natalia de Almeida Velozo *Preparação e revisão textual*
Nicole Medeiros Leal *Revisão textual*

Lista de siglas e abreviações

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ABDI/MDIC – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABL – Associação Brasileira de Lésbicas
Abong – Associação Brasileira de ONGs
ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
AGESIC – Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento
ALAMPYME-BR – Associação Latinoamericana de Micro, Pequenas e Médias Empresas
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAMI – Centro de Apoio e Pastoral do Migrante
CBDHPE – Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa
CBM – Conferências Brasileiros no Mundo
CCSC – Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
CCSCS – Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
Cebrapaz – Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Luta pela Paz
CEFIR – Centro de Formación para la Integración Regional
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETI – Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação
CGT – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
Cima – Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CMC – Conselho do Mercado Comum
CNPEPI – Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional
COMISEC – Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur
CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs
CONJUVE – Conselho Nacional da Juventude
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CORE – Conferências das Relações Exteriores
CPR – Conselho Provisório de Representantes
CRBE – Conselho de Representantes das Comunidades Brasileiras no Exterior
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEMA – Divisão do Meio Ambiente
DHS – Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

DIIESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECOSOC – Comitê Econômico e Social das Nações Unidas
FA – Frente Amplia
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social
FDIM – Federação Democrática Internacional de Mulheres
FEBS – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FOMERCO – Fórum Universitário Mercosul
FSM – Fórum Social Mundial
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
GICI – Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDDH – Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
ISEN – Instituto del Servicio Exterior de la Nación
ISM – Instituto Social do Mercosul
LAI – Lei de Acesso à Informação
LGBTQIAP+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais/Transgêneros/Travestis, Queer, Intersexuais, Assexuais, Pansexuais
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MinC – Ministério da Cultura
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas
PARLASUL – Parlamento do Mercosul
PDA – Plano de Dados Abertos
PEAS – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PEB – Política Externa Brasileira
PFL – Partido da Frente Liberal
PMSS – Programa Mercosur Social y Solidario
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RAADH – Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos
RAFRO – Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes
REAF – Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos
REIPS – Representación Especial para la Integración y la Participación Social
RMADS – Reunião de Ministros de Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul
RPU – Relatório Periódico Universal
SAF/PR – Subchefia de Assuntos Federativos
SDC – Sistema de Diálogo y Consulta
SDH – Secretaria de Direitos Humanos
SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos
SENALCA – Secretaria Nacional da ALCA
SG-PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SGT – Subgrupo de Trabalho
SNJ/SG-PR – Secretaria Nacional de Juventude
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres
SUBIE – Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosul
UBM – União Brasileira de Mulheres
UEPB – Universidade Estadual da Paraíba
UFABC – Universidade Federal do ABC
UGT – União Geral dos Trabalhadores
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNEGRO – União de Negros pela Igualdade
UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UPS – Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul

Prefácio

A tese de doutoramento de Lucas Ribeiro Mesquita, agora publicada em livro que tenho a alegria de prefaciar, representa contribuição fundamental à discussão sobre participação social na política externa brasileira. Ao examinar detalhadamente quatro importantes mecanismos participativos de nossa região – os brasileiros “Programa Mercosul Social e Participativo” e “Conselho Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa”; o uruguaio “Sistema de Diálogo e Consultas”; o argentino “Conselho Consultivo da Sociedade Civil” –, o autor enfrenta todos os principais desafios relativos à participação. Trata dos limites intrínsecos a mecanismos criados sobretudo com vistas a escutar a sociedade e a prestar contas; analisa a pouca ou nenhuma incidência que acabam tendo nos processos verdadeiramente decisórios da política externa; e não se furta tampouco a discutir as limitações decorrentes da representatividade e da frequência de atuação de tais mecanismos.

É sabido, e o autor frisa, que o envolvimento da sociedade civil na política externa respondeu a várias pressões: externas, sobretudo em razão das grandes conferências das Nações Unidas na década de 1990, que requeriam que os Estados se coordenassem com suas sociedades; e também internas, por meio da organização e do fortalecimento da sociedade civil em torno do processo de redemocratização do país e das conseqüentes pressões a partir daquele momento histórico. Foi-se criando, à medida que a frágil democracia brasileira se levantava, a consciência de que ouvir a sociedade é condição democrática, e de que política externa é política e é também pública e, por isso, não deveria estar alheia à participação social. Avançou-se e foram criados muitos mecanismos participativos, mas fato é que pouco se logrou quanto à institucionalização. Não há garantias de que mudanças de governo não alterem a agenda participativa. A participação social, embora amplamente reconhecida no texto constituinte, ainda não é plenamente política de Estado.

Os recuos sofridos de maneira drástica na agenda da participação social a partir de 2016, e sobretudo e definitivamente entre 2018 e 2022, quando passa a ser criminalizada – e fatos jamais imaginados, como a extinção e o esvaziamento de mecanismos tradicionais como os conselhos e as conferências, ocorrem – jogam luz para a grande importância do debate que o autor propõe. Não existem respostas para todos os desafios, mas o primeiro passo é visibilizá-los, nomeá-los, enfrentá-los, e este trabalho cumpre esse papel. Partilho plenamente da avaliação do autor de que, em que pesem tantos desafios e a falta de soluções perfeitas, *é preciso avançar na institucionalização* – condição necessária, porém não suficiente, para que a participação social possa ser mais democrática e incisiva.

Durante o último período de transição governamental, nos últimos meses de 2022, por decisão do então presidente recém-eleito, Luiz Inácio Lula de Silva, foram criadas unidades de “Participação Social e Diversidade” em todos os Ministérios, ligadas diretamente ao ou à titular de cada pasta. Essa decisão política é de importância transcendental e tem sido pouco destacada: conferiu à participação social lugar central em todos os Ministérios e, não menos importante, acoplou à participação elemento novo, a diversidade. É preciso incrementar o diálogo com a sociedade civil em todas as políticas públicas e é

preciso incrementar a diversidade. Já não é apenas necessário aproximar a burocracia estatal da sociedade civil: também é preciso torná-la mais negra, mais feminina e feminista, mais indígena, mais LGBTQIA+. Mais a cara do Brasil.

São enormes os desafios que enfrentamos acadêmicos, diplomatas e militantes sociais para avançar nesta agenda, especialmente em razão do legado de destruição democrática dos últimos anos. Esta tese, agora livro, é leitura imprescindível para todxs que queremos uma política externa mais democrática, um debate mais honesto, uma escuta de incidência. Uma verdadeira aproximação, que vá além da forma e incida no conteúdo.

Vanessa Dolce de Faria¹

¹ Diplomata, é autora do livro *Participação Social e Política Externa: Trajetória e Desafios* (FUNAG, 2017). Atualmente é Alta Representante para Temas de Gênero do Itamaraty.

Palavras da editora

Nesta obra, Lucas Mesquita enfrenta o desafio de discutir os mecanismos de participação social na política externa brasileira, a partir de quatro programas que funcionam no âmbito do Mercosul: os brasileiros “Programa Mercosul Social e Participativo” e “Conselho Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa”; o uruguaio “Sistema de Diálogo e Consultas”; e o argentino “Conselho Consultivo da Sociedade Civil”. A análise desses programas permitiu ao autor identificar as fragilidades da democracia brasileira na formulação e execução da política externa, indicando a escassa ressonância que a escuta de outros atores - que não os setores da sociedade civil que historicamente ocupam o Estado - desempenha na tomada de decisões.

Para contextualizar o tema fundamental do livro, Mesquita apresenta um importante panorama histórico do tema da representação em política externa, relacionando as mudanças na compreensão conceitual com as mudanças políticas conjunturais, em particular no século XX, de modo a oferecer ao leitor e à leitora subsídios para a compreensão dos avanços e recuos na democratização dos espaços nacionais e regionais de atuação.

Nesse aspecto, vale destacar o debate sobre a ausência de institucionalização da participação social na política externa brasileira que, apesar de prevista na Constituição de 1988, não é sustentada por mecanismos para que se tornem políticas de Estado, o que evidencia a fragilidade da democracia brasileira também nesse campo.

Resultado da tese de doutorado do autor, o livro faz parte do **Selo Ñande**, integrando a coleção **América Latina Una e Diversa**, ao propor um debate sobre representação, democracia e política externa para compreender as relações entre Brasil, Argentina e Uruguai. Em síntese, Lucas Mesquita defende uma política externa poliárquica, com a participação de diversos atores, sem que isso signifique que o Ministério das Relações Exteriores renuncie a seu caráter articulador e coordenador. Em última análise, é possível resguardar seu poder decisório e, ao mesmo tempo, incorporar demandas que ampliem a participação da sociedade civil na política externa brasileira.

É assim que, contemplando a sombra do Congresso Nacional nas águas, a persona anônima e efêmera de gelo, trabalho de Nele Azevedo, gentilmente cedido para a capa do livro, convida à reflexão. Na série Monumento Mínimo, a artista visual problematiza a história contada pelos vencedores. O antimonumento, como Lucas Mesquita, parece perguntar, afinal, ainda somos intrusos?

Foz do Iguaçu, dezembro de 2023.

Sumário

Introdução	11
Representação e política externa: de emissário do rei à legitimidade democrática	25
A perspectiva tradicional da representação.....	26
Autorizados pela técnica, questionados pela democracia: a formação da representação em política externa	37
Sociedade civil e política externa: da participação de cúpula à participação doméstica	56
Da transição democrática à participação social nas cúpulas da ONU.....	59
Da diplomacia pública à participação regional empresarial e social.....	70
Da sinergia positiva à participação como transparência	83
Análise da participação social na política externa.....	95
Programa Mercosul Social e Participativo.....	96
Sistema de Diálogo y Consulta.....	111
Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa	119
Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.....	133
Conclusões.....	148
Referências.....	158
Anexos.....	176

Introdução

Intrusos. Foi esse o adjetivo dado aos indivíduos e aos grupos sociais por Bertrand Badie (2009) ao analisar o lugar de ambos na diplomacia e na política externa. Segundo o autor, o campo da diplomacia foi, e em alguma medida ainda é, resiliente à democracia, diferentemente de outros campos da política, que constituíram, a partir de perspectivas democráticas, espaços públicos onde a opinião crítica pode ser expressa e considerada. A politização e a participação da sociedade na arena internacional são fenômenos recentes e a diplomacia ainda seria um espaço restrito à técnica e àqueles que a dominam.

Para Badie (2009), a diplomacia ainda seria o domínio reservado, do segredo, o último bastião da razão do Estado, uma arena a qual não deveria receber o cidadão, visto como incompetente, indiscreto, sem o sangue frio, corroído pelas paixões. A técnica daria a legitimidade e a autorização necessárias para o governante e para seus representantes diplomatas para atuar no último “espaço em que o soberano dispõe do direito de vida e de morte sobre os seus súditos, o cenário internacional” (BADIE, 2009, p. 11).

Esse cenário, na contemporaneidade, está em plena alteração como reflexo do questionamento acerca do caráter exclusivo da política externa, devido a mudanças causadas ao fim da Guerra Fria, que alteraram as dinâmicas da política internacional, em especial a expansão da globalização econômica e da fluidez das fronteiras. Conjuntamente com a emergência das políticas de caráter global, enfraqueceu a então duradoura distinção entre política doméstica e política internacional, culminando na reconfiguração do Estado para uma arena fragmentada de *policy making*, permeada por redes transnacionais e intraestatais, onde a formação do interesse nacional e da própria Razão de Estado se alterava (KEOHANE, 1988; MOSES; KNUTSEN, 2001; DEVIN; TOERNQUIST-CHESNIER, 2010).

Esse movimento incidiu no modo como a política externa é formulada por atores à margem do processo de produção política, os quais reivindicavam sua participação na política externa, levando à reconsideração dos representantes tradicionais desta. O caso brasileiro é profícuo para o debate, visto a emergência de inúmeros fatores que pressionam para a mudança da tradicional representação diplomática no processo decisório.

Com os efeitos da redemocratização na sociedade latino-americana e do aumento da transparência na execução das políticas públicas, os Ministérios das Relações Exteriores, como órgãos de formulação e aplicação da política externa, têm sido objeto, nos últimos anos, de debate sem precedentes, pondo-se em discussão a pertinência e a coerência das decisões tomadas e das iniciativas lançadas (VELASCO JÚNIOR, 2011).

Mesmo com o cenário de mudança, um ponto ainda latente e questionado pela sociedade civil brasileira atuante em política externa é a inexistência e o distanciamento que a temática apresenta de participação de setores sociais na produção política. Como salienta Santoro (2012), diversos aspectos da democracia continuam a gerar resistências na chancelaria, sendo que a participação cidadã na política externa ainda é pequena. Esse cenário tende a se destacar quando partimos do pressuposto do caráter público da política externa e a inexistência de uma gestão baseada em condições de participação popular na gestão da política pública, principalmente quando comparadas às outras políticas do Estado.

A sociedade civil,¹ por sua vez, tem buscado através dos meios de comunicação e das redes de pesquisa propor o debate e evidenciar uma necessidade de ampliação da participação (LIMA; MILANI, 2014; BUDINI, 2015; MILANI; BRAGA, 2015) através da apresentação de algumas propostas de maior transparência da política externa, como a criação de livros brancos de política externa² (ASANO; WAISBICH, 2014) e de propostas mais participativas, como a criação de um conselho consultivo de política externa.³ Souza (2009), por exemplo, defendeu que se deve intensificar uma diplomacia aberta, estimulando a participação de grupos organizados, da sociedade e da opinião pública no debate da agenda internacional, ampliando o espaço para que estes possam exercer influência no processo de formação da política externa. Segundo o autor, para grupos com interesses mais nítidos e maior poder de barganha, a participação em conselhos e grupos de trabalho facilitaria a articulação de demandas a serem posteriormente levadas à negociação, assegurando um consenso mínimo que dê sustentação e credibilidade às decisões de governo.

A participação em política externa, entretanto, ganha também outras nuances pela literatura. Isso ocorre devido ao que se chamou “pluralização de atores” (CASON; POWER, 2009) na política externa com a participação de outras instâncias do Executivo, como ministérios e agências estatais (FRANÇA; SANCHEZ BADIN, 2010), do Congresso (DINIZ; RIBEIRO, 2009), dos partidos políticos (OLIVEIRA; ONUKI, 2010), dos grupos de interesse (COUTO, 2008) e do Judiciário (COUTO, 2004) no processo de produção da política externa.

Farias e Ramanzini Júnior (2015), considerando a participação como um processo de horizontalização⁴ da política externa brasileira, advogam a necessidade de precisão conceitual da participação, dado a vasta aplicação do termo no campo. A participação social, embora adote inúmeros formatos⁵ (TEIXEIRA, 2001), é um dos elementos organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial, de forma que foi transformada em modelo de gestão pública local contemporânea (MILANI, 2008b), ao passo que a participação estaria

1 Devido à amplitude conceitual, histórica e de utilização do termo “sociedade civil”, ao longo do livro consideramos como sociedade civil os representantes de movimentos sociais, as organizações não governamentais, os sindicatos, as entidades empresariais, os especialistas não governamentais – como acadêmicos e analistas –, as associações profissionais e as redes e formas de associação decorrentes do agrupamento e interação dessa sociedade civil.

2 Livros brancos são documentos que condensam e tornam públicas as diretrizes, estratégias e prioridades de uma determinada política. Sua utilização é mais comum na política de defesa.

3 Por iniciativa do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), grupo composto por setores da sociedade civil, foi organizada na UFABC, no ano de 2013, a Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, no bojo da qual emergiu a demanda de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), o qual é proposto nos moldes dos conselhos nacionais de participação já existentes em outras políticas públicas. Possui natureza consultiva, visa a acompanhar a condução da política externa do Poder Executivo Federal e contribuir para a definição de diretrizes gerais dessa política (LIMA; MILANI, 2014).

4 Farias e Ramanzini Júnior (2015) consideram o termo como referente à democratização da arena política com a inclusão de outros ministérios e com o engajamento da sociedade civil. Para uma aplicação diferente do termo ver Faria et al. (2012).

5 Seja ela direta ou indireta, institucionalizada ou “movimentalista”, orientada para a decisão ou para a expressão (TEIXEIRA, 2001).

diretamente ligada à qualidade da democracia ao incluir o cidadão e suas formas de organização coletiva, no processo decisório das políticas públicas do Estado. A participação no seu sentido normativo, como pontua Pateman (1992), está para além da influência ou da simples presença da sociedade civil nas discussões políticas; participar decorreria da possibilidade de tomar decisões e uma igualdade decisória no processo político.

Nesse sentido, a proposta empreendida no livro é analisar a partir de quatro instituições participativas⁶ (AVRITZER, 2008) que partem de uma proposta de incluir a participação social na política externa brasileira – o Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) e o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) –, na política externa argentina – o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil –, e na política externa uruguaia – o Sistema de Diálogo y Consultas.

O PMSP, reflexo de um movimento regional de expansão de temáticas da integração regional,⁷ foi estabelecido pelo Decreto nº 6594 de 2008 e é coordenado conjuntamente pelo ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, possuindo as seguintes finalidades:

- I. Divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao Mercosul.
- II. Fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao Mercosul.
- III. Encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul.

O Programa é formado por representantes dos Ministérios que atuam no Mercosul e por lideranças de organizações sociais de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, entre outros. De acordo com o seu decreto criador, o PSMP deve se reunir quatro vezes ao ano, sempre antes dos encontros do Grupo Mercado Comum, com o objetivo de divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul e debater temas da integração e encaminhar sugestões da sociedade civil.

O CBDHPE, por sua vez, se diferencia do PMSP pela fonte da sua criação, visto que foi criado por organizações da sociedade civil em conjunto com as instituições estatais para atuar no controle democrático da política externa brasileira relacionada aos direitos humanos. Criado como resultado da audiência pública “Política Externa e Direitos Humanos”, realizada em setembro de 2005 na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, o Comitê busca influenciar e monitorar os processos de tomada de decisão da política externa brasileira que possam gerar impactos na proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, acompanhando a negociação, ratificação e implementação de instrumentos regionais e internacionais (CBDHPE, 2016a).

6 O conceito engloba as formas (institucionais) diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

7 A discussão sobre a influência do ambiente regional na criação do Programa Mercosul e Participativo será proposta ao longo do trabalho.

O Consejo Consultivo de la Sociedad Civil é uma instância consultiva que busca gerir o fluxo de informações entre os funcionários do Ministério com representantes da sociedade civil, principalmente nas temáticas de integração regional. Seu objetivo é o estabelecimento do diálogo com o Estado argentino sobre a política externa nacional. Participam do Consejo organizações comunitárias, empresas, sindicatos, ONGs, universidades, movimentos sociais e cooperativas que almejam atuação em política externa.

O Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) tem como objetivo democratizar a política exterior uruguaia pelo aumento do acesso à informação através de meios virtuais, debates e possibilidade de participação cidadã. Segundo o plano de ação (URUGUAI, 2014a), a ser implementado a partir de dezembro de 2015, para sua institucionalização a ampliação democrática da política externa uruguaia ocorrerá pela participação cidadã em quatro modalidades: o acesso à informação, o diálogo com os cidadãos, a consulta aos cidadãos e a participação direta.

A escolha das iniciativas se deve aos seguintes fatores:

- I. Representatividade dentro das políticas externas nacionais: as iniciativas⁸ estão institucionalizadas.⁹
- II. Período histórico em comum.
- III. Objetivo: ambas se definem como espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil em política externa no processo decisório da política externa.
- IV. *Issue-area* da política externa: as temáticas de abrangências estão direcionadas para aspectos sociais da política externa de integração regional e de direitos humanos.
- V. Origem da iniciativa: a articulação entre a ação estatal e proposição de movimentos da sociedade civil.
- VI. Seu caráter consultivo.

Observando tais questões, o ponto de partida é questionar se a participação da sociedade civil, a partir das iniciativas, seria indutora de mudança e de aperfeiçoamento democrático na representação da política externa. Entendemos a mudança da representação como a alteração das dinâmicas entre representado e representantes no processo de decisão da política externa. Essa dinâmica pode ser alterada, a nosso ver, por duas formas. A primeira é a partir de quem seria o representante. Historicamente, o mandato de representação da política externa foi exercido pelos diplomatas e pela respectiva burocracia com legitimidade baseada na sua *expertise*. Alterações em atores, grupos, instituições com capacidade de atuar no processo decisório indicam a alteração no representante, a qual não necessariamente significa a sua substituição. A segunda forma de mudança da representação estaria relacionada a sua qualidade democrática. Em suma, a proposta

8 Cabe a ressalva que também algumas iniciativas de participação social são encontradas em outros Ministérios do Executivo brasileiro.

9 Entendemos por institucionalizado o “padrão regulado de interação que é conhecido, praticado e aceito (ainda que não necessariamente aprovado) pelos atores que têm a expectativa de continuar interagindo sob as normas sancionadas e garantidas por esse padrão” (O’DONNELL, 1996, p. 10).

analisa se os mecanismos de participação social propostos pelos casos de análise são indutores de arranjos decisórios mais democráticos da representação na política externa através de uma produção com elementos de transparência, de prestação de contas e de responsividade do governo aos interesses da sociedade. Entendemos por aperfeiçoamento democrático alterações que incluam no processo decisório da política externa, atores da sociedade civil com capacidade de influir na decisão e condução da política externa, bem como exercer controle e supervisão das ações estatais, para além dos atores tradicionais da política externa – Chancelaria e a Presidência da República.

Cabe salientar que o plano de fundo normativo proposto não almeja romper com o princípio representativo da política externa. O livro não se propõe a apresentar a proposta da superação do modelo representativo através da participação social, nem a proposição de um modelo de participação de massa na política externa. A tensão entre participação e representação está mais na qualificação desta do que na sua substituição. A complexidade social e decisória da política externa, marcada por um ambiente com desigualdades de informação e recursos de poder, com uma pequena parcela de interessados em atuar por si, já levaria a um cenário no qual “os participantes” já estariam na condição de “representantes da sociedade civil”.

É crucial para trabalhar com o conceito de representação dentro da política externa deslocá-la da ideia de representação política via eleitoral, na qual os instrumentos de autorização, *accountability* e responsividade são realizados através do voto. Isso se torna necessário pela inexistência de instrumentos e mecanismos eleitorais para incidir no representante que formula a política externa,¹⁰ tanto na escolha, quanto no julgamento da ação. Mesmo que alguns trabalhos demonstrem uma mudança comportamental na relação entre política externa e partidos (MÍGUEZ, 2013; MESQUITA, 2012a; LOPES; FARIA, 2014) – que nos últimos anos começaram a englobar propostas de política externa nos programas de governos e nos discursos de candidatos à Presidência, considerar a política externa como condicionante do voto do eleitor e, conseqüentemente, reconhecer o recurso eleitoral como ferramenta de avaliação e controle da representação política no caso da política externa –, ainda é distante da realidade.

A representação da política externa, e conseqüentemente sua legitimidade democrática, será trabalhada a partir da ideia de representação democrática como um conceito ampliado e não reduzido a condicionantes eleitorais. Urbinati (2006b) faz esse esforço ao considerar a legitimidade democrática da representação para além dos instrumentos eleitorais, dado que as eleições seriam apenas uma entre possíveis formas de representação e das relações entre Estado e sociedade. Para a autora, a representação pode ser caracterizada como

um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar (URBINATI, 2006a, p. 192).

10 O processo de formação da representação da política externa será abordado no capítulo seguinte, inclusive demonstrando as razões do distanciamento da representação.

A legitimação da representação para além dos modelos eleitorais é pensada como a capacidade de o representante expressar distintos interesses, mas também do representado reconhecer a legitimidade desses atos, principalmente através da possibilidade de a sociedade exercer a autorização, cobrar a prestação de contas e influenciar a ação governamental – responsividade – que não envolva exclusivamente a dinâmica eleitoral (ALMEIDA, 2014).

O desafio de alcançar a representação democrática é, segundo Miguel (2011), criar condições para que grupos e indivíduos sejam capazes de definir autonomamente seus interesses e se vejam representados por agentes com os quais tenham identidade e capacidade de interlocução, dado que, no exercício da representação, existe a condição inerente de conflito de interesses entre as partes.

Como pano de fundo em toda a discussão, temos a afirmação de Loureiro (2009), que aponta a importância de debater a representação na contemporaneidade, focando para a necessidade de compreender se as diversas formas e iniciativas de engenharia institucional nas democracias atuais contemplam a preocupação do aperfeiçoamento da representação via participação social, por meio da complementaridade desejável entre representação e participação. Isso leva a considerar os debates teóricos e conjunturais acerca dos questionamentos do potencial de mudanças no processo decisório e na representação política a partir da introdução ou ampliação da participação social na política e, nesse sentido, o questionamento da prática estadocêntrica da produção da política pública, inclusive a externa, se manteve distante dos atores da sociedade civil e suas demandas.

Para além, a percepção da existência de uma “explosão diplomática” (DEVIN; TOERNQUIST-CHESNIER, 2010) de novos atores que agora se preocupam com a política externa, com a clara intenção de atuar, seja de forma independente ou em cooperação com o Itamaraty em assuntos internacionais, evidencia mudanças graduais que, quando analisadas em sua completude, indicam uma mudança na política exterior brasileira. Neste sentido, podemos citar a atuação das unidades federativas, do Parlamento, dos Ministérios, das autarquias e empresas estatais, dos movimentos da sociedade civil, das organizações não governamentais, dos empresários, dos grupos de interesses, do Judiciário, dos sindicatos e dos partidos políticos.

A discussão teórica entre participação, representação e democracia há muito é realizada pela literatura da ciência política, principalmente no caso brasileiro que, devido ao processo de redemocratização, aliado à intensa promoção e mobilização da participação da sociedade civil como mecanismo de atuação em política pública, desenvolveu um arcabouço teórico e prático importante para a discussão, como consolidado nos trabalhos de Dagnino (2002), Dagnino e Tatagiba (2007), Avritzer (2008) e Pires (2011).

O elemento participativo é trabalhado desde a perspectiva pluralista da democracia, como uma condição necessária para um “bom governo” democrático ou, no mínimo, para a democratização do processo. Dahl (1997), por exemplo, parte do pressuposto teórico de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, condição alcançada por meio da existência de oportunidades plenas para formulação de preferência e de expressão de forma individual ou coletiva e a possibilidade de terem suas preferências consideradas na conduta governamental. Essas

oportunidades plenas seriam decorrentes de alguns requisitos,¹¹ os quais se condensam em duas dimensões: a contestação pública e o direito de participação política. A participação ampliada, combinada com uma competição política, levaria, inclusive, segundo Dahl (1997), a mudanças nas lideranças políticas.¹²

A perspectiva da participação em Dahl (1997) ainda é muito restrita e eleitoralmente condicionada. O debate mais contemporâneo sobre a participação e sua relação com a representação vem sendo feito no campo da teoria democrática participativa e deliberativa¹³ e parte da defesa da participação para além dos redutos eleitorais. Essa linha teórica (MACPHERSON, 1977; PATEMAN, 1992), formulada inicialmente na defesa da superioridade da participação em relação à representação, teve importância no debate por, justamente, considerar a ampliação da participação para outras instâncias que não a eleitoral. Atualmente, a linha continua nos avanços teóricos e analíticos que, segundo Almeida (2011), começa a voltar sua atenção nas dinâmicas de representação geradas pela participação, como nos efeitos que a pluralização de atores e espaços provoca no sistema representativo – no modo de formular políticas públicas, de se relacionar com lideranças comunitárias e produzir apoio político –, como na forma de avaliar as associações e organizações comunitárias.

No campo da análise de política externa existe uma diversidade importante sobre a participação de atores não estatais – empresários, organizações empresariais, organizações sociais, sindicatos –, porém, trabalhos que busquem problematizar a participação como elemento qualificador na representação democrática da política externa ainda são recentes.

Lima (2000) afirma que a tensão permanente entre autoridade e controle democrático constitui o cerne das democracias e caracteriza sua operação cotidiana, uma vez que uma parte da política externa é política de Estado – no sentido de sua definição como prerrogativa do soberano. Do mesmo modo, a outra parte da política externa nega os pressupostos realistas do distanciamento democrático. Para a autora, bem como em outras políticas públicas, a política externa também é campo para recursos de autoridade e, simultaneamente, de representação e conciliação de interesses diversos e de administração do conflito.

11 As oito garantias institucionais mínimas para a existência de uma democracia, segundo Dahl (1997), seriam: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 6. Direito de líderes políticos disputarem votos; 7. Fontes alternativas de informação; 8. Eleições livres e idôneas; e 9. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. A variação dessas garantias formaria uma escala de tipos de regimes.

12 Dahl (1997) considera o conceito de lideranças políticas como um conceito eleitoral, ou seja, a liderança política seria aquela escolhida através do processo eleitoral. Devido a peculiaridade do nosso objeto – a política externa –, estiraremos o entendimento do conceito.

13 Os teóricos da participação e da deliberação, segundo Papadopoulos e Warin (2007), compartilham o pressuposto de que o incremento da legitimidade política se dá pela melhoria na qualidade da vida pública. A forma de alcançar essa melhora, entretanto, é o ponto divergente. Para os participacionistas, o envolvimento direto do indivíduo na vida pública é a fonte da melhoria democrática, enquanto os deliberacionistas estão mais focados na análise do processo decisório e a sua capacidade de exercer arranjos democráticos.

Mesquita (2012b) aponta que o movimento de ampliação da participação social na política externa brasileira acompanha, mesmo que de forma tardia, o processo de democratização das políticas públicas brasileiras. No entanto, esse movimento é condicionado às percepções e posições governamentais em relação às esferas participativas, inclusive com uma mudança conceitual na amplitude da participação da sociedade civil dentro do Itamaraty, a qual impacta diretamente os tipos de espaços propositivos e na gama de atores da sociedade civil que se relacionam com a política externa.

Os trabalhos mais recentes sobre a problemática da participação social foram produzidos por Farias e Ramanzini Júnior (2015), Vieira (2016) e Pomeroy (2016). Os primeiros autores, a partir do questionamento da definição da participação em política externa e do seu próprio efeito no processo de democratização, argumentam que a democratização do regime político brasileiro não necessariamente levaria à democratização do processo decisório. Já o trabalho de Vieira (2016) busca avaliar se, durante as negociações comerciais, a participação reflete na possibilidade de influência sobre o processo de formulação da política. O autor argumenta que, no caso brasileiro, existe uma diferença na capacidade de influência de determinados atores, principalmente empresários e sindicatos com relação aos atores sociais, situações que impediriam, segundo o autor, um processo democraticamente legítimo na tomada de decisão.

O trabalho de Pomeroy (2016) é o que mais se aproxima da nossa proposta. A autora parte de três temas da política externa – negociações multilaterais, integração regional e cooperação sul-sul – para analisar a qualidade democrática das instituições participativas na política externa. Suas conclusões demonstram que existe, de forma geral, uma série de limitações à qualidade da participação na política externa brasileira, principalmente em função da assimetria de informação, da falta de metodologias estruturadas e transparentes, bem como da falta de critérios de diversidade e representatividade dos participantes. O trabalho, entretanto, não avança na apresentação de empiria necessária para caracterizar a qualidade da participação nos casos em análise.

Esses trabalhos estão dentro de uma perspectiva que mais ganha força atualmente na área de análise da política externa regional – acompanhando um movimento mundial –, que é a possibilidade de mesclar as perspectivas da teoria democrática com a política externa, seja na sua produção ou nos efeitos decorrentes. Na seara de trabalhos que apresentam relação com o proposto, temos os estudos que aproximam os efeitos dos regimes políticos na produção da política.

Esse campo de estudo na região data do início da década de 1970, com os esforços principalmente de correlacionar, esquematizar o papel de variáveis internas e externas, como por exemplo, Salmore e Salmore (1978), Van Klaveren (1984), Hirst (1986), Russell (1990), Lasagna (1995), Saraiva (2003), Cervo (2003) e Bernal-Meza (2003).

À época, Van Klaveren (1984; 1992) foi o responsável por estabelecer a base tipológica das abordagens dos estudos sobre política externa na região, salientando as duas principais variáveis de análise: os fatores ou fontes externas – o sistema internacional e a política de poder – e os fatores ou fontes internas – o sistema político, a estratégia de desenvolvimento, os fatores históricos e culturais, os atores e a tomada de decisão.

Van Klaveren (1992) e Serbin (2012a), entretanto, salientam que o campo de análise da política externa latino-americana apresentou uma tendência em atribuir muitos dos condicionantes das políticas externas latino-americanas a fatores externos em detrimento dos enfoques domésticos. O argumento dos autores tem como base o “tradicionalismo” dos estudos da política externa regional que, de acordo com Muñoz (1987), foi, até a redemocratização, marcado pela compreensão da maximização da autonomia nacional e regional, a meta do desenvolvimento e a presença dos Estados Unidos. Com isso, as discussões sobre política externa na América do Sul estiveram focadas em duas perspectivas: a primeira, que discute como as potências regionais inserem a região em seu programa de ação externa; e a segunda, que está focada nas análises individuais da política externa de determinado país na região.

Essa escassez, entretanto, não pode ser tomada como um reflexo da importância reduzida da questão. Serbin (2012a) demonstra que essa tendência se reverteu, principalmente, em função dos processos de democratização e consolidação democrática, os quais, em grande parte dos países latino-americanos, levaram a uma revalorização dos fatores domésticos e sua influência na formulação e execução de políticas exteriores.

Essa percepção confirmaria as posições de Nohlen e Fernández B. (1991), de Salomón e Pinheiro (2013), de Milani e Pinheiro (2013): de que a política externa – inclusive a latino-americana – pode ser concebida como uma *policy*, entendida como um produto ou consequência das decisões do sistema político, sendo afetada pelas mudanças incidentes nesse sistema (NOHLEN; FERNÁNDEZ B., 1991). Nesse sentido, por sua condição de política pública, caberia distinguir a política externa da mera “ação externa”, no sentido de um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Considerar a política externa como política pública não é negar a representação via corpo diplomático estatal, mas sim qualificar seu processo produtivo. Consideramos a política externa como as ações que o estado produz e realiza sob influência de fatores domésticos e internacionais, com intenção de atuação no cenário internacional, através da representação diplomática. O fato de a política externa ser institucionalmente instrumento exclusivo do Estado¹⁴ não a blindaria dos controles democráticos de um estado que se configura como tal. A condição de política externa como política pública, portanto, emprega uma normatividade intrínseca ao seu processo, principalmente por considerar a gestão democrática do processo como um caminho ser alcançado.

O normativismo democrático, porém, não desmerece a validade científica do argumento, mas, como acreditamos, soma-se ao debate existente, acompanhando um interesse

14 Atualmente encontramos na literatura diversas modalidades de “diplomacias” exercidas por atores não estatais, como a diplomacia empresarial ou corporativa, diplomacia de cidades e estados subnacionais, diplomacia da sociedade civil. Entretanto, reconhecemos o caráter estatal da condução da política externa, o que, por sua vez, não impede que esse seja feito sob bases democráticas, principalmente no seu processo de formulação.

compartilhado por parte da comunidade brasileira de política externa em dotá-la de elementos democráticos. A pretensão de questionar um dos pontos mais defendidos para a democratização da política externa é justamente o objetivo central da obra. É preciso problematizar o elemento participativo em política externa, pois como pontuam Lavalle *et al.* (2006), alguns estudos das inovações institucionais e formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas muitas vezes não concedem atenção à problemática da representação.¹⁵ Para tal, é preciso projetar uma análise que busque a união do deslocamento gradativo da representação com questões que avaliem a qualidade da representação dentro da democracia.

A fim de avaliar a capacidade das iniciativas participativas estudadas, utilizaremos o modelo de análise institucional proposto por Faria e Ribeiro (2011), que, a partir da observação das regras e dos desenhos institucionais,¹⁶ busca avaliar “como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições”¹⁷ (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 126).

O modelo proposto analisa três parâmetros: I. Institucionalização; II. Potencial Inclusivo e Democratizante; e III. Representatividade. O primeiro parâmetro analisa a) o tempo de existência dessas instituições; b) a existência de uma estrutura organizacional; e c) a frequência de reuniões obrigatórias. De acordo com as autoras, a escala para mensurar o indicador varia dentro da seguinte relação causal: tempo de existência, regularidade e previsão de reuniões. Estruturas burocráticas¹⁸ impactam diretamente no grau de formalidade da iniciativa: quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços.

A segunda variável é mensurada a partir das: a) regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade, e b) das regras sobre o processo decisório. Acerca da primeira, se analisa a distribuição e a proporcionalidade entre aqueles que participam da iniciativa, observando a distribuição entre o governo e sociedade civil, dando especial destaque a quem preside ou pode presidir.¹⁹ Esse indicador permite identificar quais são os atores participantes, a distribuição de poder entre os setores e atores e a capacidade de expressão e de influência nas decisões. No segundo indicador, analisamos as normas referentes à distribuição, concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. Para Faria e Ribeiro (2011), essas regras revelam o “potencial democratizante”, já que a presença de regras

15 Os autores também criticam o fato de uma parcela dos estudiosos da representação considerar que a representação está integralmente condensada nos processos eleitorais e, no limite, pode ser favorecida pela divisão do poder dentro do Estado e do aparato burocrático, e por este motivo, nem sequer cabe cogitar eventuais funções de representação política fora dos circuitos tradicionais da política.

16 Para o debate da influência de desenhos institucionais para a participação, ver Fung e Wright (2001) e Cunha (2014).

17 Segundo Faria e Ribeiro (2011), existiria outra forma de aferir a capacidade das instituições participativas.

18 Mesa Diretora, Secretaria Executiva, Câmaras ou Comissões Técnicas e Temáticas (FARIA; RIBEIRO, 2011).

19 A especial observância de quem pode ocupar a Presidência, segundo Faria e Ribeiro (2011), decorre de casos estudados que demonstram que, em instituições participativas, a Presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados, como condução da reunião, convocação, votos de desempate, bem como capacidade decisória *ad referendum* em determinadas questões.

qualificadas – que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta, na tomada de decisão e na alternância de poder por segmento, além da presença de comissões e conferências – diz respeito a uma instituição com traços mais democráticos.

Por último, a variável representatividade identifica como ocorre o processo de representação no interior da instância a partir da análise sobre: a) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; b) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e c) as formas pelas quais estas definições ocorrem. Conforme salientam as autoras, essa variável busca somente discutir a forma de distribuição a partir de regras que indicam a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos representados, bem como a existência de regras sobre as formas que adquirem representação nessas instituições (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Quadro 1 – Modelo de análise

<p>Variável 1 Institucionalização</p>	<p>a) Tempo de existência dessas instituições. b) Existência de uma estrutura organizacional. c) Frequência de reuniões obrigatórias.</p>
<p>Variável 2 Potencial inclusivo e democratizante</p>	<p>a) Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distribuição e a proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade. • Presença de regras qualificadas que garantam uma pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta e na tomada de decisão. • Alternância de poder por segmento. • Presença de comissões e conferências. <p>b) Regras sobre o processo decisório:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regras dos processos de votação.
<p>Variável 3 Representatividade</p>	<p>a) Definição de entidades participantes. b) Número de cadeiras destinadas a cada segmento. c) Forma pela qual esta definição ocorre. d) Publicidade das informações e do repasse destas.</p>

Fonte: FARIA; RIBEIRO (2011).

De acordo com Faria e Ribeiro (2011), a existência ou não de normas que preveem quais entidades e/ou categorias de entidades terão assento nas instituições pode afetar a pluralidade da representação nessas instituições. Portanto, infere-se que quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos

conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos. Como último indicador da variável, é observada a existência de critérios que possibilitem aos participantes obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa. Para sua observação, são elencadas a existência ou não de regras referentes à frequência das reuniões dos conselhos, as divulgações de data e de pauta, a obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como a divulgação dos resultados das decisões.

Com base nas variáveis do modelo, o argumento apresentado é resultado de condições políticas e sociais – no nível regional e doméstico – que incentivaram a participação social em questões de política externa e internacional. A criação das instituições participativas em política externa altera a representação ao romper com o monopólio exclusivo da burocracia diplomática no processo de produção da política externa de integração e de direitos humanos. Como argumento complementar, trabalhamos com a perspectiva de que o tipo de mudança e a sua qualificação democrática, porém, estão diretamente ligadas ao desenho institucional adotado pela iniciativa participativa. Desenhos com os processos decisórios concentrados no Executivo tendem ao deslocamento horizontal da representação – a representação é compartilhada com outras estruturas do Executivo – mas ainda apresentam déficits democráticos de *accountability* e *responsiviness*, ao passo que desenhos institucionais descentralizados tendem ao deslocamento horizontal e qualitativo do processo decisório – a representação adquire elementos democráticos por meio da consolidação de práticas decisórias que permitem *accountability* e *responsiviness*.

A pesquisa utiliza diversas fontes para dotá-la de empiria a fim de construir uma base de informações capaz de servir de insumo para avaliar como ocorre a participação social dentro dos espaços analisados. O primeiro é a revisão da bibliografia em duas grandes chaves: a primeira, uma revisão sobre o processo de construção dos conceitos de representação política, da formação da representação política para o contexto da política externa. Embora nem a literatura de representação política busque problematizar a representação dentro da política externa, nem a literatura de política externa tenha tratado a relação entre a representação política, principalmente do diplomata, para pensar o caráter democrático da política externa, a conjunção das literaturas tem uma importância na obra, pois, como será visto ao longo dela, a construção social e política da representação do diplomata como o representante legítimo dos assuntos internacionais do Estado-nação encontra nos princípios teóricos do campo da representação política pontos de contato e de aproximação.

A segunda chave de revisão bibliográfica foi pensada para buscar na literatura a trajetória da participação social em política externa. O objetivo dessa revisão é alinhar os distintos estudos realizados em diferentes momentos da política externa com a intenção de estabelecer uma “*big picture*” da participação social ao longo dos últimos anos do Brasil democrático. Essa revisão permite analisar e avaliar as transformações no relacionamento entre a Presidência da República, o Itamaraty e a sociedade civil nos últimos anos, de forma a observar avanços, mudanças e retrocessos na interação entre os atores interessados na política externa. Nessa linha de revisão, buscaremos também os trabalhos que investigaram os casos em análise, que serviram de insumo para a pesquisa.

Outra parte das fontes é decorrente de um levantamento documental junto as instituições e as organizações participantes das casos, que permitiram delimitar o desenho institucional e observar as interações entre a sociedade civil e o governo nos principais espaços de interação. No caso do Programa Mercosul Social e Participativo, utilizamos os documentos oficiais constantes no antigo *site* da Secretaria-Geral da Presidência da República, no qual o decreto e as publicações oficiais estavam disponíveis. Para complementar, utilizamos a Lei de Acesso à Informação para solicitar as atas, relatorias e convocações das reuniões do PSM. Foram disponibilizadas pela Secretaria de Governo da Presidência das República sete atas, a lista de presença das reuniões e cinco relatos de reuniões.

Para o Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, os documentos para análise foram obtidos no site oficial, como informações sobre composição, objetivos, ações e atividades realizadas nos anos de funcionamento. As pautas das videoconferências foram solicitadas à Secretaria Executiva, que as disponibilizaram para a obra. Ainda para a análise da interação entre as organizações da sociedade civil com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), utilizamos as transcrições das audiências públicas realizadas pelo Comitê, publicadas no *site* da Câmara e do Senado Federal.

Para os casos argentinos, as principais fontes de levantamento documental foram os *sites* oficiais do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil e do Sistema de Diálogo y Consulta. No caso uruguaio, utilizamos também documentos disponibilizados pelo *site* da Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Em ambos os casos, foram feitas solicitações através dos canais específicos para Acesso à Informação, mas não obtivemos resposta. Fontes documentais também foram levantadas no *site* da Unidade de Participação Social do Mercosul e nas organizações sociais participantes nas iniciativas.

As entrevistas foram uma parte central do levantamento de empiria para a redação do livro. Foram feitas dezenove entrevistas ao longo de 2015 e 2016: duas presenciais – uma em Brasília e outra em Foz do Iguaçu – e as demais por meio de programas de comunicação virtual. Optou-se por entrevistas semiestruturadas que buscaram compreender fatores básicos para o histórico da criação dos órgãos, a estrutura organizacional, as dinâmicas de seleção dos participantes, os formatos de interação entre sociedade civil e governo, os aspectos do processo decisório interno como a formação de agendas, a condução dos debates e o sistema de votações. Além desses fatores, mais voltados para as variáveis de análise do modelo proposto, as entrevistas propiciaram a captação de fatores não institucionais do processo de interação entre a sociedade civil e governo na produção da política externa.

A seleção dos entrevistados foi feita com a intenção de ter, pelo menos, uma representação de atores governamentais e uma de atores sociais. No caso do PMSP, entrevistamos o ex-chefe da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República e sua assessora, os quais foram responsáveis pela implementação do Programa. As entrevistas com os atores sociais foram feitas a partir da aceitação dos membros participantes do PMSP em 2015. Aceitaram participar da entrevista representantes da Conectas Direitos Humanos, do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), da Confederação Nacional

dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Para análise do CBDHPE, foi feita uma entrevista com o chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE e com as atuais organizações centrais do Comitê, a representante do IDDH que exerce a função de Secretária Executiva, e com os membros do Comitê Gestor: um representante da Comunidade Baha'í e duas representantes da Conectas Direitos Humanos.

No caso argentino, entrevistamos o embaixador responsável pela criação e institucionalização do Consejo. Com os atores da sociedade civil, procedemos da mesma forma que no caso do PMSP. Foram enviadas solicitações eletrônicas aos coordenadores das atuais Comissões Temáticas e obtivemos quatro respostas afirmativas: Comisión de Personas Adultas Mayores; Comisión de Afrodescendientes y Africanos/as; Comisión de Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable; e Comisión de Cultura.

No Uruguai, foram feitas três entrevistas: uma com a responsável junto ao Ministério das Relações Exteriores pela implementação do Sistema de Diálogo y Consultas; outra, com o Assessor Internacional do Ministério de Desenvolvimento Social; e mais uma, pela sociedade civil – uma ativista participante do SDC, com histórica participação em políticas de gênero e política exterior no Uruguai.

Este livro se estrutura em três capítulos, para além da introdução e conclusão. O primeiro tem como objetivo compreender o processo de formação da representação na política externa. Está dividido em dois tópicos: o primeiro busca uma discussão mais ampla do conceito de representação dentro da teoria política e o segundo aproxima a discussão do conceito de representação para a política externa.

O segundo capítulo busca a compreensão, a partir de uma análise histórica, da participação da sociedade civil brasileira na política externa no período da Nova República, problematizando a participação da sociedade na política externa. Nesse capítulo, o objetivo é compreender as possibilidades, formas e alcances que a participação da sociedade civil teve na política externa nos últimos anos, trazendo para o centro da discussão o papel dos arranjos regionais de integração para a alteração de lógica participativa na política externa.

O terceiro e último capítulo analisa, a partir das variáveis do modelo, como o desenho institucional pode condicionar a participação social e sua efetividade na mudança de representação política.

Representação e política externa: de emissário do rei à legitimidade democrática

Iniciamos o capítulo com a seguinte afirmação: depois da representação divina dos reis, é na política externa que encontramos a forma mais antiga de representação política. Essa afirmação pode parecer provocadora, principalmente quando estamos familiarizados com a ideia que o conceito de representação significa dentro da dinâmica e da literatura política atual, focado, principalmente, na concepção eleitoral e parlamentar da representação.

A representação em política externa nasce e se desenvolve como instrumento da necessidade do relacionamento entre os povos. Tem-se o conhecimento (WATSON, 2004; RONCATI, 2013) que as formas mais antigas de contatos ocorreram entre os povos da antiga Mesopotâmia, por meio de representantes esporádicos das cidades-Estados para a produção de tratados e o comércio.

Esses eram mensageiros que representavam exclusivamente o soberano e poderiam ser considerados como uma forma rudimentar do que conhecemos como o corpo diplomático. Na Antiguidade,²⁰ para poderem concluir suas missões de forma segura em territórios estrangeiros, os mensageiros começaram a adquirir privilégios especiais de imunidade e de proteção, os quais foram expandidos com as práticas no Império Romano. Foi em Roma que estabeleceram determinadas práticas e condutas da diplomacia, como o envio de mensageiros (*nuncius*) com instruções específicas para o desempenho de suas missões ou, então, quando a missão exigia maior institucionalidade, o Império criava uma *legatio* (embaixada) integrada por um corpo de *legatios* (embaixadores).

A constituição e a institucionalização da “função diplomática” foram processos lentos e graduais ao longo da história mundial, com o ápice no início do século XVII, em paralelo com a criação do Estado Nacional (WATSON, 2004; RONCATI, 2013), que conduziu a condição exclusiva da representação no Estado dos assuntos da política externa. A exclusividade se ancorou no discurso do caráter especial da política externa com relação às demais políticas e ramos do Estado durante anos – situação esta que deslocou a possibilidade de participação de outros atores na sua definição – até o período recente, que presencia o questionamento dessa representação exclusiva, principalmente pela possibilidade de atores externos à diplomacia incidirem e participarem no processo de produção da política externa.

Uma vez que o objetivo é averiguar se a participação institucionalizada consegue alterar a representação da política, antes de avançar na análise dos casos é preciso compreender o que significa representação em política externa. A proposta teórica é mesclar a literatura de política externa com a de representação política, com a intenção de compreender

20 Roncati (2013) indica rastros de tratados e de correspondência diplomática entre egípcios e assírios em 2500 a.C., nas cidades gregas de Esparta e Atenas, antes, durante e após a Guerra do Peloponeso, no Império Romano, na China Imperial do séc. VIII, na Índia Antiga e nos domínios de Gengis Khan.

como a representação dentro de uma *policy* específica é construída, adquire autorização e legitimidade, além dos principais questionamentos sob a qualidade democrática desta. O argumento do capítulo é que a representação em política externa tem como pilar da sua construção a autorização pela técnica, condição que perdurou ao longo do tempo e consolidou o distanciamento dos representantes dos representados. Com as mudanças em nível internacional – as quais internacionalizaram as políticas públicas do Estado e internalizaram algumas problemáticas internacionais – e em âmbito doméstico – mudança de regime político e politização da política externa –, a autorização da representação em política externa passa a ser questionada e outros atores passam a querer incidir no processo de produção política.

A perspectiva tradicional da representação

Representativa. Esse é o adjetivo que caracteriza as principais formas de organização dos regimes democráticos na contemporaneidade, condicionando uma associação imediata entre os conceitos de representação política e democracia. O processo de institucionalização do Estado moderno, porém, condicionou a participação da sociedade ao restrito exercício do sufrágio e à escolha do seu representante político, marcando o conceito de representação política ao exclusivismo do Estado no exercício do poder político (ALMEIDA, 2011).

A democracia representativa como a entendemos hoje contradiz a máxima da democracia clássica do “governo do povo” ao distanciar esse mesmo povo do processo decisório. Esse distanciamento ocorreria pelas dificuldades inerentes à sociedade moderna, como o extenso número de cidadãos e as dificuldades em reunir, coordenar e agregar a preferência coletiva, em conjunto a uma apatia política e com a complexidade inerente às questões políticas, que levariam à necessidade da especialização decorrente, situações que tornam necessária a formação de instituições de representações políticas para a condução política do estado.

Bernard Manin (1995) consolidou as principais formas que os governos representativos assumiram ao longo dos últimos três séculos e, a partir deles, indica quatro princípios básicos que estariam presentes nas formas representativas da democracia ao longo dos anos: a) os representantes são eleitos pelos governados; b) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; c) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; e d) as decisões políticas são tomadas após debate. Das diferentes formas de organização desses princípios resultaram três tipos de governo representativo: parlamentar, democracia de partido e democracia do público.

A associação da representação com a democracia, como salientam Pitkin (2004),²¹ Miguel (2005) e Vitullo (2009), entretanto, é, na verdade, o final de um processo socio-político complexo, que remete a um arcabouço teórico-conceitual de associação entre expressões que remetem a ideologias e movimentos que percorreram caminhos bem diferentes e que carregam uma história de profunda rivalidade e enfrentamento.

O conceito clássico da representação parte da dualidade entre representados e representantes e do princípio da transferência da autoridade individual para outra pessoa ou grupo. Segundo Skinner (2005), os primeiros traços teóricos sobre representação são encontrados nos debates parlamentaristas ingleses de meados do século XVII e nos críticos à monarquia de Carlos I, os quais começaram a elaborar suas teorias no início da guerra civil de 1642,²² dando centralidade aos termos autorização e representação.

Por meio do crítico Henry Parker inicia-se a discussão sobre a origem e o direito do poder e do seu exercício, entendido pelo pensador como sendo de posse e de origem no povo, o qual transmite ao rei seu exercício, com a condição da observância do bem do povo, e não em função das suas vontades. Essa característica impõe ao poder político o caráter fiduciário, ou seja, caso haja violação da representação, entendida como o uso do poder de acordo com as vontades personalistas por parte do rei, há o rompimento dessa delegação e o retorno do poder ao povo (SKINNER, 2005; OSTRENSKY, 2010).

Tal retorno, entretanto, não se faz ao indivíduo ou à multidão dispersa (OSTRENSKY, 2010), mas ao povo como sociedade organizada, uma vez que mesmo seja o povo a origem e o detentor, o povo, segundo Parker (1642 apud OSTRENSKY, 2010), nem pode exercer diretamente o poder, sob pena de cair na mais profunda anarquia, nem o transmitir integralmente a um monarca, sob pena de experimentar a mais dolorosa tirania. Como instrumento de impedimento às duas condições, a representação surgiria com tal função, especialmente por permitir “a uns poucos agirem em nome de muitos, aos sábios consentirem pelos simplórios, de modo que a virtude de todos redunde em alguns e a prudência de alguns redunde em todos” (PARKER, 1642 apud OSTRENSKY, 2010, p. 155).

Essas reflexões iniciais sobre a condição da utilização do poder e da sua delegação ilustram a superação da ideia absolutista de representação, na qual a figura real é detentora de uma autorização divina para utilização do poder, sem a possibilidade de limitações por parte do povo. Salientado por Torres (1989), o caso da Inglaterra tem a singularidade na forma pela qual o caráter público do poder ocorreu, com a inclusão da participação do público – ainda que socialmente restrita – no exercício dos seus representantes, fundamentalmente por meio do Parlamento. Essa peculiaridade cria uma nova forma de representação política, na qual a participação dos que sofrem os efeitos da decisão figuram como atores do processo, qualificando a representatividade dentro da sociedade inglesa. Essa alteração instaurada pelo Parlamento, legitimando-o como a instituição representativa

21 De acordo com Pitkin (2004), a associação entre democracia e representação só ocorreu depois da Guerra Civil Inglesa e das revoluções democráticas do século XVIII. O conceito de democracia é originário da Grécia, imbricada a uma valorização da participação, ao passo que a representação data do final da Idade Média, associada, e imposta, à figura do rei como representação máxima e absoluta.

22 A Guerra Civil de 1642 culmina na prisão e execução do rei inglês, destituindo a monarquia e atribuindo ao Parlamento o exercício da soberania, autodeclarado representante do reino, guardião da lei e, na ausência do rei, depositário da autoridade suprema (OSTRENSKY, 2010).

como excelência, introduziu o questionamento de que forma se daria a autorização da representação (POLLAK, 2007).

A representação proposta por Parker, porém, não significa a possibilidade de exercício da representação por todos os indivíduos. Pelo contrário, a representação política deveria ser feita somente por aqueles indivíduos virtuosos da sociedade. Segundo o autor, quando eleito “uns poucos devem agir por muitos [...] para assegurar que aqueles escolhidos sejam os ‘senhores de qualidade especial’” (SKINNER, 2005, p. 164), já que a representação do povo precisa ser algo para além da “mera cópia da sua aparência”, não devendo este escolher um igual para ser seu representante.

Considerado²³ como o primeiro a tratar dessa problemática dentro da política moderna, Hobbes (2002) discorre que o instrumento básico da representação política é a transferência da autorização do indivíduo para seu representante, pela cessão e transferência do direito de governar a si mesmo para um homem ou uma assembleia. O marco da instituição dessa autoridade, segundo o autor, é a fundação de uma organização social através um pacto social entre os indivíduos e o Estado. Esse estado é instituído por um ato do indivíduo, no qual esse cede e transfere seu direito de se autogovernar para um homem ou uma assembleia de homens “autorizando de maneira semelhante todas as suas ações” (HOBBS, 2002, p. 144), ação a qual constitui um Estado soberano, de modo que esse possui o direito de usar “a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum” (HOBBS, 2002, p. 144).

A assembleia, ou o seu representante, constitui o corpo de representantes, sendo portadora do poder soberano e da vontade de todos. Esse corpo, conhecido como Estado Político,²⁴ é criado pela ação voluntária dos indivíduos, com a intenção de se submeterem ao Estado para serem protegidos contra ameaças à sua sobrevivência. Segundo Hobbes, ele é caracterizado como:

uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2002, p. 148).

A ideia de representação é decorrente da criação desse Estado que, ao ser instituído, cria a dicotomia entre o autor e o ator e, com isso, a criação dos conceitos de representante e representado. Segundo Hobbes (2002),

23 Hobbes foi “the first extended and systematic discussion of representation in English” (PITKIN, 1967, p. 32). Para Skinner (2005), existiria um erro histórico nessa afirmação de Pitkin (1967), justificado pela existência anterior à publicação do *Leviatã* de um número considerável de trabalhos sobre governo representativo redigidos por escritores políticos ingleses, principalmente referente ao Parlamento e à Representação do Rei.

24 Em Hobbes (2002) existe a separação conceitual entre o Estado Político e o Estado por Aquisição. Para Hobbes, o Estado por Aquisição é resultado de “quando um homem obriga seus filhos a submeterem-se, e a submeterem seus próprios filhos, a sua autoridade, na medida em que é capaz de destruí-los em caso de recusa. Ou como quando um homem sujeita através da guerra seus inimigos à sua vontade, concedendo-lhes a vida com essa condição. Já o Estado Político é resultado de quando os homens concordam entre si em submeterem-se a um homem, ou a uma assembleia de homens, voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por ele contra todos os outros” (HOBBS, 2002, p. 61).

Quando as palavras e ações são próprias, a pessoa é chamada de pessoa natural; quando as palavras e ações representam as palavras e ações de outro homem, a pessoa recebe o nome de pessoal imaginária ou artificial [...] quem atua por outro responde sua pessoa, ou age em seu nome [...] às vezes, os representantes de pessoas artificiais são donos de suas palavras e atos, nesse caso a pessoa é o ator, e o dono de suas palavras e ações o autor. O autor então atua por autoridade [...] o direito de realizar uma ação se chama autoridade (HOBBS, 2002, p. 118).

Desse modo, a representação em Hobbes – e nos modelos que o sucedem – evoca a noção de reconhecimento entre governante e governando, a qual se constitui como o instrumento que torna possível a harmonização entre os sujeitos na sua individualidade e singularidade, marcado por traços egoístas, com a vida e a convivência em sociedade, que supõe sacrifícios e transferência de direitos ao coletivo (HOLLANDA, 2009).

Cabe salientar uma contradição no pensamento hobbesiano apresentada por Pitkin (2006) acerca da independência do representado com relação aos que lhe constituem. Na visão de Hobbes, o representante seria alguém que recebe autoridade para agir por outro, o qual fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a própria (PITKIN, 2006). Nesse sentido, Hobbes constantemente sugere que o soberano fará o que se espera que os representantes façam, não apenas o que lhe satisfaz. O soberano não age por si mesmo, ele se transforma em algo artificial – ator – cujas ações e palavras pertencem àqueles que o autorizam a agir – ator (ALMEIDA, 2011). Entretanto, como discorre Pitkin (2006) na definição formal do autor, há assegurada que tal possibilidade nunca possa ser utilizada para questionar o soberano, ou resistir a ele por não representar a eles como supostamente deveria ser feito. Isso demonstra uma clara separação entre a constituição da autoridade e o exercício dessa autoridade pelo representante, reservando ao representado a possibilidade de exercício da autorização a momento da constituição da representação, já que, ao ser empossado, a figura representativa (Estado) adquire as funções públicas e privadas para representar, adquirindo unidade e garantindo a independência da representação perante os indivíduos. Dentro do debate sobre a independência da representação, a proposta apresentada por Burke (2012) nos ajuda a compreender algumas nuances do distanciamento da representação política com relação à sociedade.

A representação política para o inglês Edmund Burke parte do princípio da autonomia do representante perante o corpo de representados. Essa autonomia é decorrente da ideia de que, quando eleito, o representante não representa seus eleitores diretos, mas sim ao interesse da nação. Segundo Burke (2012), o Parlamento não seria um Congresso de interesses individuais, nem os representantes seriam agentes e defensores desse, mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade.

Para além, os representantes, em Burke (2012), conseguiriam realizar essa distinção devido às qualidades e competências exclusivas que possuíam para serem eleitos, somados a uma vivência prática da atividade legislativa, a qual permitia que eles agissem não em função de uma vontade geral, mas, sim, em função da razão.

De forma contrária, Rousseau (1997) não vislumbra a possibilidade da representação ou de um governo que a adote como princípio organizador. Sua crítica à possibilidade de representação está baseada na impossibilidade da representação da vontade geral e

na indivisibilidade da soberania. Rousseau (1997) defende que o governo formado não pode ser uma emulação da vontade dos indivíduos que o compõem, já que a constituição da comunidade política não significa a criação de uma entidade soberana externa a essa comunidade, mas sim a reafirmação do povo enquanto seu próprio soberano. No ato de constituição da comunidade política através do pacto social, se cria uma unidade a partir do povo, esse que passa a ser detentor de uma vontade geral, a qual deve ser expressa no governo pela própria ação, não por uma representação dessa vontade. Em suas palavras:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis (ROUSSEAU, 1997, p. 45).

As considerações teóricas de Rousseau (1997) caminham para a construção de um governo direto (COHEN, 1986), e não representativo, no qual o povo é o detentor da soberania e o responsável – legítimo – para produzir e gerir diretamente suas próprias leis, condição que permitiria o pleno exercício da liberdade. Rousseau (1997) é bastante crítico à ideia da representação que, em alusão à representação no Parlamento inglês, a associa a um exercício de dominação e cessação das liberdades dos representados pelos seus representantes, no momento que o povo inglês elege seus parlamentares.²⁵

Para Cohen (1986), as formas de democracia direta, endossadas no pensamento de Rousseau, teriam como base racional o exercício da vontade geral em espaços públicos, ou seja, a democracia direta seria o resultado da interação de indivíduos reconhecidamente como iguais dentro de uma assembleia, na qual cada indivíduo possui a igual possibilidade de participação e de expressão de seus interesses, para que, a partir destas, seja formada a vontade geral.

Se Rousseau distanciava a possibilidade da representação para o exercício do governo, o liberalismo político estadunidense sinaliza para separação da representação com a democracia.²⁶ O pensamento político norte-americano, consolidado em *Os Federalistas* (1993), defende uma “patente vantagem que a República tem sobre uma Democracia, no controle dos efeitos da facção”²⁷ (MADISON *et al.*, 1993, p. 8). A máxima do controle das facções perpassa a proposta federalista. Partindo do argumento que o arranjo institucional democrático não teria condições para evitar o problema das facções, Madison atenta que, em função do acesso do “homem de temperamento faccioso, com preconceitos

25 O trecho do pensamento de Rousseau (1997, p. 45): “O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la”.

26 O reconhecimento da democracia como valor ideal para a organização dos Estados será consolidado somente no século XX (MANIN, 1997). Outros autores que também separam a representação da democracia são os franceses Siyès e Montesquieu, e ambos apresentam o governo representativo como vantajoso com relação aos governos democráticos.

27 Por facção “Os Federalistas” entendem “um determinado número de cidadãos, quer constituam uma maioria ou uma minoria face ao todo, que são unidos e animados por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos dos outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e globais da comunidade” (MADISON *et al.*, 1993, p. 133).

locais, ou com desígnios sinistros, podem, por meio da intriga, da corrupção ou de outros meios, começar por obter os sufrágios, e em seguida trair os interesses, do povo” (MADISON *et al.*, 1993). Na democracia, o problema estaria no tamanho do corpo político a ser constituído, que, em sociedades grandes, resultaria em arranjos decisórios constituídos por muitos interesses, os quais seriam uma ameaça ao interesse público.

A solução federalista seria a república, que se diferenciaria da democracia por dois princípios, os quais remetem à formação da representação: a delegação do governo e um pequeno número de eleitos para exercer a representação. O governo da república deveria ser delegado a um pequeno número de cidadãos eleitos²⁸ pelos seus representados. Cabe perceber que, na proposta federalista, o ideal do representante como alguém dotado de certas características diferenciadoras é retomado. Segundo os autores, esses representantes seriam aqueles “cuja sabedoria pode discernir melhor o verdadeiro interesse do seu país, e cujo patriotismo e amor da justiça terá menor probabilidade de sacrificar esse interesse a considerações temporárias ou parciais” (MADISON *et al.*, 1993, p. 137).

Segundo Almeida (2011), a sabedoria dos representantes é resultado basicamente de dois elementos institucionais. Em primeiro lugar, parte-se do pressuposto de que as eleições são capazes de selecionar os melhores governantes, mais preparados para o ofício e a complexidade dos assuntos públicos. Em segundo lugar, diante uma visão bastante realista da política e dos conflitos de interesses entre os indivíduos, os Federalistas apostam, como complemento às eleições, no equilíbrio entre os poderes que formam um complexo sistema de *checks and balances*, que previne o abuso de poder e a corrupção dos governantes.

A partir do desenvolvimento institucional desses pressupostos teóricos, o sistema representativo se consolidou ao longo dos anos como a base institucional da organização estatal. Miguel (2005), porém, problematiza três situações relacionadas à representação: [I] A separação entre governantes e governados, onde as decisões são tomadas por poucos, devido, principalmente, à necessidade de especialização, o que gera [II] a formação de uma elite política distanciada da massa da população, com uma tendência à permanência na representação, sem a possibilidade de rotatividade, e [III] a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social.

Conforme o autor, a solução apresentada pelas instituições democráticas para os três problemas tende a ser a mesma: a *accountability* – termo que possui vasta gama de definições e aplicações práticas.

Abrucio e Loureiro (2004a) sintetizam o debate²⁹ em formas possíveis de *accountability* – Processo Eleitoral, Controle Institucional durante o Mandato, e Regras Estatais

28 Madison chama atenção que, por menor que possa ser a república, os representantes não devem ser demasiado poucos, de maneira a precaver contra as cabalas de uma minoria; e que, por maior que possa ser, devem ser limitados a um certo número, de maneira a precaver o tumulto das multidões (MADISON *et al.*, 1993).

29 Para as diversas formas, ver Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010).

Intertemporais – e seus respectivos instrumentos, entendido por eles como um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para tanto, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar mais públicas e legítimas as decisões (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004b).

O primeiro instrumento de *accountability* remete aos mecanismos eleitorais de responsabilização do representante pelo representado e são considerados a base de qualquer governo democrático (SCHUMPETER, 1988; MANIN, 1995; DAHL, 1997). O processo eleitoral democrático, porém, não pressupõe somente a possibilidade do exercício do voto, mas também o exercício da expressão de ideias divergentes, o direito à formação de grupos e de reunião, o de formular preferências divergentes e o acesso à informação para o eleitor (DAHL, 1997).

Os problemas da responsabilização pelo voto em política externa são dois: o primeiro, não exclusivo da política externa, diz respeito ao exercício do voto. Manin *et al.* (1999) levantaram a problemática ao considerar que as eleições não são e nem geram instrumentos coercitivos para o cumprimento dos projetos políticos por parte dos representantes, dado que estes só terão a avaliação do seu desempenho feita de forma retrospectiva nas votações seguintes. Dentro dessa situação, se soma o fato de o eleitor somente poder responsabilizar o seu representante durante as eleições, condição que elimina a continuidade da *accountability*, restringindo-a ao respectivo momento eleitoral. Miguel (2005) apresenta uma descrença com relação à faceta eleitoral da *accountability* devido à fraca efetivação desse instrumento na prática política, decorrente de uma baixa capacidade de supervisão dos eleitores sobre os representantes em função do distanciamento cada vez maior dos constituintes da vida política. Em texto posterior, Miguel (2012) salienta, inclusive, que mesmo que nas novas formas participativas exista carência de autorização e *accountability*, não necessariamente essas devem incorporar procedimentos de tipo eleitoral, mas sim encontrar outras formas para aprofundar o caráter democrático dessa representação.

O segundo problema da *accountability eleitoral* na política externa diz respeito ao baixo peso que a política externa possui na decisão do voto. Mesmo que tenha aumentado o espaço concedido às temáticas internacionais nas campanhas eleitorais e nas propostas partidárias, dentro da equação da decisão do voto, a política externa ainda não se apresenta como um fator de grande impacto quando comparada às outras políticas públicas. Somada a esse fato, há a condição, já apresentada, da impossibilidade de escolha via voto dos representantes na política externa. Essas condições criam a necessidade de que a *accountability* em política externa seja exercida por outras formas. A possibilidade para a *accountability* em política externa se aproxima das outras duas formas, as quais constituem formas de fiscalização e participação dos cidadãos nas decisões da coletividade durante a atividade do representante.

O segundo tipo de *accountability* apresentado por Abrucio e Loureiro (2004a) compreende os controles durante mandato, os quais são divididos em cinco tipos: [I] o controle parlamentar – realizado pelo Legislativo sobre o Executivo, por meio de instrumentos

de fiscalização de orçamento, nomeação e atividades da política, que depende da vontade legislativa para incidir na questão; [II] o controle judicial – tribunais analisam a legalidade da norma produzida pelos outros poderes; [III] o controle administrativo-financeiro – fiscalização feita por auditores ou tribunais especializados com o objetivo de verificar se o Poder Público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais.

Os dois tipos seguintes de controle são os que melhor se aplicam ao nosso caso: [IV] o controle dos resultados e [V] o controle social. O primeiro, conforme os autores, se apresenta como uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Ele incide ao criar a responsabilização do Executivo conforme o desempenho de programas ou ações implementadas. E, por último, o controle social exercido pela possibilidade da sociedade de se organizar e influenciar as ações do Estado na provisão de serviços públicos de forma ininterrupta através, por exemplo, de conselhos e mecanismos de consulta popular. Essa forma, segundo os autores, depende das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004a).

Miguel (2012) acrescenta que, para o exercício da representação democrática nesses moldes, seria recomendável instituições que adotassem a transferência formal de poder decisório. Segundo o próprio, “na medida em que conselhos e conferências têm capacidade de decisão, a ausência de um mecanismo formal de transferência de poder gera problemas de legitimidade” (MIGUEL, 2012, p. 10). Caberia também o incentivo à participação no debate público e na formação da agenda – não no sentido do direito formal, garantido a todos pela regra da liberdade de expressão, mas sim da capacidade de gerar efeitos no debate (MIGUEL, 2012).

Peruzzotti e Smulovitz (2000) conferem a esse controle social o conceito de *accountability social*, que se refere ao conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente, guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. Tal conjunto de atores e iniciativas, para os autores, inclui diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes, para que ativem os mecanismos de investigação e sanção cabíveis. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2000).

A partir do conceito de *accountability social*, cabe retomar nosso questionamento que busca problematizar se os espaços de participação em política externa se estabelecem como espaços nos quais a *accountability* é exercida, conferindo à sociedade possibilidades reais de incidir no processo decisório, refletindo na qualidade da representação.

A discussão feita por Abrucio e Loureiro (2004a), embora seja voltada para a política econômica, encontra uma característica também comum à política externa, e que, a nosso

ver, é obstáculo para a democratização da representação na política externa: “uma visão normalmente negativa entre os economistas e os burocratas dessa área quanto à política e, particularmente, às formas de controle democrático” (p. 8). Seria forte entre os economistas a ideia de que o melhor é separar as esferas técnica e política. Na política externa é percebida tal situação, a qual serviu durante muito tempo para distanciar a representação da política externa em relação à população. Sob a percepção da separação da política externa da política e, conseqüentemente, da democracia, reservando as especificidades técnicas ao grupo detentor dela, a política externa se distanciou dos efeitos democráticos de responsabilização.

Abrucio e Loureiro (2004a) demonstram que, no caso da política econômica, a falácia da separação entre política e administração supõe não só a reserva dos assuntos técnicos à burocracia, alijando os políticos de tais temas, como também busca reduzir, ou mesmo eliminar, os controles democráticos sobre as decisões públicas. Os técnicos teriam todas as respostas e, quanto mais protegidos da sociedade ou dos políticos, melhores resultados produziriam. Durante muito tempo a política externa foi pensada dessa forma.

Morgenthau (2003) reforça a noção da exclusividade e de racionalidade da condução da política externa dentro do Estado, mesmo que a organização política deste seja democrática. Segundo o autor, mesmo em regimes democráticos, uma política externa “bem conduzida” deveria ser baseada dentro das lógicas racionais, condição esta alcançada somente quando o interesse nacional é formado dentro das preferências do Estado, e não da sociedade. Para o autor:

É claro que nem todas as políticas externas seguiram sempre um caminho tão racional, objetivo e frio. [...] Particularmente nos casos em que a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático, a necessidade de conquistar emoções populares em apoio a essa política não pode deixar de toldar a racionalidade da própria política exterior (MORGENTHAU, 2003, p. 10).

O autor é tão reticente ao relacionamento entre a diplomacia e a democracia que atribui como causas³⁰ do declínio da diplomacia no mundo moderno o questionamento do aspecto particular da técnica diplomática – o seu segredo (MORGENTHAU, 2003) e a diplomacia parlamentar. Sobre o primeiro, o autor descreve que, após a Primeira Guerra, o segredo das negociações diplomáticas ganhou a maior parcela de responsabilidade como causa da guerra, representando um resíduo perigoso do passado aristocrático. O autor credita ao credo no peso da opinião pública para a manutenção da paz a fonte desse questionamento. À diplomacia parlamentar, Morgenthau (2003) faz referência à transferência do relacionamento diplomático tradicional para os órgãos deliberativos internacionais através do debate público dos problemas internacionais.

A defesa da separação do exercício e da representação da política externa também já foi defendida fora da literatura especializada. John Locke (2002), na sua clássica obra *Segundo Tratado Sobre o Governo*, discorre sobre a existência de três poderes dentro das

30 Para além das duas causas, Morgenthau (2003) explica o declínio da diplomacia com mais três explicações: o desenvolvimento das comunicações; o enfoque não tradicional dado pelas superpotências à diplomacia; e a natureza do sistema.

comunidades³¹ – o Legislativo, o Executivo e o Federativo. O Poder Legislativo seria o possuidor da tarefa de definir o modo de utilização da força para a preservação da sociedade. A forma pela qual esse poder é conduzido, condicionará a forma de governo adotado pela sociedade, sendo sua variação responsável pela condição democrática ou autocrática da comunidade. Comunidades bem organizadas – democraticamente orientadas – seriam aquelas em que o Poder Legislativo é posto nas mãos de várias pessoas que, de forma reunida, possuem o poder para elaboração de lei. O segundo poder emerge da necessidade de execução e assistência das leis formuladas pelo Poder Legislativo, esse de caráter permanente e frequentemente separado do primeiro (LOCKE, 2002).

O último poder, por sua vez, é considerado por Locke (2002) como um poder natural – precede a formação da comunidade. Esse poder possui a tarefa de conduzir o relacionamento da comunidade com seus membros externos. Locke (2002) credita a esse poder as prerrogativas de guerra e paz, de formação e dissolução de ligas e alianças, de transações com pessoas e comunidades externas àquela sociedade ou, como pontua Gough (2006), à política externa em geral. Mesmo que Locke (2002) separe o poder federativo dos demais poderes, o autor observa que o poder federativo geralmente está reunido sob controle do Executivo.

Como, para o autor, a necessidade de se relacionar com o exterior é uma condição não criada pelo contrato civil, mas sim anterior a ele, essa relação ainda é constituída por leis e direitos desse estado natural. Nesse sentido, “uma comunidade é um único corpo em estado de natureza relativamente aos demais estados ou pessoas que não lhe pertencem” (LOCKE, 2002, p. 99).

Cabe perceber que Locke (2002) não procura estabelecer formas de controle ao poder federativo, mesmo que esse seja de grande importância para o bem comum da sociedade, justamente pela sua especificidade, devendo ser exercido por uma parcela reduzida e especializada da comunidade. Segundo o autor,

embora o poder federativo, seja de boa ou má a gestão da sociedade, seja de grande importância para o bem comum, é muito menos suscetível de se orientar por leis positivas preestabelecidas do que o Executivo, e por isso mesmo é bom alvitre que se deixe à prudência e sabedoria daqueles que o detém para gerir a favor do bem público; por outro lado, as leis que dizem respeito aos cidadãos, uns em relação aos outros, que devem deixar-se em grande parte à prudência daqueles a quem tal poder foi entregue, para que o administrem para o proveito do bem geral (LOCKE, 2002, p. 75).

Tocqueville também recomendava a separação da política externa:

A política exterior não exige o uso de quase nenhuma das qualidades que são convenientes à democracia, e pelo contrário determina o desenvolvimento de todos aqueles que lhe faltam (TOCQUEVILLE, 2004, p. 277).

31 O uso do termo “comunidade” por Locke (2002) não significa a condição de democracia ou mesmo de qualquer outra forma de governo, mas sim é utilizada com certa generalidade para considerar as diversas possibilidades de organizações sociais e políticas derivadas dos agrupamentos de indivíduos.

Por mais que se procure diminuir o papel do Poder Executivo, há uma coisa sobre a qual esse poder exerce uma grande influência, qualquer que seja a latitude que as leis lhe tenham dado, a política externa: uma negociação só pode ser entabulada e seguida frutuosamente por um único homem (TOCQUEVILLE, 2004, p. 148).

A incompatibilidade da existência de mecanismos democráticos em política externa pode ser entendida a partir da consideração de Morgenthau (2003), na qual as instituições democráticas são obstáculos para o estadista em sua tarefa principal no âmbito de política externa, a definição e a defesa do interesse nacional. A noção do interesse nacional foi, dentro da análise da política externa, um conceito que carregou consigo a carga normativa das teorias realistas da política. Kennan (1985), por exemplo, define o interesse nacional como necessidades inevitáveis para a existência do Estado – segurança militar, integridade das instituições política e bem-estar da população –, os quais devem estar isentos de julgamentos morais. Os julgamentos morais, advindos principalmente de uma opinião pública inapta, levariam aos desvios da condução do interesse nacional.³² Devido a tais perspectivas, o conceito de interesse nacional³³ se consolidou como exclusividade do Estado, principalmente do Executivo nacional e como a principal fonte das metas de política externa do Estado moderno.

Hill (2013) sintetiza as três principais críticas ao conceito de interesse nacional. A primeira diz respeito à visão do interesse nacional como um reflexo do interesse de uma elite governamental. Essa crítica vai de encontro à visão de Kennan (1984), que reconhece a formulação da política exterior como uma questão das elites. A segunda crítica remete à perspectiva construtivista da política externa, na qual há a tentativa de desconstrução da ideia do interesse nacional como um conjunto de ideias e preferências preestabelecidas. Há o reconhecimento da existência de ideias incrustadas³⁴ na formação do interesse, mas que podem ser alteradas mesmo que lentamente em decorrência da emergência de novas perspectivas ideacionais. Na última crítica, o autor utiliza a metáfora de que o interesse nacional seria uma bola de futebol, que seria chutada em diferentes direções de acordo com os vencedores de “jogos políticos particulares”. Essa crítica alude às perspectivas pluralistas que defendem que não existiria uma elite política estável na condução do interesse nacional, mas sim grupos políticos em competição, sendo o interesse nacional resultado dessa disputa.

A professora Maria Regina Soares de Lima (2008) ilustra na passagem a seguir como o entendimento do interesse nacional como reflexo de uma elite governamental passa a ser questionado com o processo de politização e pluralização dos atores na política externa.

Interesse nacional é um termo polissêmico, tantas são as suas definições quantos são os intérpretes da política externa. Quando pouco nu-

32 Kennan associa as democracias à imagem de um monstro pré-histórico, com imenso corpo e cérebro do tamanho de um alfinete, cuja capacidade de reação é lenta, mas, uma vez ativada, segue a lógica de destruição total.

33 O conceito de interesse nacional é decorrente de uma evolução conceitual e prática na definição dos objetivos do Estado, inclusive como uma oposição e superação do conceito de razão de Estado ou do interesse do Rei. Para o debate, ver Lopes (2012).

34 O termo utilizado pelo autor é “*dominant ideas are 'embedded' and therefore change relatively slowly*”.

merosos estes intérpretes e existe relativo consenso com respeito aos objetivos da política externa, a definição do interesse nacional é quase comum, inexistia contestação pública ao seu significado. Ao contrário, quando se observam diferenças no interior daquela comunidade, o conteúdo deste interesse passa a ser objeto de debate público (LIMA, 2008, p. 1).

A perspectiva unitária do interesse nacional começa a ruir a partir do próprio entendimento da política externa por parte da literatura, que começou a trabalhá-la como resultante de contextos políticos plurais e marcados por competições diversas – burocráticas, organizacionais, ideacionais, partidárias, sociais. Ao quebrar a estrutura unitária do Estado, sua própria conceituação se transforma. O Estado não é um ator único e fechado, mas uma instituição representativa constantemente sujeita à construção e reconstrução de coalizões de acordo com os interesses dos atores sociais domésticos (MORAVCSIK, 1997).

Autorizados pela técnica, questionados pela democracia: a formação da representação em política externa

Os ideais normativos da representação evidenciam um pressuposto que, por muito tempo, perdurou no processo de formação da representação em política externa: os representantes deveriam ser virtuosos e, por isso, deveria existir uma separação entre representantes e seus representados. Essa condição foi, por muito tempo, a característica máxima da representação na política externa, a qual inclusive, a nosso ver, foi o grande fator para se distanciar da legitimação democrática. Escondida sob a virtude e sob a *expertise* diplomática, a política externa assegurou o distanciamento dos seus representantes e encontrou a legitimidade para tal. O exclusivismo da representação pode ser entendido sob dois prismas: a construção da autoridade pela técnica e o reconhecimento dessa pelos representados.

A autorização pela técnica, ou cognitiva (TURNER, 2003), é explicada a partir da aproximação weberiana de construção de tipos ideais, para explicar como as diferentes classes de *experts* legitimam sua autoridade para atuação política. Turner (2003) diferencia cinco tipos de *experts*,³⁵ entre eles o especialista proveniente do aparato estatal. Esse especialista atua na administração pública, com uma atuação direta e ativa no processo de decisão de políticas, e se legitima para uma audiência que é vista como carente do conhecimento técnico.

35 Os tipos de *experts* propostos por Turner (2003): Tipo 1: O especialista que tem seu conhecimento aceito amplamente fora do seu contexto institucional, pelo público não especializado que, no entanto, tem a possibilidade de não aceitar suas recomendações (médicos e físicos); Tipo 2: Especialistas com autoridade restrita a um setor, não passando por processo de legitimação democrática (teólogos); Tipo 3: Especialistas que criam uma crença em sua autoridade, a partir de sua atuação ou obra (autores de livros); Tipo 4: Especialistas com uma causa (líderes de movimentos sociais); Tipo 5: Especialistas que agem diretamente junto à administração pública.

Uma característica interessante para a manutenção da autoridade técnica, por esse tipo de especialista, é o fato da sua legitimidade não ser ordinariamente instrumento de discussão pública direta, devido à especificidade temática ou mesmo por tratar de questões sigilosas. A política externa garante essa condição. A política externa, por mais que passe por processos de politização ou mesmo alargamento, ainda é distante do público geral. *Surveys* aplicados ao longo das duas últimas décadas demonstram que mesmo que em alguns casos haja um crescente aumento no interesse em política externa, a maioria da opinião pública ainda apresenta pouco interesse pela temática (SOUZA, 2009; GONZÁLEZ *et al.*, 2012).

No caso brasileiro, Holanda (2009) aponta que a base ideológica para a consolidação da representação pela técnica, ou pela substância como ela denomina, como pilar do modo de organização da vida social, foi o positivismo. Essa corrente filosófica teve importante impacto na configuração e conformação do Estado brasileiro, principalmente na constituição do “repertório de expectativas com relação aos usos da política” (HOLLANDA, 2009). O cidadão político republicano³⁶, que marcou a formação da política brasileira durante a primeira República, esteve associado, de acordo com Holanda (2009), às características do sujeito positivista de “vida às claras”, de renúncia ao benefício privado, de zelo pela coisa pública e com a moralidade irretocável.

A interpretação positivista da representação é marcada pelo discurso da técnica – derivada da observação científica. De acordo com Holanda (2009), no léxico positivista o conceito de política é incrementado pela alusão à ciência, onde a ciência da política seria mobilizada como procedimento racional de organização social. Se diferenciando da perspectiva liberal, nessa perspectiva, a vontade do povo não é expressa por ele próprio, mas sim é interpretada pelo governante – chefe político com capacidade de conhecer a vontade oculta que é de todos e de cada um, sem ser da maioria ou da minoria dos homens³⁷ –, portador da faculdade do conhecimento.

Esse argumento racionalista, baseado na *expertise* e na autonomia do representante, é encontrado em autores da visão tradicional da política externa. Morgenthau (2003), um dos expoentes dessa tradição, apresenta uma concepção da política externa de viés estritamente racional, na qual “elementos eventuais de personalidade, preconceitos e preferências subjetivas, aliados a todas as fraquezas do intelecto e da vontade a que a carne está sujeita, tendem a desviar a execução das políticas externas de seu curso racional” (MORGENTHAU, 2003, p. 10).

Segundo o autor, a política externa deveria ser conduzida por aquele com uma disciplina intelectual e racional capaz de guiar a ação do Estado em busca de um interesse nacional definido em termos de poder e interesse. Uma boa liderança deve possuir a capacidade de distinguir entre o seu dever oficial, que implica pensar e agir em função do interesse nacional, e o seu “desejo pessoal”, que é o de ver seus próprios valores morais e seus princípios políticos realizados em todo o mundo (MORGENTHAU, 2003).

36 De acordo com Holanda (2009), a descrição do cidadão republicano esteve associada às qualidades do sujeito positivista.

37 Se aproximando do conceito de Grande Legislador de Rousseau (HOLLANDA, 2009).

Ainda para Morgenthau (2003), existem dois instrumentos que organizam a diplomacia contemporânea: o serviço exterior e os representantes diplomáticos. O primeiro instrumento constitui o centro da decisão política, o cérebro da política exterior. É nesse espaço em que as informações são reunidas e avaliadas e onde se transmite em efetiva política externa os impulsos que emanam dos representantes diplomáticos.

Os diplomatas, dentro do corpo político do Estado, seriam os “olhos, ouvidos e boca, suas ponta dos dedos, constituem algo como suas encarnações itinerantes” (MORGENTHAU, 2003, p. 972), os quais possuem as funções básicas para seu governo, a da representação simbólica, da legal e da política.

A primeira função diz respeito ao exercício contínuo das funções simbólicas do Estado pelo diplomata e a exposição às funções simbólicas de outros diplomatas e do país em que está acreditado. O diplomata teria a atividade de demonstrar a importância e o prestígio que seu país possui no exterior e, por outro lado, o prestígio que o país no qual ele está tem em relação ao seu governo. Essa representação simbólica seria instrumentalizada em recepções, eventos culturais, exercícios protocolares e cerimoniais. A representação legal possibilita ao diplomata ser o representante legal do seu governo junto aos outros países, o que lhe permite negociar, assinar acordos internacionais e representar o país em conferências internacionais, bem como depositar seu voto em nome do governo.

A terceira função dá forma à política externa do país, considerada por Morgenthau (2003) a mais importante, devido ao fato de recair sob o representante a execução política das tarefas da diplomacia.³⁸ O diplomata é aquele que desempenha a percussão, a negociação e a ameaça, e mesmo que o Ministério lhe dê instruções relativas aos objetivos a serem perseguidos, a execução dessas tarefas é decorrente do julgamento pessoal desse representante.

A visão de Merle (1984) complementa a concepção tradicional da política externa, entendida como uma atividade específica do Estado, a qual superaria as leis que regem as atividades políticas comuns, característica que permite a consolidação de um campo particular cuja inteligibilidade e controle seria somente acessível a uma elite privilegiada. Embora se diferencie das noções realistas de formação da política externa, Merle (1984) ainda sustenta o processo de *policymaker* da política externa distante da participação democrática da sociedade. Em *La Politique Étrangère*, o autor aponta a política externa como um reflexo das demandas existentes na sociedade, não no sentido da participação democrática na sua formulação, mas como a síntese de variáveis e constrangimentos estatais e sociais na definição da mesma (MERLE, 1984).

A primeira regra da política externa se dirige ao caráter exclusivo do Executivo (*La primauté de l'exécutif*) na condução da política externa, sem a presença do povo ou mesmo de outros poderes constituintes do Estado. A primeira regra remete ao pensamento

38 Para Morgenthau (2003), existem quatro tarefas da diplomacia que representam os elementos básicos de que é feita a política externa, em qualquer parte e em todos os tempos: I. A diplomacia precisa determinar seus objetivos à luz do poder disponível, tanto de fato como em potencial, para a consecução desses objetivos; II. A diplomacia tem de ser capaz de avaliar os objetivos das outras nações e o poder disponível, tanto de fato como em potencial para a consecução desses objetivos; III. A diplomacia precisa determinar até que ponto esses diferentes objetivos são compatíveis entre si; e IV. A diplomacia tem que empregar os meios apropriados para a concretização de seus objetivos.

que a política externa deve ser delegada àqueles que tenham a responsabilidade na condução do Estado, ou seja, os *grands hommes*. A segunda e a terceira regra se referem aos princípios centralizadores da política externa, sendo o privilégio do soberano (*Le privilège du souverain*) na condução das questões internacionais e a regra do monopólio (*La règle du monopole*). O privilégio é instituído uma vez que esse seria a “encarnação da coletividade” e o responsável por transmitir ao ambiente internacional o interesse da coletividade. Acerca do monopólio, ele se refere à concentração da política externa por certos executores, uma vez que, para alcançar sua eficácia, é importante que o poder não seja compartilhado, mesmo dentro do próprio governo. Para que uma política externa possa sustentar as três regras apresentadas, Merle (1984) aponta a quarta regra, a da formação de uma diplomacia profissional (*La professionnalisation de la carrière*), que remete à formação de quadros de técnicos e *experts*, aos quais será delegada a função de afrontar as tarefas inerentes aos assuntos internacionais. Por último, Merle (1984) defende o segredo (*La règle du secret*) para os assuntos internacionais. O país e sua diplomacia devem manter em sigilo suas informações, para que a condução da política seja protegida contra o risco das adversidades do cenário internacional.

A problematização principal da autorização da representação em política externa pela técnica está relacionada a um debate mais amplo, ancorado na relação entre o conhecimento especializado, a política e a democracia. Desde a Filosofia grega,³⁹ o conhecimento técnico foi o elemento diferenciador da relação entre aqueles que participavam da decisão com os indivíduos comuns.

Na política externa, o discurso técnico foi se consolidando ao longo dos séculos dentro das academias e Ministérios das Relações Exteriores. Credita ao Cardeal Richelieu a criação, em 1626, do primeiro Ministério de Assuntos Exteriores, com uma estrutura voltada para a centralização da diplomacia e das atividades correlatas. Ele serviu de modelo para toda a Europa e, posteriormente, para o mundo ocidental, permitindo a institucionalização da diplomacia, condição que foi reforçada, no início do século XIX, com os Congressos de Viena, de 1815, e de Aix-la-Chapelle, de 1818, nos quais ocorreu o primeiro esforço internacional para regulamentar o regime e o funcionamento das relações diplomáticas entre os Estados. Durante esses congressos, as práticas diplomáticas foram codificadas – condição que permitiu, segundo Roncati (2013), a incorporação da diplomacia ao rol de serviços públicos dos países. Com isso, foi criada uma “profissão especial – a dos diplomatas –, que se consolidou como uma atividade muito distinta, cujos membros pertenciam às elites sociais e econômicas de seus países” (RONCATI, 2013, p. 22).

A transformação da diplomacia para uma atividade permanente do Estado nacional resultou na criação e na manutenção de instituições e relações permanentes que formaram redes e sistemas de embaixadas, permitindo o fortalecimento da atividade no seio do Estado.

Batista (2010) concede à figura do cortesão o marco inicial da representação moderna dos assuntos externos do Estado. Na corte, ao cortesão correspondia aquela que hoje é prerrogativa do diplomata moderno. Possuidor de características aristocráticas – ascendência nobre e educação formal –, essa função consolidou a ideia do funcionário

39 O primeiro relato da separação entre técnica e política é remetido à metáfora do Rei Filósofo, na qual esse rei, treinado para ser um bom governante, se distanciaria dos demais cidadãos com o objetivo de alcançar um bom governo.

ideal do Estado, ao substituir o *Condottierre*⁴⁰ na condução dos assuntos estatais, pelo fato de incorporar e exercer em suas ações a ideia de Estado. O cortesão é possuidor das vocações voltadas para as tarefas do Estado no ambiente da corte, passando de um funcionário autorizado pelo Estado para falar em seu nome para o guardião dos segredos e dos interesses inerentes à estrutura estatal.

São três as características, segundo Batista (2010), que permitem aos diplomatas os atributos e prerrogativas da representação dos assuntos externos dentro do Estado, desde sua formação moderna: a) compromisso e lealdade inquestionável para com o seu campo de atuação e a estrutura que o abriga; b) observância de uma disciplina (*habitus*) condizente com sua condição; e c) uma [suposta] capacidade inquestionável para guardar segredo sobre os assuntos que envolvem a estrutura e o campo a que pertencem e em nome dos quais atuam.

Entendemos, em consonância com Batista (2010), que o processo que consolidou a representação política da política externa em torno do Estado e de suas burocracias está intimamente ligado ao processo de consolidação do *habitus* diplomático. Compreendido dentro da matriz bourdieusiana da sociologia, o *habitus*⁴¹ seria, segundo Setton (2002), um instrumento conceitual que auxilia pensar a relação, a mediação entre os condicionamentos sociais exteriores e a subjetividade dos sujeitos.

Conforme Batista (2010), é na perspectiva sociológica da formação da ideia de Estado que o *habitus* diplomático se fortalece e se perpetua, dentro de uma configuração disciplinar que permite a indivíduos específicos o comprometimento com um campo e uma estrutura permanentes também singulares. Tal condição permite a ação singular e o acesso ao núcleo estatal com informações e imunidades só a ele permitidas, em função de sua condição orgânica especial, consolidando a formação de um estamento estatal [diplomático], o qual consegue se impor e ocupar o espaço no Estado.

Roncati (2013), em manual sobre a função diplomática, evidencia de forma muito clara como a técnica diferenciaria o diplomata moderno dos demais:

Para ser diplomata não basta contar com um decreto de nomeação e um passaporte que o designe como tal. Esse é o aspecto administrativo da profissão [...]. Um país pode ter vários funcionários que desempenham funções no exterior, mas não o permite ser chamado de diplomata [...] Essa expressão deve estar limitada a quem *domina as habilidades suficientes* para cooperar na condução das relações exteriores de seu país (RONCATI, 2013, p. 164, grifo nosso).

Nessa direção, o autor postula quais os requisitos básicos necessários ao postulante a representante do seu país em assuntos internacionais:

a) a origem universitária não deve ser muito ampla, devendo ficar restrita a determinados cursos universitários que tenham alguma afinidade com a diplomacia – direito, economia, ciência política, sociologia, história, geografia e jornalismo;⁴²

40 O *Condottierre* seria aquele que, no contexto das primeiras cidades-Estados italianas, conduziria as relações entre as cidades. Eram considerados mercenários que estabeleciam contratos com Estados interessados em seus serviços, sem a noção de pertencimento a uma única nação.

41 Para uma leitura mais aprofundada do conceito de *habitus*, ver Setton (2002).

42 O autor salienta que embora existam diplomatas oriundos de outras profissões, os cursos elencados “compartilham muito dos fundamentos e dos ensinamentos necessários para a diplomacia” (RONCATI, 2013, p. 166).

b) devem passar pelo concurso de ingresso que inclua conhecimentos acadêmicos gerais e especializados – capacidade de síntese e análise, lógica e solução de problemas – além de incluir exames orais e psicoatitudinais que possam evidenciar como o candidato argumenta e se posiciona em relação ao seu interlocutor;

c) devem passar por uma formação especial em instituições especializadas centradas em áreas bem determinadas, como direito internacional, política externa e internacional, economia, cerimonial, e práticas diplomáticas; e por último,

d) o postulante deve se sentir formando parte das tradições diplomáticas de seu país,

mantendo vigente o cordão umbilical que o liga aos homens e mulheres que antes entregaram sua vida aos serviços exteriores [...] assim ele *desenvolverá o orgulho de pertencer a um grupo humano silencioso mas seletivo*, ao que corresponde ao longo da sua carreira grandes e delicadas responsabilidades (RONCATI, 2013, p. 171, grifo nosso).

Mais do que detentores de técnicas específicas, ainda há no “receituário diplomático” algumas características que seriam “qualidades diplomáticas” (RONCATI, 2013) essenciais para o “diplomata ideal” (NICOLSON, 1988). Nicolson (1988) se propõe a definir quais as características morais e intelectuais que o diplomata ideal deveria possuir: veracidade, precisão, calma, bom caráter, paciência, modéstia e lealdade. O embaixador chileno Eduardo Roncati (2013) avança na recomendação das qualidades essenciais dos diplomatas, inclusive propondo a separação dessas qualidades entre essenciais e adquiridas. As primeiras, segundo o embaixador, seriam as qualidades que deveriam formar parte da própria natureza da pessoa que se propõe a exercer o cargo, elas seriam:

- | | |
|-----------------|------------------|
| a) patriotismo; | f) sobriedade; |
| b) franqueza; | g) critério; |
| c) vocação; | h) dignidade; |
| d) dedicação; | i) discricção; e |
| e) modéstia; | j) paciência. |

Já no grupo de qualidades adquiridas – nos cursos de formação diplomática – estão enumeradas: a) lealdade; b) sociabilidade; c) adaptabilidade; d) habilidades para negociar; e) espírito de observação; f) facilidade de redação e expressão oral; g) sensibilidade política; h) conhecimento de idiomas estrangeiros; i) inquietude intelectual; e j) pontualidade.

Notadamente, essas características procuram estabelecer o diplomata como um profissional diferente dos demais, com a capacidade e destreza para se eximir das paixões e das vontades individuais na condução da política, de ser leal ao Estado e somente a ele, ter uma capacidade de negociação e de controle superiores, bem como ter uma boa educação e ser formado para tal. O diplomata brasileiro Paulo Roberto de Almeida (2009) reforça essa ideia:

Ser diplomata não é simplesmente uma questão de profissão; é uma vocação, uma questão de *status*, quase que uma missão, o chamado *calling* [...] Ser diplomata é saber se colocar acima das paixões e dos modismos do presente, transcender interesses políticos conjunturais, em favor de uma visão de mais longo prazo, afastar posições partidárias ou de grupos e movimentos com inserção parcial ou setorial na sociedade, em favor de uma visão nacional e uma perspectiva de mais longo prazo. Significa, sobretudo, contrapor às preferências ideológicas pessoais, ou de grupos momentaneamente dominantes, ou dirigentes, uma noção clara do que sejam os interesses nacionais permanentes (ALMEIDA, 2009, n.p.).

A construção do diplomata como um profissional e um ser diferenciado dos demais nos remete aos códigos de honra e de conduta que caracterizaram a aristocracia da corte – apego às aparências, ao formalismo e ao controle das emoções – e que a separavam dos demais, principalmente dos burgueses (ELIAS, 2001). Como pontua Elias:

a investigação de uma sociedade de corte mostra, com muita clareza, alguns dos outros aspectos desse impulso de distanciamento. A couraça das autocoerções, as máscaras que os homens singulares das elites de corte desenvolvem, então como parte deles mesmos, de sua própria pessoa, a um ponto que nunca fora alcançado antes, são coisas que também aumentam a distância entre os indivíduos (ELIAS, 2001, p. 244).

A consolidação do Ministério das Relações Exteriores brasileiro enquanto instituição representativa da política externa brasileira compartilha as características da própria criação do Estado brasileiro – centralizador e marcado pelo privilégio da condução política por uma elite construída às margens das demandas sociais –, que ressonaram na definição do interesse nacional e da *raison d'état* brasileira e na definição do papel de Itamaraty na condução da política externa brasileira, marcado pelo seu insulamento.

Essa centralização decisória é explicada por Faria (2008) como a confluência de distintos fatores,⁴³ os quais, de forma muito sintética, dizem respeito a um longo processo histórico que concedeu grande autonomia ao Itamaraty e relegou uma postura marginal à sociedade e seus representantes, em função de uma significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta.

O trabalho seminal de Cheibub (1984) relata que o processo de burocratização e institucionalização⁴⁴ fizeram com que o Itamaraty tivesse seu poder aumentado face às outras instituições políticas, uma vez que nenhuma outra apresenta grau de institucionalização

43 a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal; b) o fato de o Legislativo brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional (FARIA, 2008).

44 O processo de burocratização e institucionalização é dividido pelo autor em três momentos: o “patrimonial”, de 1822 ao fim do século XIX; o carismático, referente ao período de gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) e, a partir do início do século XX o período “racional-legal”.

similar.⁴⁵ Como consequência, os diplomatas se fortaleceram enquanto corpo profissional e se estabeleceram como representantes da política externa brasileira. Segundo o autor,

Este fortalecimento tende a aumentar progressivamente⁴⁶ não apenas a capacidade de controle desses atores sobre a condução da política, mas também de sua própria formulação. Os diplomatas, *qua* membros de uma instituição, tendem a adquirir uma autonomia crescente em relação tanto ao sistema social quanto a segmentos particulares desse sistema, e do próprio aparelho estatal. Esta situação lhes confere crescente iniciativa na formulação e implementação da política externa [...] (CHEIBUB, 1984, p. 30).

A separação social da representação do diplomata se vale também do fortalecimento desse enquanto profissão. Desde Durkheim (1999), temos a técnica e a especialização como um importante fator de diferenciação social e de organização da sociedade. Para o autor, a divisão social do trabalho, característica de sociedades mais complexas, é resultado da própria especialização das profissões, na qual os indivíduos cumprem papéis diferentes dentro dessa sociedade.

A profissionalização decorrente do domínio da técnica criaria na sociedade, segundo correntes weberianas, relações de dominação e de diferenciação social. Weber (1999), ao definir “profissão”,⁴⁷ considera as categoriais profissionais como uma unidade de integração social e, ao mesmo tempo, de exclusão social. Segundo o próprio, as profissões podem, inclusive, ser consideradas como estamentos, pois “costuma pretender, com êxito, certa ‘honra’ social somente em virtude da ‘condução da vida’ específica, eventualmente condicionada pela profissão” (WEBER, 1999, p. 189). Para o autor

A posição social efetiva dos funcionários é mais alta, em regra, em países de cultura antiga, onde existe grande necessidade de uma administração especificamente instruída, havendo, ao mesmo tempo, uma diferenciação social forte e estável e recrutando-se a maioria dos funcionários, em virtude da distribuição do poder social ou do alto custo da instrução específica prescrita e das convenções estamentais compromissórias, das camadas social e economicamente privilegiadas (WEBER, 1999, p. 201).

Cheibub (1984) demonstra como a profissão de diplomata se estabeleceu como resultado de um amplo processo de socialização e de profissionalização, permitindo a consolidação de um *esprit de corps* entre eles. Penna (1994) postula que em nenhuma outra carreira existe uma distância entre os diplomatas e a sociedade, conduzindo, inclusive, pelas singularidades do trato diplomático, a formação de um espírito de casta entre os membros da diplomacia. Esse processo englobaria a interação exclusiva em nível internacional com outros diplomatas, o isolamento físico da sociedade em que se inserem, a socialização dos jovens diplomatas quase que exclusivamente realizada com outros

45 Com exceção do Exército (CHEIBUB, 1984).

46 Essa condição de fortalecimento progressivo do diplomata pode ser percebida até o final da ditadura militar no Brasil. Com a consolidação democrática, essa exclusividade passa a ser questionada por outros atores interessados na política externa. Para a discussão, ver Lima (2000) e Lopes (2011).

47 “[...] aquela especificação, especialização e combinação dos serviços de uma pessoa que, para esta, constituem o fundamento de uma possibilidade contínua de abastecimento ou aquisição” (WEBER, 1999, p. 91).

membros da profissão. Decorrente desse processo, há a formação de laços entre esses diplomatas, os quais passam a interagir – casar, morar próximo, adotar estilos de vida parecidos – entre eles reforçando o isolamento social da sociedade na qual se inserem.

Essas peculiaridades permitiram que a Casa de Rio Branco se confirmasse como um local de destaque dentro da estrutura política nacional, que permitiu que os membros da elite diplomática brasileira do século XIX tivessem sido autorizados (ou se sentissem credenciados) a interpretar o interesse nacional em nome da coletividade pátria, tendo por parâmetros os próprios padrões intelectuais e morais, individuais e coletivos (LOPES, 2013).

Lima (2000) atenta para o alto grau de aceitação que o Itamaraty tem tradicionalmente logrado obter da sociedade. Holzhacker (2006) demonstra, por meio de *surveys*, que o Ministério é identificado pela sociedade brasileira como o órgão central na definição e implementação da política. Leticia Pinheiro (2003) complementa ao argumentar que, por muito tempo, devido ao alto grau de credibilidade do Itamaraty, seu elevado nível de capacitação profissional e seu amplo poder de agenda – garantido pelo modelo institucional vigente –, a adoção de uma conduta parcialmente responsiva tinha permitido ao órgão garantir uma imagem de atuação internacional representativa em face da falta de mecanismos de responsabilização. Nesse sentido, o Itamaraty conseguia, assim, construir uma imagem de crescente desinsulamento e representatividade para a atuação internacional brasileira sem abrir mão da sua autonomia.

Ao caso brasileiro ainda se soma mais um fator no processo de insulamento da representação, reforçado principalmente pelas tradições e afirmações de pertencimento ao mesmo grupo social. Segundo Moura (2007), o corpo diplomático brasileiro é uma coletividade que se define, em termos profissionais, por meio da noção de carreira e de categoria funcional, e um grupo de *status* que se distingue por um *ethos* e uma visão de mundo compartilhado. A autorrepresentação do grupo é feita por imagens que remetem à formação de um parentesco “diplomático, na qual a coletividade dos diplomatas se pensa através das metáforas biológicas, de parentesco e de relações domésticas, e a grande imagem que remete ao patriarca e patrono da Casa é o Barão de Rio Branco” (MOURA, 2007, p. 109).

Para pensarmos Rio Branco hoje, é necessário termos em conta que esse nome é o principal recurso simbólico através do qual os diplomatas brasileiros pensam suas carreiras, sua instituição e a relação destas duas com a construção nacional. Rio Branco está presente em forma de bustos espalhados pelo Palácio Itamaraty em Brasília e no Rio, dá nome à ordem honorífica da diplomacia brasileira, empresta seu aniversário ao Dia do Diplomata, quando, após o Hino Nacional, se toca o Dobrado de Rio Branco, nomeia o Instituto responsável pela formação dos diplomatas brasileiros e, finalmente, intitula a própria instituição, que se autodenomina Casa de Rio Branco, em uma metáfora que invoca relações de parentesco dinásticas. Rio Branco é, assim, sinônimo da tradição na diplomacia brasileira, que se distingue por um *ethos* específico (MOURA, 2000, p. 82).

A invenção das tradições (HOBSBAWM, 1997) diplomáticas brasileiras foi baseada na reprodução dos mitos, rituais, padrões de socialização da vida e da carreira diplomática, associadas sempre à figura de Rio Branco, as quais procuraram consolidar o personagem como o marco fundador da linhagem diplomática (MOURA, 2000).

O interessante é perceber como as tentativas de relacionar a tradição à figura de Rio Branco são utilizadas pela burocracia para a manutenção da tradição de coesão interna e do caráter central na produção política. Para tal, são utilizados dois mecanismos: a reprodução via biografias do caráter mítico do personagem e a sua associação ao legado do modo de produção da política externa.

As palavras do chanceler Fernando Henrique Cardoso, em discurso nas comemorações do Dia do Diplomata, reforçam a ideia:

[Esta] cerimônia traz, como qualquer ritual, conotações de tradição e renovação. Tradição, porque a diplomacia está ancorada na história. Nutre-se de ensinamentos do passado e da experiência de tantos servidores que engrandeceram o seu nome, muitos deles ilustres homens públicos e estadistas, a começar por aquele que é seu patrono, Rio Branco (CARDOSO, 1993, n.p.).

Essa narrativa de consolidação da figura de Rio Branco compreende, segundo Francisco (2010), uma série de manifestações com o intuito de consolidar esse personagem como o início da árvore genealógica da “família” Itamaraty, na qual se ressalta o papel estadista de Rio Branco, afinal essa narrativa se constrói principalmente na ideia de que o Barão foi além do que se esperava de um executor. Ele conseguiu atingir os interesses nacionais sem participar do ambiente autointeressado da política interna, sem participar das disputas políticas e do jogo de interesses – feitos compreensíveis, visto que foi um retraído político e um homem de estudo, mais afeito aos gabinetes de leitura do que aos ministeriais.

Essa construção institucional remete e reforça a definição dos diplomatas como os detentores legítimos da definição do interesse nacional e do caráter central do Itamaraty na formulação da política externa. A herança que Rio Branco deixou aos seus discípulos teria sido o legado de como se fazer política externa, o qual se definiria com uma aproximação indiscutível com as práticas imperiais de se fazer política. Segundo Francisco (2010), o legado se caracterizaria por

não permitir que esta se transforme em uma função das ambições e interesses particulares e não subordinar o Ministério das Relações Exteriores a mudanças de presidentes, com o objetivo único de trabalhar para consolidar os interesses maiores do Estado brasileiro (FRANCISCO, 2010, p. 72).

A autorização pela técnica, somada ao reforço da tradição e da coesão institucional, se aproximam da visão proposta por Schwartzman (2008) do processo de cientificação da vida política. Nesse processo são criadas formas de reconhecimento externo provenientes do domínio científico – no caso analisado, a técnica diplomática – com intenção de criar mecanismos de autoridade que geram a manutenção exclusiva aos pertencentes ao

grupo das tradições e rituais do processo político. Dentro dessa lógica é estabelecida uma “rígida estratificação que separa os que cumpriram os rituais e adquiriram os direitos de produzir conhecimento e os que não os conquistaram e somente podem acreditar na competência técnica dos que estão por cima” (SCHWARTZMAN, 2008, p. 8).

Esse direito exclusivo para atuar em determinada questão que pressupõe o domínio da técnica cria o conceito de autoridade tecnocrática, definida por Schwartzman (2008) como um sistema que poucos comandam e os outros obedecem. Para o domínio, os que controlam se fortalecem e se utilizam dos sinais externos que os qualificam para sua ação: usam o jargão correto e a parafernália técnica, falam com o tom esperado e exibem as credenciais apropriadas a suas assertivas. Já aos que obedecem, a falta do domínio técnico leva à incompreensão ou mesmo à possibilidade de julgamento da ação daquele que age em seu lugar, cabendo a eles confiar e aceitar sua autoridade na questão.

Como instrumento de dominação da técnica, a burocracia⁴⁸ ocupa posição destacada na forma moderna da dominação racional,⁴⁹ e assumindo na vida pública a autoridade burocrática (WEBER, 1999), seu desenvolvimento com relação às outras formas de organização social se deve a “superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma [de organização]” (WEBER, 1999, p. 212). Freund (1985), em análise da sociologia weberiana, afirma que os fatores que permitiram o desenvolvimento da burocracia e que moldaram suas características atuais são fenômenos complexos, como o desenvolvimento da economia financeira moderna, a racionalização do direito, a democratização (que ele denomina “fenômeno de massa”), a extensão da intervenção estatal aos domínios mais diversos das atividades humanas e, sobretudo, o desenvolvimento da racionalização técnica.

A promoção da estrutura burocrática na composição dos governos está intimamente relacionada à expansão quantitativa e qualitativa das funções administrativas, tanto na esfera pública quanto na privada, cada vez mais dependentes da burocracia em seus quadros de pessoal (TORRES, 2004). Segundo o autor,

Geralmente, os governantes se esforçam por fortalecer a burocracia pública na medida em que esse processo lhes aumenta os poderes políticos, uma vez que maiores recursos materiais, humanos e financeiros estão disponíveis. Assim, decisões sobre investimentos, compras governamentais e gerenciamento de recursos humanos e financeiros possibilitam maiores recursos políticos para os governantes, que naturalmente tudo fazem para que esses elementos de barganha sejam cada vez mais significativos (TORRES, 2004, p. 38).

48 Segundo Weber (1999, p. 199), as características da burocracia são: o princípio das competências fixas (distribuição fixa das atividades necessárias para a realização dos deveres oficiais, distribuição fixa dos poderes de mando e dos meios coativos, criação de providências planejadas e contratação de pessoas qualificadas segundo critérios gerais); princípio da hierarquia de cargos; documentação dos atos e decisões; especialização das tarefas; profissionalização da força de trabalho dos funcionários (o trabalho na organização burocrática é a ocupação principal dos funcionários e não uma ocupação amadora ou diletante); e administração de acordo com regras.

49 Segundo Olivieri (2011), a burocracia, como forma de organização da dominação através da ocupação de funcionários a serviço do soberano não surgiu com a dominação racional, nem é dela exclusiva, uma vez que as formas tradicionais e patrimoniais de dominação também se organizavam através do trabalho de funcionários. A burocracia moderna, entretanto, tem especificidades que a diferenciam radicalmente da burocracia patrimonial.

Conforme pontua Peters (2002), a soma dos elementos quantitativos e qualitativos faz dos burocratas atores capazes não apenas de moldar as técnicas, mas também políticas consideradas por eles como viáveis, ofuscando ou atrasando a implementação das metas delegadas pelos seus superiores políticos. Em decorrência, as burocracias são geralmente associadas a formas hierárquicas – e até mesmo autoritárias – de governança, apesar de desde sua institucionalização terem buscado a garantia da igualdade entre os cidadãos.

Nesse sentido, como lembra Figueira (2010), além dos aspectos que tornam a burocracia um importante ator a ser considerado no processo político, os administradores públicos também gozam de algumas vantagens em relação aos políticos, em virtude essencialmente de sua estabilidade e permanência nos cargos, sendo que os políticos passam, na maioria das vezes, o seu mandato realizando ações que visam, sobretudo, garantir sua reeleição, o que os tornam muito vulneráveis às pressões domésticas. Por outro lado, as burocracias também estão submetidas às instituições políticas que possuem o poder necessário para a regulamentação de suas funções, além de terem o controle sobre a distribuição orçamentária do Estado, determinando, a seu critério, a distribuição financeira entre as burocracias, podendo ora destinar muita verba e, com isso, valorizar o trabalho e as políticas desenvolvidas por uma burocracia, ora diminuir seu orçamento e, conseqüentemente, suas funções e importância dentro do governo.

A proliferação da burocracia pública se deu igualmente em órgãos governamentais ligados à formulação e implementação da política externa. Atualmente, todo sistema moderno de Estado requer um corpo burocrático especializado na composição de suas embaixadas, suas forças armadas, para a avaliação e manuseio das intermináveis informações provenientes das relações internacionais contemporâneas (HILL, 2003). Sendo assim, os organismos de política externa têm auferido um amplo reconhecimento pelos estudiosos dessa área nos últimos anos, que passaram a enxergar os burocratas/quadros de pessoal como atores relevantes no processo político.

Ao classificar a burocracia como uma agente da política externa – decorrente dos modelos de Allison⁵⁰ –, Figueira (2010) remete-nos a um debate que vem sendo travado por grande parte dos analistas de política externa que problematizam qual o real papel da burocracia no processo de tomada de decisão, considerando a dinâmica do Estado contemporâneo e os mecanismos de controle democrático que existem sobre esses atores, uma vez que são administradores públicos que assumem o cargo por competência técnica, estando aquém do controle do eleitorado.

No Brasil, o debate sobre dotar as burocracias de instrumentos surge dentro da administração pública, marcado pelo texto de Campos (1990) que, no início da Nova República brasileira, já identificava que a falta de *accountability* da burocracia brasileira decorre do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade e que, em função da estrutura e da dinâmica do governo, esse padrão tem favorecido, na prática, o domínio do Executivo Federal perante os outros poderes. O remédio apresentado pela autora é uma alteração que demandaria a ampliação de controles burocráticos em dois sentidos: primeiro, no

50 De acordo com um dos modelos de Allison, a ação governamental não é escolhida por um indivíduo qualquer. A maioria dos resultados emerge da barganha entre jogadores, os quais compreendem de maneira distinta um tema e muitas vezes diferem sobre qual ação deve ser tomada. Assim, as ações raramente decorrem de uma doutrina em que todos concordam (ALLISON, 1969).

sentido da redefinição conceitual de controle e avaliação, para incluir outras dimensões de desempenho como eficácia, efetividade e justiça social e política. Segundo, no sentido de expandir o número de controladores e a sua representatividade, reforçando a própria legitimidade do controle (CAMPOS, 1990).

Observando a questão, Milani (2008b) mostra que soluções para o problema surgiram no bojo da discussão entre Estado e sociedade civil, apontando principalmente para a construção de mecanismos democráticos como estratégias de descentralização, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness* e *accountability*), a gestão pública por resultados, o incremento do controle social, além de dispositivos de participação social que visam chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem como atores políticos da gestão pública (MILANI, 2008b).

Dentro desse debate, a política externa não passa inerte. No caso, durante muito perdurou a máxima de que, dada a complexidade na formulação e na sua implementação, o público não teria capacidade de compreensão das problemáticas envolvidas, condição que retiraria da política o controle público, delegando somente aos representantes especializados a gestão, controle e produção desta.

A percepção da existência de uma “nova política externa” (HILL, 2003), caracterizada pela introdução do elemento político na sua produção – interesses, novos atores, conflitos, elementos partidários, regime políticos – foi catalisadora para o questionamento do monopólio “nobilício” e burocrático da política, no sentido de a política externa estar historicamente delegada a uma parcela social. Isso introduziu o debate sobre a necessidade de inclusão de atores na arena internacional – atores com legitimidade e recursos de poder – e a busca por instrumentos democráticos na condução e formulação política. Para Badie (2009), a introdução desses novos atores se faz de forma tão incisiva que eles dificilmente deixarão de ser notados pelos tomadores de decisão estatais, pois é muito alto o custo político de ignorá-los. Devin e Toernquist-Chesnier (2010) sinalizam a existência de um movimento global de proliferação de atores envolvidos em assuntos internacionais, com a conseqüente fragmentação do monopólio diplomático, o qual transforma o método de fazer diplomacia e política externa.⁵¹

Na América Latina, essa ampliação é atribuída principalmente ao impacto da mudança de regime político ocorrido na região a partir da década de 80 (NOHLEN; FERNÁNDEZ B., 1991; VAN KLAVEREN, 1992; PINHEIRO, 2009). Na Argentina, Rapoport e Spiguel (2003) demonstraram que a busca de uma independência econômica e uma política externa mais autônoma aproveitou da existência de condições para o exercício da democracia. Esse imbricamento gerou uma relação intrínseca entre democracia e política externa autônoma ao longo dos tempos, em última instância, dissociável, sendo as Malvinas o caso paradigmático, no qual o interesse nacional e sua defesa é resultado da participação e dos interesses da população no processo decisório.

O processo de mudança institucional e de perfil na política externa argentina nos últimos anos mostra mudanças significativas, decorrentes de alterações no cenário mun-

51 Apesar de ser um movimento global, a pluralização e politização da política externa não geram um padrão de “democratização” da política externa, conforme pontua Lopes (2012).

dial, que trouxeram consigo a reestruturação das agendas nacionais de política externa em função da crescente complexidade e variedade temática da agenda global, da reacomodação de posições e alianças, da crescente interdependência política e econômica acentuada pelas dinâmicas da globalização e, principalmente, do surgimento de novos atores que interagem com o Estado e com os organismos internacionais (ALICE, 2009).

No Paraguai, a mudança no regime político em 1989 operou como uma condição necessária para lograr a reinserção internacional do país. O esforço do primeiro presidente da transição democrática em utilizar a diplomacia presidencial posicionou o Paraguai como um país democrático dentro da comunidade internacional (MASI, 2008). Segundo Arce (2011), durante o governo Lugo foram criadas oportunidades – renegociação do Tratado de Itaipu, nova postura do Mercosul e a ampliação de fundos para o FOCEM – que implicaram em mudanças no processo decisório, no qual foram descentralizadas funções antes concentradas no Executivo, realocando, inclusive, a ontologia do interesse nacional, passando essa a agregar reivindicações de organizações antes marginalizadas do processo decisório.

A política externa uruguaia, ao largo do processo de mudança de regime, segundo Clérico (2009), assiste a significativas mudanças, tanto domesticamente, como na sua atuação internacional. Internamente, a autora observa que ocorreu a complexificação do processo de decisão em todas as etapas de elaboração da política externa uruguaia, gerada pela ampliação de atores, tanto das esferas da sociedade, como uma maior diferenciação de atores governamentais participantes. Para Pérez Antón (2005), com a transição, a política externa uruguaia, comparada com sua similar dos períodos da ditadura, é muito mais ampla na sua agenda, mais intensa nos seus eixos de negociação e mais disposta a lançar iniciativas nos níveis sub-regionais, regionais e globais.

No Brasil, esse processo de mudança na política externa pode ser caracterizado como um processo de mudança incremental:⁵² introdução de novas regras no arranjo institucional, sem necessariamente a completa substituição das preexistentes. A mudança institucional, nesse caso, ocorre não pela substituição completa das regras e das instituições, mas pela adequação, revisão e adição de novos padrões e regras (MAHONEY; THELEN, 2009).

A maior participação dos novos atores alterou a distribuição dos recursos de operação das fases do *policy cycle*⁵³ da política externa nacional, ao passo que os novos *stakeholders*

52 De acordo com Mahoney e Thelen (2009), o processo de mudança incremental (*layering*) ocorre quando os atores que buscam a mudança institucional não possuem a real capacidade de alterar as regras existentes, de modo que possa ser construída uma alternativa plausível e concebível ao modelo existente. Em vez de tentarem alterar o modelo por completo, esses atores buscam, dentro das regras e das instituições existentes, a adição de novos padrões e regras, enquanto os defensores do *status quo*, embora sejam capazes de preservar as regras e padrões existentes, não são capazes, em função principalmente do contexto político e institucional, de sustentar a introdução de novos padrões e modificações institucionais.

53 A abordagem de ciclos políticos como ferramenta na análise de política externa é muito recente, mas é promissora por dar conta das dificuldades e inconsistências das molduras analíticas behavioristas de *foreign policy analysis*, ao passo que fundamenta-se na compreensão de que as políticas externas – exatamente como as demais políticas públicas desenvolvidas dentro de institucionalidades democráticas – poderão ser avaliadas a partir da perspectiva dos “ciclos”, os quais contemplam desde as fontes (domésticas e internacionais) de uma determinada *policy* até a sua derradeira implementação/avaliação.

questionavam a total autonomia do Itamaraty na condução política e buscavam alternativas para conseguir recursos para participar de algumas fases do ciclo.

Pinheiro (2009) coloca que a participação da sociedade antes do movimento de democratização era bastante reduzida, com suas demandas reprimidas em razão do controle da atividade política pelo regime militar. Com a democracia e a diversificação da agenda da diplomacia no pós-Guerra Fria, as demandas sociais passaram a compor, aos poucos, a agenda da política externa e a ganhar espaço junto aos representantes desta. A participação, segundo a autora, se deu de diversas formas e com os mais distintos setores. Sindicatos, ONGs e movimentos sociais organizados buscaram participar da formação da agenda da política externa brasileira. A incorporação da participação social foi alcançada principalmente na década de 90 com as grandes conferências da ONU, o que gerou importantes mudanças para a lógica da representação democrática na política externa.

Com a ampliação, Pinheiro (2009) conclui que um desafio para o Ministério das Relações Exteriores é, por um lado, dar maior legitimidade às suas propostas por meio do debate sobre a atuação internacional do Brasil e, por outro, é resguardar sua autonomia para que não se desvie o curso das políticas nem se ponha em risco seu sucesso. Com isso, o isolamento do Itamaraty, que conferia a ele a autonomia necessária para atuar em nome do interesse nacional, é questionado, criando a necessidade da existência de instrumentos exógenos à atividade diplomática para conquistar uma combinação entre autoridade e representatividade que confira às decisões um alto grau de credibilidade perante os interlocutores internacionais e, como acreditamos, para gerar uma condução democrática.

A ampliação e o questionamento da exclusividade de atuação em política externa, porém, não ocorreu sem reação do Itamaraty. Pelo contrário, há um duplo movimento: o de adaptação à nova conjuntura, mas também a manutenção de sua centralidade decisória. Como observa Georgiadou (2011), a racionalidade implícita no processo de mudança e adaptação da política externa é que as corporações diplomáticas desejam manter sua relevância no ambiente operacional e manter sua centralidade no processo decisório. Para Figueira (2010), embora espaços de diálogo estejam sendo abertos em relação a outros atores estatais, e mesmo atores não estatais, o que se observa na estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores é a manutenção do *status quo* organizacional, preservando-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula. Dentro desse movimento, o Itamaraty ainda mantém para si o papel central na política externa e seus movimentos de reação para superar as pressões sociais, com relação ao seu insulamento, evidenciam “a sua capacidade de coordenação da política externa do país” (FARIA, 2012, p. 37). Essa configuração, para Figueira (2010), resulta em duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe

Além de conferir densidade e profundidade às análises, por não negligenciar a sociologia política por detrás dos processos de produção da política exterior, tal operação de fusão entre técnicas da APE e da análise convencional de políticas públicas (APP) pretende assegurar comparações significativas entre os objetos em tela (LOPES *et al.*, 2016). Um ciclo político compreende várias fases que se relacionam com a sequência de elementos do processo político-administrativo, sendo estas: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2009).

diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam a atender os interesses dos cidadãos (cliente); por outro lado, a hierarquização e a rigidez funcional pressupõem reflexos de uma centralização administrativa.

Lima (1994), inclusive, é taxativa ao identificar no modelo institucional do MRE brasileiro uma das principais dificuldades para a democratização da política externa, ao restringir o processo decisório em política externa à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores, tornando a política externa menos vulnerável às ingerências administrativas domésticas.

Embora o processo redistributivo gerado pela democratização e liberalização econômica instigasse novos atores a participar da política externa (LIMA, 2000) e a pluralização dos atores interessados na inserção internacional do Brasil colocasse como o movimento exógeno mais sensível de destituir do Itamaraty o monopólio da formulação da política externa (FARIA *et al.*, 2013), o processo de abertura do Itamaraty à sociedade só ocorreu em função de uma inevitável circunstância democrática que operava na política brasileira e ressonava na política externa brasileira (LOPES, 2011).

Lopes (2011) demonstra como, ao longo da Nova República brasileira, o relacionamento entre a política externa e a democracia foi marcado por um movimento de ampliação controlada pelo Itamaraty e por uma politização gerada pela gradual abertura do processo de formulação da política externa brasileira. O órgão, em função das novas dinâmicas políticas, teve que adequar-se, de forma quase inevitável, à abertura social. A primeira movimentação para tentar alinhar a política externa a uma política pública de caráter democrático foi iniciada por Tancredo Neves, que buscou reforçar, por mais de uma vez, a fórmula do “paralelismo” e da “plena convergência” entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa do Itamaraty de democratização das relações internacionais (LAFER apud LOPES, 2011).

Posteriormente, o chanceler do governo Sarney, Olavo Setúbal, apresentava a política externa como uma política unívoca, devendo se adequar

[...] aos métodos, critérios éticos e políticos, com as práticas internas e com o estilo próprio da Nova República [...] Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira (SETÚBAL apud LOPES, 2010, p. 9).

No governo Collor, iniciativas internas do Itamaraty demonstraram o reconhecimento institucional acerca da abertura burocrática à sociedade nacional. No ano de 1992, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty, o que foi considerada pelo então chanceler como uma apologia à democratização da PEB (LOPES, 2010). Após a queda de Collor, assume Itamar Franco, que também esteve atento ao eminente aumento da participação civil na política externa. Durante o período, aconteceram alguns seminários, que visavam a discutir questões da política externa, com a participação de membros da sociedade civil.

Nos primeiros movimentos de ampliação do contato com a sociedade há, inclusive, indicativos de arranjos institucionais de interlocução com a sociedade, como a criação de um grande Conselho para expor e debater as linhas gerais da PEB e de foros de discussão

setoriais para uma articulação mais intensa com a sociedade brasileira. Lopes (2010) pontua que mesmo que o processo no início da década de 90 tenha apresentado traços democratizantes, o Itamaraty reforçou a especificidade técnica da política externa, ao ressaltar que dada “a complexidade dos temas diplomáticos, frequentemente técnicos, pede processos constantes de formação dos funcionários, em que a dimensão geral e política das ‘especializações’ seja sublinhada” (BRASIL, 1993 apud LOPES, 2011, p. 4).

Na seara de ações empreendidas pelo MRE na década de 90, algumas ações se explicam como um movimento de adaptação a um cenário internacional marcado pela valorização da participação da sociedade civil no âmbito das Nações Unidas, aliada ao movimento de reconhecimento do próprio Estado da necessidade de inclusão da sociedade civil na sua nova estrutura institucional, além da própria internacionalização dos atores sociais nacionais. Devido a esses fatos, na década de 90 temos o aumento da participação de setores da sociedade civil, tendo como principal espaço de atuação as conferências promovidas pelas Nações Unidas, sendo essas representadas, em sua maioria, pelas ONGs. A “década das conferências” das Nações Unidas, dedicadas aos temas sociais, foi um poderoso incentivo para a inserção de organizações feministas, socioambientalistas e dos movimentos negros e indígenas nas redes transacionais (ALVES, 2013).

Cabe notar que essa mudança na política externa não se deu em função da influência de organizações ambientais brasileiras, mas foi fruto de uma manobra política com a intenção de maquiagem a postura brasileira com relação ao meio ambiente. O espaço concedido à sociedade civil se resumiu a momentos com importância reduzida, ou na condição de observadores, sem um poder efetivo na formulação das agendas. De acordo com Lima (2009), nas quatro reuniões preparatórias para a conferência sobre Meio Ambiente, o MRE praticamente não abriu espaço para a participação da sociedade civil, concedendo aos participantes e representantes de organizações ambientais o *status* de integrantes da comitiva brasileira somente no último encontro.

Em abril de 1990, sob recomendação da ONU, o então presidente Collor criou a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cima), a qual, de acordo com Lima (2009), ignorava a participação da sociedade civil brasileira. Sobre fortes pressões da ONU, a restrição foi revogada, porém ainda apresentava um caráter restritivo à participação, incorporando à Cima apenas um representante das ONGs brasileiras, assento único que permaneceu na comitiva brasileira na Conferência.

A Conferência sobre os direitos humanos, assim como a de meio ambiente, foi precedida por reuniões preparatórias, mas estas também marginalizaram a participação da sociedade civil. Somente ao final do terceiro encontro foi decidido que apenas as ONGs de direitos humanos ou aquelas atuantes na esfera do desenvolvimento, que já tivessem *status* consultivo junto ao Comitê Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), poderiam participar como observadoras, independentemente de comporem ou não delegações oficiais. Tais imposições acarretaram a não participação de atores da sociedade civil na delegação brasileira (LIMA, 2009).

Em contrapartida, tivemos duas inovações com relação à participação da sociedade civil, uma anterior e outra durante a Conferência. Apesar de a Chancelaria não formar

uma comissão nacional preparatória, o Itamaraty promoveu um seminário temático com ONGs, acadêmicos, representantes da justiça e diplomatas, atitudes que dentro da organização diplomática representam aproximações com a sociedade brasileira. O grande avanço durante a Conferência, de acordo com Lima (2009), ocorreu em virtude das reuniões conjuntas diárias entre a delegação oficial e representantes das ONGs brasileiras, presentes como observadores. Essas reuniões, embora em caráter *ad hoc* à Conferência, produziram um acordo entre a delegação brasileira e as ONGs nacionais para o estabelecimento de um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil, o qual passou a se reunir periodicamente, culminando, em maio de 1996, na criação do Programa Nacional de Direitos Humanos.

O governo Fernando Henrique Cardoso evidencia mudanças institucionais no processo de formulação da política externa brasileira, com a possibilidade de criação de órgãos *ad hoc* ao MRE, como a criação da Assessoria de Relações Federativas e de inúmeros conselhos empresariais (multilaterais ou bilaterais), movimentos que acompanharam a possibilidade de incorporação de demandas dos governos subnacionais e dos empresários na composição do chamado “interesse nacional” (LOPES, 2011).

No período, também se nota o aceleração da aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, acompanhando a reforma do Estado brasileiro, o que se traduzia na abertura do órgão para entidades da sociedade civil que fossem benéficas para a própria instituição. As organizações da sociedade civil trariam legitimidade e credibilidade para a diplomacia brasileira, principalmente em relação às Nações Unidas, além da utilização da *expertise* e das informações dessas novas agendas sociais, temas que à época eram pouco conhecidos pela burocracia diplomática brasileira.

Analisando a ampliação de atores na política externa durante o governo FHC, Jesus (2009) explica que o Itamaraty, embora não ignorasse a participação de atores externos à chancelaria no debate, era relutante em adotar mecanismos democráticos nesse relacionamento, visto que evitava a prestação de contas de suas ações à sociedade civil, tornando menos transparente o processo de negociação. Esse movimento de ampliação seria o garantidor da autonomia decisória do MRE para arcar com os compromissos assumidos sem a influência da oposição doméstica. Segundo o autor, o Ministério, em regra, aproveitava-se da ausência de normas e mecanismos de controle sobre o processo de formulação da política externa para se beneficiar de uma participação errática das forças sociais.

No governo Lula, a mudança paradigmática na orientação do governo afetou as percepções do Estado brasileiro em relação à sociedade civil, inclusive acerca do papel e da participação desta na política externa brasileira. É relevante apontar a participação social nas discussões sobre as temáticas sociais da agenda da política externa, com a incorporação de representantes da sociedade civil na cooperação sul-sul, no desenvolvimento e na implementação de projetos internacionais, e nas agendas de integração regional.

Conforme Valler Filho (2007), a conjuntura da cooperação sul-sul ampliou a necessidade de interação entre Governo e organizações da sociedade nos projetos de cooperação técnica, ficando a cargo deste a tarefa de preservar seu papel de coordenador dos programas. Sobre a participação na integração, Martins e Silva (2011) advogam que a participação da sociedade civil tem permitido que centrais sindicais, redes e plataformas regionais de setores, como a agricultura familiar, as pastorais sociais, as cooperativas, os

pequenos e médios empresários, a economia solidária, os direitos humanos, as mulheres, a juventude, o movimento negro, o meio ambiente, a saúde, a educação e a cultura, entre outros, adquiriram um peso relativo maior nas discussões sobre os destinos do bloco.

Cabe perceber que o questionamento da representação exclusiva em política externa é uma condição contemporânea da política. Conforme José Fiori (2009, n.p.), “já faz tempo que a política internacional deixou de ser um campo exclusivo dos especialistas e dos diplomatas”. O questionamento que ainda fica é se esse campo, que hoje permite a participação de outros atores, poderia ser caracterizado como democrático. O capítulo a seguir retoma as conjunturas políticas regionais e nacionais que permitiram a participação social na política externa brasileira.

Sociedade civil e política externa: da participação de cúpula à participação doméstica

Para o entendimento sobre a representação em política externa, precisamos analisar outro ponto da dualidade: o representado. Esse capítulo serve à proposta de analisar quem seria o representado da política. A intenção aqui não é revisar ou discutir os aspectos teóricos dos conceitos de sociedade civil,⁵⁴ visto que são múltiplos, mas, sim, utilizar os principais debates teóricos, conjugados com uma análise temporal da relação entre Estado e sociedade civil em assuntos internacionais, para desenvolver o argumento-base, que parte da percepção da mudança comportamental da sociedade civil brasileira com relação à política internacional e à política externa. Cabe, porém, explicitar o que entendemos por sociedade civil. Para tal, acompanharemos a definição apresentada por Scherer-Warren (2006). A autora pontua que, embora exista uma extensa dimensão conceitual, o conceito de sociedade civil tende a ser utilizado em um modelo de divisão tripartite entre Estado, mercado e sociedade civil, influenciado pelas perspectivas de Cohen e Arato (1992). A distinção entre a sociedade civil e as outras esferas está na concepção de que, embora ela configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, com representação diversa dos segmentos sociais, a sociedade civil está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores – sem isentá-la de relações e conflitos de poder, de disputas por hegemonia e de representações sociais e políticas diversificadas e antagônicas –, ao passo que o Estado se organizaria pela racionalidade do poder e o Mercado pela economia (SCHERER-WARREN, 2006).

O entendimento da sociedade civil como um elemento da política internacional, porém, não foi considerado durante muito tempo pela literatura da política internacional, devido à crença teórica de que o internacional seria espaço majoritário de atuação do estado nacional,⁵⁵ situação que fixou no imaginário teórico a explicação estadocêntrica até meados da década de 1970. Neste momento, o debate passa a incorporar atores transnacionais como variáveis explicativas das ações. Dos movimentos ambientalistas da década de 60, passando pelos movimentos de antiglobalização dos anos 90, aos inúmeros movimentos e temáticas existentes atualmente, a atuação da sociedade civil em assuntos internacionais é uma realidade que busca alterar a lógica de produção política.

A interconexão global de fluxos financeiros, de informações, de pessoas, de temáticas, somada à intensificação dos processos de interdependência entre Estados, organizações e empresas transnacionais, impactou a tradicional distinção dos conceitos de doméstico e externo, aumentando a porosidade entre ambos, gerando a redistribuição dos efeitos internos e externos para a política. No âmbito da sociedade, isso impulsionou organizações domésticas a atuarem em questões no ambiente internacional.

54 Ver Kritsch (2014).

55 A literatura estadocêntrica da política internacional é baseada na premissa da primazia do Estado como ator da política internacional. Para a literatura, ver Waltz (2010).

O que emerge dessa situação é uma grande diversidade de atores provenientes da sociedade civil, caracterizados pela heterogeneidade de formatos, organização, temáticas e formas de atuação, que passam a operar em um espaço transnacional, condição que complexifica as questões envolvendo o debate sobre sociedade civil, principalmente aquelas que se referem à sua representatividade e legitimidade. Se, por muito tempo, a representação esteve restrita às delimitações territoriais, agora emergem arenas decisórias transnacionais, espaços nos quais atores com atuação extraterritoriais agem e buscam influir no processo decisório.

As diversas formas de participação, organização e atuação da sociedade civil global levou à diversidade conceitual. Cohen (2003), por exemplo, apresenta a diversidade conceitual do termo e sua utilização por distintos atores – políticos, acadêmicos e ativistas em todo o mundo – para caracterizar inúmeras formas de organização social, designando desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais.

A emergência de movimentos extraterritoriais passou a questionar o aspecto doméstico de atuação da sociedade civil e seu próprio aspecto conceitual. A nova sociedade civil passaria, de acordo com as primeiras explicações, a se diferenciar pelo seu conteúdo global e sua formação passa a ser explicada pela globalização e seus efeitos (KALDOR *et al.*, 2003). A globalização como elemento explicativo é a base da corrente da democracia cosmopolita, a qual carrega a premissa normativa da sociedade civil global como um elemento de democratização e civilizador das relações internacionais.

A tese da democracia cosmopolita parte das premissas de que há o deslocamento do poder político e da soberania em a transformação da comunidade política, esta constituída e articulada com o ambiente internacional. Seria justamente a distinção do espaço de atuação da sociedade civil global com relação ao sistema estatal que, segundo Shaw (2003), permitiu a criação de redes de relações econômicas, políticas e culturais compostas por associações conscientes de atores para alcançar interesses políticos e sociais específicos, que ressignificaram os parâmetros de governança (FALK, 2004) e de busca por novas formas de legitimidade.⁵⁶ Há, no centro da tese cosmopolita, o elemento democratizador das relações internacionais pela expansão da democracia para o cenário internacional e fortalecimento de estruturas democráticas em nível regional e internacional.

Outras perspectivas teóricas optam por analisar a sociedade civil internacional relacionando-a com o desenvolvimento do capitalismo e as relações intrínsecas entre o sistema de estado e os meios de produção. Colás (2005), por exemplo, advoga que o discurso de uma emergente sociedade civil é falacioso ao considerar o fenômeno da globalização

56 Apesar da importância da discussão, não iremos abordar o questionamento se as organizações da sociedade civil que atuam em assuntos internacionais e transnacionais possuem legitimidade para representar tais demandas ou não. A justificativa está ancorada no momento histórico da participação social em assuntos internacionais que, por mais que já encontre sua institucionalização em alguns espaços para atuação, essa ainda é bem reduzida quando comparada à participação em âmbito doméstico. Portanto, assumimos, de forma inicial, que é preciso compreender e aperfeiçoar a própria participação para posteriormente qualificar a representatividade da sociedade civil nesses espaços. Além disso, são poucas organizações que atuam em assuntos internacionais e, quando o fazem, seus escopos são reduzidos e majoritariamente atrelados à especialidade temática das organizações.

como algo recente. Segundo o autor, a interação dos movimentos com o global é uma condição que se desenvolveu nos últimos trezentos anos, em paralelo ao desenvolvimento do capitalismo e da modernidade, e, nesse sentido, a sociedade civil não se constituiria como um espaço autônomo nem *sui generis*; pelo contrário, seria algo marcado pela existência de uma relação orgânica entre a sociedade e o Estado. A perspectiva marxiana de Colás (2005) ressalta uma consideração importante acerca da diversidade dos interesses da sociedade civil internacional, ao pontuar que o vértice sustentador da existência da sociedade civil internacional não seria a harmonia dos interesses dos atores que a compõem – pelo contrário, há o reconhecimento, por parte do autor, da diversidade de programas e formas políticas de ação dos constituintes da sociedade civil internacional –, mas sim o mecanismo de protesto social da atuação presente nos movimentos sociais. Para o autor, portanto, a sociedade civil global seria o espaço político e socioeconômico criado internacionalmente e no interior dos Estados devido à expansão das relações capitalistas de produção, no qual movimentos sociais modernos buscam seus objetivos políticos (COLÁS, 2005).

Por mais que se diferenciem teoricamente, o entendimento da sociedade civil como um ator das relações internacionais passa a compor a discussão no pós-Guerra Fria no campo da política internacional. Para o argumento do livro, é preciso compreender principalmente a interseção entre a sociedade civil brasileira e suas formas de atuação internacional no período democrático brasileiro. Perceberemos que, inicialmente, o desenvolvimento da sociedade civil internacional [brasileira] está próximo do desenvolvimento proposto por Falk (2004), o qual separa o desenvolvimento da sociedade civil global em três momentos. O primeiro momento é impulsionado pelas grandes conferências empreendidas pelas Nações Unidas na década de 1990, que induzem a sociedade civil local a intensificar sua ação global, pressionando seus próprios governos e estruturas intergovernamentais por ações nos temas globais da agenda internacional.⁵⁷ O caso brasileiro é característico desse momento. Como será observado ao longo do capítulo, as primeiras ações da sociedade civil brasileira foram impulsionadas pelas consequências das conferências internacionais da ONU, que permitiram a participação de atores locais em assuntos da ordem internacional que se formava. O segundo momento, com uma geografia localizada no leste europeu, decorre das mobilizações para a democratização da região, as quais conseguem espalhar-se para a Ásia e a África – movimento que demonstra a possibilidade da influência transnacional exercida pelos atores transnacionais. O terceiro momento, para Falk (2004), resulta das ações antiglobalização e voltadas para a justiça global realizadas nos fóruns internacionais a partir da virada do milênio, notadamente nos Fóruns Sociais Mundiais, momento em que a sociedade civil global passaria a exercer uma ação em diversas agendas políticas.

O comportamento da sociedade civil brasileira atuante internacionalmente pode ser condensado em três grandes momentos: o primeiro, com atuação voltada para o ambiente internacional e multilateral, principalmente nos espaços das Conferências Internacionais; no segundo, a atuação também passa a ocorrer no ambiente regional; e, mais

57 Apesar de citar os temas de direitos humanos, gênero, políticas sociais e culturais, o autor delega à temática de meio ambiente o principal indutor das conexões entre as sociedades civis (FALK, 2004).

recentemente, uma atuação que busca incidir domesticamente na produção da política externa brasileira. Cabe salientar que esses momentos não são excludentes; pelo contrário, eles fazem parte de um *continuum* da participação da sociedade civil na política externa. A tentativa de categorizar é para organizar esse entendimento histórico, partindo da consideração que existe uma relação direta entre o tipo de participação da sociedade civil, com o contexto político vigente, e os espaços institucionais criados pelos governos e pela chancelaria brasileira para a participação social.

O argumento que perpassa o capítulo é da mudança de atuação da sociedade civil com relação à política externa, a qual, durante o período da Nova República brasileira, passa de exclusivamente voltada para as esferas multilaterais de participação para a busca de criação de espaços domésticos para participação na política externa ao longo dos anos. A justificativa se apoia em quatro pontos: a) necessidade de articulação interna com o MRE para a coordenação das propostas apresentadas pelas organizações da sociedade civil nas esferas multilaterais; b) experiência na atuação em políticas regionais; c) condições políticas e institucionais nos níveis regional e nacional que permitiram a participação em política externa; e d) a existência de organizações da sociedade civil com agendas voltadas para política externa. Para fundamentar o argumento, o capítulo se divide em três recortes históricos da participação: o primeiro, do processo de transição democrática à participação social nas cúpulas sociais; o segundo, o momento de incremento da participação social nas temáticas e esferas regionais; e por último, a participação social nos governos petistas, momento no qual vislumbramos uma mudança de atuação da sociedade civil nas temáticas internacionais brasileiras.

Da transição democrática à participação social nas cúpulas da ONU

Lopes (2013) sinaliza que as primeiras manifestações do Itamaraty para democratização da política externa podem ser percebidas nos discursos e práticas dos presidentes e ministros das Relações Exteriores desde o final da década de 70. O ex-chanceler Saraiva Guerreiro, em seu discurso de posse afirmava que

Como todas as demais atividades, a Diplomacia passa por transformações aceleradas e se torna, a cada dia, mais ágil e flexível. Nessa época de mudança, é particularmente importante valorizar as tradições que esta Casa pôde construir, mas ao preservá-las, não devemos permitir que se transformem em obstáculos ou entraves à nossa capacidade de iniciativa. [...]. É igualmente parte de nosso tempo que os assuntos diplomáticos, ressaltados os aspectos de natureza sigilosa, sejam tratados de público e que, para seu encaminhamento político, dependam do respaldo da opinião nacional. O momento brasileiro é, felizmente, de diálogo e, conseqüentemente, especial atenção será dedicada ao aperfeiçoamento dos canais de comunicação do Itamaraty com o Congresso Nacional e com os seus membros. *O Itamaraty estará igualmente preparado para estreitar seus contactos com a imprensa, com as universidades e com cada setor da sociedade que revele, com ânimo patriótico,*

genuíno interesse no campo das relações exteriores. Desse modo, nosso permanente exercício profissional será, sempre que possível, enriquecido pela contribuição que esses setores possam prestar (GUERREIRO, 1979, n.p., grifo nosso).

Em 1981, o ministro Saraiva demonstrava interesse em conectar a política externa brasileira com a democracia ao afirmar que “a ação externa do Brasil [seria] compatível com a democracia interna, no que ela tem de essencial porque reflete o caráter e os valores nacionais” (GUERREIRO, 1981, p. 31), condição que seria benéfica para o país, uma vez que a democracia “tende a criar confiança externa no país” (GUERREIRO, 1981, p. 31). Cabe perceber que a democracia, para o chanceler, se uniria à política externa não para transformar seu modo de formulação com a incorporação de atores externos, ou mesmo com arranjos decisórios próximos aos democráticos, mas para dotá-la de um adjetivo que permitisse ao Brasil uma inserção internacional com credibilidade, advogando, inclusive, a democratização do sistema internacional. Para o ministro:

A confiança nasce também do adequado relacionamento diplomático, de uma diplomacia clara, sem sofismas ou segundas intenções [...] queremos que sejam mais democráticas as relações entre as nações. Queremos que, a cada momento, haja participação efetiva e ampla das nações nos negócios do mundo [...] Nosso esforço pela experiência democrática pode ser útil para outras nações [...]. A democracia é uma escola de compreensão dos limites mútuos de diferentes agentes políticos. Abre cenários de diálogo e negociação [...]. As lições da democracia valem fortemente para o mundo das nações e, como valor ocidental, deveriam, por exemplo, ser o miolo de propostas éticas para quebrar a rigidez de processos de negociação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (GUERREIRO, 1981, p. 32).

Concordando com Wanderley (2009), é possível perceber certa atenção para uma tentativa de conceber a política externa com traços de maior representatividade em relação às demandas da sociedade brasileira, com a possibilidade de criação de canais de comunicação entre o Itamaraty e setores da sociedade. Essa tentativa, entretanto, permanece no âmbito do discurso e, no que tange ao incremento democrático na política externa, salvo a criação de uma coordenadoria especial de imprensa em 1984 (WANDERLEY, 2009), outros avanços não são feitos. A justificativa para um avanço lento na democratização da formulação da política externa brasileira pode ser percebida no discurso do mesmo ministro ao final do seu mandato, em 1985. Baseado no seu entendimento da especificidade do processo de negociação da política externa, o político reforça que alguns caminhos de abertura democrática – principalmente o do acesso à informação – não seriam passíveis de alterações, mesmo que, em contrapartida, seja reconhecida a possibilidade de participação de atores. Há, inclusive, o reconhecimento pelo ministro de que o fluxo de informações deveria ser regulado pelo Ministério segundo o interesse institucional, dado que o acesso público à informação poderia afetar a confiança das outras partes da negociação. Segundo o ministro,

Em uma democracia, as decisões sobre relações externas são públicas e devem harmonizar-se com o interesse geral dos países, em seu conjunto, levando em conta interesses setoriais legítimos, mas não se determinando em função deles apenas. A informação pública da decisão, entretanto, ou etapas intermediárias de uma negociação, tem de ser muitas vezes contida ou reservada, sob pena de ser feito o próprio interesse nacional, de se perder a confiança das outras partes com que se negocia, de se prejudicar o próprio método pacífico para evitar tensões e antagonismos nas relações entre Estados Soberanos. Mantivemos, nesses termos, o fluxo de informação pública relevante; também nesse caso, verazmente, sem equívocos (GUERREIRO, 1985 apud WANDERLEY, 2009, p. 42).

Cabe a ressalva acerca do incentivo à participação social na política externa brasileira, que, embora incorporado ao discurso oficial da chancelaria brasileira como condição necessária para dotar a política externa de uma legitimidade democrática, não é fruto de uma mudança interna do Itamaraty, muito menos reflete uma condição de “aplicação dos critérios da democracia formal ao exercício da política externa brasileira” (LOPES, 2013, p. 47).

A democracia é incorporada à política como uma necessidade para uma melhor inserção brasileira no sistema internacional. No período da transição democrática no Brasil, o discurso e a postura do Itamaraty com relação à democracia são pragmáticos e tendem a duas formas: uma, que utiliza os elementos de mudanças democráticas internas como insumo para uma inserção internacional; outra, que busca, por meio do discurso da democratização, formar um sistema internacional que permita sua participação fora das dinâmicas de potência. A credencial da inserção brasileira passa a ser a afirmação da democracia como pilar da organização social interna.

O discurso do Itamaraty à época da transição democrática evidencia o uso pragmático da democracia para a política, com a construção, inclusive, de uma visão de que a nova política externa estaria em consonância com as demandas provenientes da sociedade brasileira para, a partir dela, alcançar resultados no sistema internacional. Segundo Setúbal (1985), o Brasil iria praticar uma “diplomacia ciosa da sua origem democrática, e preocupada em projetar no plano externo as aspirações de uma cidadania em processo de restauração” e, a partir dessa condição, se tornaria essencial para a participação de setores sociais, como o Congresso, empresários e forças sindicais.

À essa característica da política externa brasileira, Parola (2007) denomina “pragmatismo democrático”, que seria resultado de um longo processo de amadurecimento de política externa inaugurada durante a gestão do presidente José Sarney e que se prolonga até o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, ao longo do qual se desenvolvem formas democráticas de definição, promoção e defesa do interesse nacional que buscam estabelecer um novo paradigma de política externa. A política externa seria pragmática por entender que fatores como poder, anarquia e conflito são dados centrais a orientar o processo de tomada de decisões e de formulação de estratégias políticas de longo prazo para a defesa e promoção dos interesses nacionais, e sua dimensão democrática modula esse pragmatismo, insistindo que a ordem que melhor atende a tais interesses e mais estavelmente acomoda as assimetrias do poder na anarquia é uma ordem que não seja indiferente ao domínio dos valores, entre eles a justiça (PAROLA, 2007).

Baseado nessa lógica, a construção [discursivamente] de uma política externa democrática é um mote da política externa brasileira nos primeiros governos da Nova República. Um ponto importante é a percepção de que as principais vozes para a condução da “virada democrática” da política externa nesse primeiro momento não são provenientes nem são conduzidas por fontes externas ao MRE. Isso pode ser justificado pelo fato de que a democratização da política externa era vista não como um processo interno de tomada de decisão, mas sim um insumo – uma característica da política nacional – que serviria para a adequação da inserção brasileira. A ampliação democrática da política externa seria conduzida internamente pelo Ministério, dentro de “uma cadência diferente, tanto discursiva quanto na prática, a marcha rumo à democratização” (LOPES, 2013, p. 32), mantendo a lógica tradicional da representação baseada na separação entre governantes e governados com a formação de uma elite política distanciada. Nesse sentido, o Itamaraty manteve a concentração decisória sem o incentivo à participação no debate público e na formação da agenda.

Com o governo Tancredo Neves – posteriormente assumido por José Sarney –, o primeiro ministro das Relações Exteriores da Nova República democrática iniciava seu comando à frente do Itamaraty, afirmando que o novo governo o havia incumbido a “executar uma política exterior segundo os objetivos liberalizantes de seu governo” (SETÚBAL, 1985, p. 1). Com a intenção de credenciar o aspecto democrático à nova forma da política externa, o ministro Setúbal define a participação do Legislativo como a fonte de controle e de legitimidade do Itamaraty perante a sociedade nacional. Para o ministro,

[...] a eficiência e a legitimidade de uma gestão no executivo estão vinculadas a um estreito relacionamento com o Legislativo. Sem um sistema adequado de controle não há nem responsabilidade no gerenciamento do patrimônio da coletividade nem correspondência à vontade política expressa por um mandato (SETÚBAL, 1985, p. 23).

A percepção do ministro Setúbal é que, em sua gestão, o Itamaraty se democratizou em suas relações com a sociedade a partir de um rotineiro sistema de contatos entre o MRE e a imprensa, bem como por um maior diálogo com o Congresso através de comparecimentos em audiências públicas nas Comissões do Senado e da Câmara, responsáveis pelas temáticas. Segundo o próprio, essas formas foram importantes pois possibilitaram práticas de transparência entre o Ministério e setores da sociedade (SETÚBAL, 1986).

Segundo afirma Barreto (2012), Setúbal retoma a condição democrática da política externa ao afirmar que pretendia conduzir o Ministério das Relações Exteriores em sintonia com o espírito democrático da Nova República, e que, para tal, as iniciativas da política externa deveriam ter representatividade política e interpretar a vontade geral, motivo pelo qual a instituição estaria permanentemente aberta ao conhecimento da opinião pública, em particular de seu órgão de controle institucional, isto é, o Congresso Nacional.

Essa conformação democrática evidenciava a mesma aspiração de construção da credibilidade brasileira no cenário internacional, e não uma incorporação de práticas decisórias democráticas, mesmo sendo prática recorrentemente afirmada pelo discurso oficial. O secretário-geral à época, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima (apud

BARRETO, 2012), discorre a respeito do impacto da democratização na política externa brasileira, apresentando ideias sobre o processo interno de consulta para formulação da política externa ao Parlamento à imprensa, à sociedade civil e ao mundo acadêmico, mas pontua que o Brasil teria resultados do processo democrático para a atuação externa. Isso fica mais evidente com a posição do ministro de que “ao ter como fonte de legitimidade a autoridade de um governo comprometido com a democracia, a diplomacia para resultados tem por objetivo global negociar com dignidade e eficiência nossa participação no cenário internacional” (SETÚBAL, 1985, n.p.).

Importante marco nas relações entre sociedade civil e Itamaraty foi a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a qual permitiu que os princípios constitucionais regentes da política externa brasileira fossem debatidos e reformulados em decorrência de uma nova forma política de organização do Estado brasileiro. Nesse momento, há uma intensa interlocução da sociedade civil, com os constituintes e com o MRE, gerada, em grande parte, pela própria característica participativa da Assembleia.⁵⁸ A conformação constitucional do artigo 4º da Constituição Federal de 88 pode ser entendida, dentro da Nova República brasileira, como o primeiro momento de interação entre sociedade civil e MRE que, mesmo marcado pela primazia institucional (direta e indiretamente) no processo, incluiu elementos democráticos na produção da política.

Participaram na Comissão temática responsável,⁵⁹ segundo Valente (2015), as seguintes organizações e movimentos da sociedade civil: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; Conselho Brasileiro de Defesa da Paz; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Central Geral dos Trabalhadores; Centro de Estudos Afro-Brasileiros; Associação Cultural Zumbi; Associação José do Patrocínio; União Brasileira de Informática Pública; Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais; Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano; e Instituto Latino-Americano. A participação da sociedade civil foi marcada por várias proposições de princípios de política externa que versavam tanto no caráter restritivo da ação internacional brasileira – como a proposta de proibição de relações políticas e econômicas do Brasil com países que adotassem políticas oficiais de discriminação racial –, quanto nas propostas mais generalistas, como o fortalecimento da integração regional e o respeito à autodeterminação.

Pelo Itamaraty, participaram o secretário-geral Paulo Tarso e o ministro Roberto Sodrê. Durante as discussões de conformação dos princípios constitucionais da política externa, a postura inicial do MRE foi de pautar a criação de dispositivos gerais de política externa em preferência a princípios restritivos, porém sem apresentar uma proposta institucional dos princípios. A alegação foi que não era a intenção do Ministério concorrer com os constituintes na definição desses princípios, mas, caso fosse do interesse dos parlamentares constituintes, o órgão poderia participar como revisor e consultor no processo (VALENTE, 2015).

58 Segundo Avritzer (2016), a Assembleia Nacional Constituinte tem como importante característica o fato de ser participativa, com intensa participação social na produção das emendas populares e na discussão da nova Constituição.

59 Comissão Afonso Arinos.

Em função do processo⁶⁰ ser conduzido dentro do Legislativo, o Itamaraty teve sua participação caracterizada como um grupo de interesse na constitucionalização da política externa brasileira com os demais interessados na questão (VALENTE, 2015). Mesmo que a constituinte tivesse sido marcada pela diversidade de propostas e pela presença de inúmeros atores não estatais, o MRE preservou sua posição como principal formulador, incluindo, no artigo quarto, seus interesses. Porém, cabe salientar as conclusões de Valente (2015) que os grupos de interesse não estatais, ao se dedicaram para a constitucionalização de valores e significados diferentes daqueles pugnados pelo MRE, contribuíram para a expansão de temas e abordagens da regulamentação constitucional da PEB, como a inclusão resultante das pressões do movimento negro, que incluiu o enfrentamento da discriminação racial na pauta de discussões sobre a regulamentação e instou outros grupos de interesse a constitucionalizá-lo, e a preferência de grupos para a inclusão da pauta da integração latino-americana.

Após a efervescência participativa da Constituinte, a participação social na política brasileira vivenciou um profundo desenvolvimento democrático, o qual, segundo Avritzer (2016), criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente, entre outras. Na política externa, porém, os períodos iniciais da Nova República brasileira são marcados pelas iniciativas pontuais, e reduzidas, de participação social, sem que estas buscassem alterar a lógica da representação política de fórmula decisória.

Durante os últimos anos da década de 80 e o início da década de 90, a interação entre sociedade civil e política externa só foi estimulada em função das políticas internacionais advindas de organizações de desenvolvimento internacional. A origem do incentivo à participação social é diversa, como aponta Milani (2008a), e, no caso da participação social na cooperação internacional, esta esteve fortemente atrelada à perspectiva do desenvolvimento⁶¹ proposta pelas agências internacionais de desenvolvimento no início da década de 90. Pautados na ideia de um desenvolvimento com princípio participativo, atores como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as Nações Unidas incentivaram a participação social na política de cooperação internacional com reflexos dos aspectos que ganhavam destaque na agenda mundial de desenvolvimento, como a descentralização, o desenvolvimento local, as associações estratégicas entre os setores público e privado, a atuação do terceiro setor e os programas de redução da pobreza e de microcréditos (MILANI, 2008a).

O marco da interação acontece no campo da cooperação internacional (OLIVEIRA, 1999; VALLER FILHO, 2007; LIMA, 2009) com a realização, em 1989, do Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes, organizado pela Agência Brasileira de Cooperação.⁶² Apesar do encontro contar com a participação de representantes de organizações internacionais, organizações não governamentais e organizações não governamentais internacionais, os objetivos do evento correspondem ao padrão da interação entre a sociedade civil e o Estado na política externa brasileira à época, com forte presença das

60 Para a compreensão do processo da constitucionalização dos princípios, ver Valente (2015).

61 Como pontua Milani (2008a, p. 170) a “participación practicada por la cooperación internacional, pasa, igualmente, por la explicación de los límites y de los mitos relativos al propio ideal del desarrollo”.

62 A ABC é a Agência Brasileira de Cooperação, ligada ao MRE.

organizações internacionais como incentivadoras da interação e utilização do conhecimento específico da atuação da sociedade civil como forma de qualificar a inserção da política externa em temas, que à época, estavam emergindo na política internacional. Os objetivos foram:

[a] conhecer as iniciativas das Nações Unidas e do PNUD de apoio a projetos com ONGs no Brasil; [b] entender claramente os objetivos e intenções e funcionamento da ABC e do Governo Federal no que se refere à sua relação com ONGs brasileiras; e [c] discutir a criação de sistemas que permitem o conhecimento do trabalho e das atividades tanto do governo com as ONGs, bem como delas entre si (OLIVEIRA, 1999, p. 55).

Com o governo Collor, há uma mudança no esforço de interação, segundo Oliveira (1999), causado pelo abalo provocado nas ONGs pelo congelamento dos depósitos bancários pelo presidente, fator que foi significativo no esfriamento deste processo promissor de aproximação entre ONGs e ABC.

Em 1991, como encaminhamento do Encontro anterior, o MRE-ABC deveria promover um novo evento com as organizações atuantes na cooperação internacional para a manutenção do diálogo, porém a atuação do MRE se limitou ao copatrocinio do “Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas”.⁶³ Apesar da reduzida participação do MRE na ocasião, essa foi importante para consolidação da atuação da sociedade civil em assuntos internacionais, primeiro por permitir a interação das organizações da sociedade civil brasileira – a qual já apresentava um maior grau de institucionalização e socialização entre elas⁶⁴ – com agências de cooperação internacional e, segundo, discutir as mudanças da cooperação internacional no pós-Guerra Fria e as oportunidades domésticas de maior colaboração entre os atores sociais e os estatais (AFONSO, 1992).

Caracterizada como “Década das Conferências”, durante os anos 90 o sistema internacional presencia o retorno ao multilateralismo como mecanismo de interação entre as nações. De acordo com Alves (2013), uma das vertentes do multilateralismo⁶⁵ que surge foi impulsionada pelo fortalecimento das sociedades civis e teve como resultado, no sistema internacional, uma série de conferências sob responsabilidade da ONU, as quais legitimaram a presença na agenda internacional dos temas globais, antes somente tratadas dentro das fronteiras estatais.

Nesse cenário de alterações sistêmicas, a alternativa para a política externa brasileira passa a ser a inserção multilateral. Segundo Hirst e Pinheiro (1995) e Miyamoto (2000), a opção multilateral, particularmente nas Nações Unidas, foi a opção brasileira em função da capacidade limitada de poder e de influência brasileira no sistema de Estados, e onde melhor se percebeu uma atuação internacional do Brasil no sentido de rever o quadro de

63 Evento realizado pelo PNUD.

64 O indicativo dessa institucionalização e socialização entre as organizações não governamentais brasileiras é o lançamento da Associação Brasileira de ONGs (Abong) no dia seguinte do Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas.

65 A outra vertente do multilateralismo, segundo Alves (2013), foi desenvolvida dentro da lógica Leste--Oeste e deu origem a um número extraordinário de operações de paz.

passividade e, principalmente, de imprimir maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional. Essa configuração de inserção internacional influencia, inclusive, a participação da sociedade na política externa à época, que passa a ser parte importante nas reuniões preparatórias para as conferências, bem como compõe grupos de trabalhos, sendo parte das delegações nacionais.

O fortalecimento da interlocução entre a sociedade civil e MRE pode ser entendido por dois motivos: o primeiro diz respeito à necessidade do próprio MRE em buscar, nas organizações da sociedade, a *expertise* necessária para lidar com temas da “nova agenda das relações internacionais”, muitas das quais a diplomacia nacional não tinha pleno domínio.⁶⁶ Em segundo lugar, a emergente dinâmica das relações internacionais passa a considerar atores não tradicionais (organizações internacionais, atores sociais, empresários, entre outros) como parte da formação de agenda no sistema. Tal configuração levou a abertura do Itamaraty à sociedade civil nas negociações internacionais, notadamente as promovidas dentro de espaços multilaterais. Segundo Lima (2009), durante as conferências ocorreu uma contínua ampliação das formas e do volume da participação dos atores da sociedade civil organizada brasileira na preparação, principalmente com a criação de canais oficiais de participação – composição das delegações, composição de comitês preparatórios, participação e realização de seminários conjuntos com o MRE e sociedade civil. Sobre a atuação da sociedade brasileira, Alves (2013) discorre que:

A sociedade civil brasileira, em particular, além de destinatária genérica de muitas das recomendações programáticas, foi parte ativa e importante nos processos preparatórios de todas as conferências. Influuiu, portanto, decisivamente nas posições do Brasil sobre todos os temas em discussão e, na medida em que a ONU e governo brasileiro se abriram a seus representantes, passou a participar diretamente em muitas das negociações havidas durante os eventos (ALVES, 2013, p. 40).⁶⁷

No governo Collor, há um outro importante fator que altera a lógica tradicional da representação na política externa brasileira. Até o momento existia a percepção de que a política externa brasileira era detentora de consenso das suas ações dentro da sociedade nacional. Agora, segundo Hirst e Pinheiro (1995), as ações empreendidas pelo governo não contavam com as necessárias bases de sustentação doméstica, bem como tinham gerado controvérsias no âmbito da própria corporação diplomática. Esse processo levou ao questionamento do suposto consenso da política externa e a apresentou como não sendo apenas o resultado da vontade do Estado (ou da corporação com representação), incluindo a percepção que a política externa seria resultante de questões no âmbito intersocietal. Há, inclusive, ao final do governo Collor, em função do protagonismo do Legislativo

66 Segundo o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 1993, p. 147), “é preciso que a instituição esteja pronta para participar, e em certos casos, articular certas posições de Governo, inclusive com a participação do Legislativo e de Organização em temas de forte sensibilidade internacional [...] as condições que tem a Chancelaria em liderar a formação de posições é muito mais limitada do que as que prevaleciam até os anos setenta. Um exemplo fácil de lembrar é a liderança quase monopólica em matéria de comércio nas UNCTADs, comparada com o complexo processo de articulação da posição brasileira na Rio-92”.

67 Retomaremos às críticas sobre a participação da sociedade civil nessas conferências no decorrer do capítulo, principalmente as percebidas por Lima (2009).

durante o processo de afastamento do ex-presidente, segundo Hirst e Pinheiro (1995), o aumento da capacidade de influência do Congresso Nacional em questões externas, intensificando a politização de temas como o meio ambiente e os direitos humanos.

Com esse cenário, segundo as autoras,

Dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores, passou-se a questionar a essência estatal da política externa tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. Paradoxalmente, o fato de o Itamaraty ter desenvolvido como recurso organizacional um conjunto de especializações diplomáticas tornou-o mais exposto às pressões de interesses diferenciados que passaram a se manifestar com maior incidência a partir do processo de consolidação democrática. Neste quadro, a politização da sociedade brasileira, mencionada anteriormente, chegou ao âmbito diplomático (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 9).

As duas temáticas que sinalizaram o aumento interno da politização com relação à política externa foram a temática de direitos humanos e a de meio ambiente. Em ambas as agendas houve o protagonismo das ONGs, que passaram a influenciar a opinião pública brasileira e começaram a questionar o histórico posicionamento do país.

Na área ambiental, de acordo com Lago (2013), as condições ambientais brasileiras permitiram o crescimento do interesse da opinião pública pelo tema. Com a nova condição democrática no âmbito político, essa opinião passou a poder manifestar sua insatisfação com a piora das condições e iniciar um amplo processo de organização para atuação na temática. O autor chama a atenção para o fato de a participação da sociedade civil brasileira na discussão internacional sobre o meio ambiente ser algo bem peculiar. Embora na década de 80 presenciássemos um *boom* na criação de organizações ambientalistas, o Itamaraty não o acompanhou, seja por descrédito ou por ver na iminência do recém-lançado desenvolvimento sustentável um empecilho para o projeto desenvolvimentista brasileiro (LAGO, 2013). Somente observando a politização da temática dentro do país e como tentativa de melhorar a imagem brasileira no cenário internacional,⁶⁸ Sarney, em 1988, pleiteou junto à ONU a candidatura brasileira para sede da próxima Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente.

Realizada durante o governo Collor, a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ficou a cargo do Itamaraty e de diplomatas lotados na Presidência da República. Para a organização da Conferência, foi criada no MRE a Divisão do Meio Ambiente (DEMA).⁶⁹ Sua interação com a sociedade brasileira, segundo Lago (2013), dava-se por intermédio da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cima) e constituiu uma experiência nova para o Itamaraty na área ambiental em termos

68 A deterioração da imagem do país no exterior era acompanhada com preocupação pelo Itamaraty e, principalmente, por suas repartições na Europa e nos EUA, onde o Brasil se tornara o grande alvo de grupos ambientalistas e da imprensa e fora afetada principalmente por artigos na imprensa internacional que denunciavam queimadas na Amazônia (LAGO, 2013).

69 A Divisão do Meio Ambiente (DEMA) foi criada pelo governo Collor e esteve ligada diretamente à Secretaria-Geral de Política Exterior chefiada pelo então ministro Luiz Filipe de Macedo Soares, que assumiu também as funções de Secretário-Executivo da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

de elaboração de instruções para a delegação brasileira. Segundo o autor, a Cima reuniu funcionários de diversos órgãos governamentais e, como observadores, representantes de entidades de classe e um representante de ONGs. Ao longo da preparação, a Comissão reuniu-se mais treze vezes, contribuindo para a elaboração das posições brasileiras e, também, do relatório nacional que foi apresentado à Conferência.

Por parte da sociedade civil, visando facilitar a participação desta na Conferência, foi criado, em 1990, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A Constituição brasileira de 1988 é resultado de uma intensificação da mobilização dos setores ambientalistas e teve o papel de interlocução com outros atores sociais nacionais e internacionais importantes, bem como incidiu na mudança do perfil da condução das políticas de meio ambiente (FBOMS, 2016).

A participação da sociedade civil na Conferência de Meio Ambiente foi, até então, a maior em eventos da ONU, gerando efeitos inclusive para a participação social no Sistema ONU, com a permissão para que as ONGs credenciadas para a RIO-92 passassem a compor a recém-criada Comissão de Desenvolvimento Sustentável como membros permanentes. Segundo Lima (2009), entre as organizações nacionais se destacaram pelo benefício a Central Única dos Trabalhadores, o Instituto de Análises Sociais e Econômicas, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o Instituto Ação Cultural e a Fundação Homem Americano. Como se observará inclusive em outras conferências da ONU, a participação da sociedade civil nas delegações brasileiras, porém, foi muito escassa, reduzida principalmente aos canais *ex ante* das negociações internacionais. Compondo a extensa delegação brasileira, estiveram presentes representantes de todas as esferas da Federação junto com diplomatas, membros do Legislativo e atores não governamentais, refletindo, segundo Lago (2013), a importância política e a atenção que a mídia havia dado ao maior evento de caráter. Fora do eixo governamental, porém, havia só oito membros, entre eles três acadêmicos especialistas e dois representantes de organizações não governamentais (LIMA, 2009).

É preciso salientar que o elemento catalisador para a criação desses canais de participação social nas conferências – comitês preparatórios internacionais e nacionais, seminários temáticos – foi estabelecido em decorrência de regulação da própria ONU acerca dos formatos das conferências,⁷⁰ cuja exigência definia a criação de grupos nacionais preparatórios integrados por membros observadores da sociedade civil,⁷¹ e não devido a uma mudança de percepção ou de procedimentos internos à chancelaria. Esse formato foi replicado nas Conferências de Viena de Direitos Humanos, na de Cairo sobre Populações e Desenvolvimento e na Cúpula de Copenhague sobre Desenvolvimento Social, o qual implicou em um processo incremental da aproximação da política externa com a sociedade civil, mas com o controle da participação política condicionada à autoridade política do Itamaraty, que controlava e restringia a participação social aos espaços necessários e estipulados pelas Nações Unidas.

70 Para a legislação e resoluções específicas, ver Lima (2009).

71 Exceto a Conferência de Viena que não exigiu a formação de reuniões preparatórias nacionais (LIMA, 2009).

Em contrapartida, a atuação no sistema ONU permitiu para as ONGs nacionais um espaço de interação ainda não presenciado, com formas de mobilização em âmbito internacional específicas, dinâmicas próprias de negociação, diálogo, procedimentos e protocolos com os quais não estavam familiarizados. Também estimulou a construção de confiança junto ao MRE de grande parte das organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos, redes de ativismo e outras formas associativas. Esses grupos comporiam, em outros momentos, os espaços de participação em política regional e política, como, por exemplo, Abong, CGT, CONTAG, CUT, IBASE, FASE, FBOMS. A necessidade de atuação da sociedade civil nesses espaços multilaterais de participação social, ao longo do tempo, terá um impacto singular no incremento da participação social em política externa pela necessidade de interlocução com o MRE. Como salienta o vice-secretário executivo do Comitê Brasileiro de Política Externa de Direitos Humanos,

[...] no momento que você está no cenário multilateral você percebe que existe toda uma linguagem, um ritual, documentos que os estados membros utilizam no espaço multilateral e que nós éramos totalmente desconhecedores. Por exemplo, a linguagem ONU era algo que ainda não tinha sido apropriada pela sociedade civil nacional. Portanto, tinha que se aprender uma linguagem nova, uma ação nova, uma negociação nova, como aprender a falar com outros países, como fazer *advocacy* nos ambientes multilaterais. Nos até conseguíamos avançar na negociação com os outros países, até que vimos que tinha um teto: o de consultar Brasília. O problema era que sempre Brasília dizia não para nossas demandas. Então pensamos: temos que falar com Brasília (EGHARI, 2016, n.p.).

Como reflexo na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores, em 1995 é criado o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS), sob a justificativa de facilitar o diálogo entre o MRE e a sociedade na preparação das Conferências Internacionais da ONU⁷² (LIMA, 2009) e acompanhar a incorporação de compromissos internacionais de direitos humanos. O DHS é resultante de uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados realizada em 1992, pela qual houve a mobilização articulada de diversas instituições públicas para preparar uma delegação brasileira para a 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos que ocorreria no ano seguinte em Viena (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS MERCOSUL, 2014). Atualmente, compete ao DHS propor as diretrizes de política exterior no âmbito internacional relativas aos direitos humanos, entre outros que o dizem respeito;⁷³ coordenar a participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais no tocante à matéria de sua responsabilidade; e, a nuance mais importante para a aproximação com a sociedade, coordenar o diálogo e a cooperação com interlocutores internos governamentais, organizações não governamentais e com o meio acadêmico, na área de sua competência (BRASIL, 2008a).

72 O primeiro chefe do DHS foi o diplomata José Alves Lindgren Alves, importante e um dos mais destacados diplomatas brasileiros atuantes na temática de direitos humanos e conferências sociais.

73 Aos direitos da mulher, aos direitos da criança e do adolescente, dos afrodescendentes, à questão dos assentamentos humanos, às questões indígenas, aos demais temas sociais tratados em organismos internacionais, entre eles os órgãos das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, do Mercosul e da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Da diplomacia pública à participação regional empresarial e social

Concomitantemente ao movimento das conferências, o Itamaraty, sob auspícios do chanceler Fernando Henrique, inicia um importante processo de discussão com parcela da sociedade nacional de política externa⁷⁴ – acadêmicos, empresariado e sindicatos –, percebendo o cenário de mudança caracterizado pela “combinação do monopólio declinante do Estado em política externa com a natureza da democracia brasileira” (BRASIL, 1993, p. 39).

Há, nesse momento, o reconhecimento por parte do próprio Ministério da perda do monopólio e da necessidade de uma adequação institucional para compatibilizar-se com as mudanças decorrentes dos processos de democratização vivenciado pelo país. É o primeiro momento em que o Itamaraty reconhece que o tradicional formato consensual da política externa estava chegando ao seu limite:

Pelo prestígio institucional do Itamaraty, por omissão, pelo apoio de manifestações pontuais, pela urgência de questões internas, estas, sim, mobilizadoras, desenha-se, na história recente da política externa brasileira, uma base de apoio social, de baixa articulação, que se manifesta, quase sempre, sob a forma de um *consenso implícito* sobre o que o Estado fazia em relações internacionais. Por algumas razões, *talvez essa situação esteja chegando ao limite* (BRASIL, 1993, p. 39, grifos no original).

Interessantes as atribuições que o próprio MRE elenca como base para a expressão do consenso, que evidenciam o distanciamento histórico entre representantes e representados na produção da política externa, a qual se encontrava abalada por conta dos motivos:

- I. O processo de democratização que estimulou o alargamento do debate nacional.
- II. A disseminação da percepção de que as questões internacionais afetam interesses reais e concretos.
- III. A novidade do federalismo e as diversas formas que a política externa poderia afetar as unidades da Federação.
- IV. A multiplicação de ONGs de meio ambiente com atuação internacional.
- V. A evidência dos processos internacionais com a queda da URSS.

Dentro desse cenário marcado pela autorreflexão institucional, surgem algumas propostas para um incremento da participação dos novos atores da política externa. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 1993), para a garantia da participação dos distintos setores na política externa haveria duas possibilidades. A primeira seria a junção de três iniciativas: a) um diálogo mais amplo com setores variados da sociedade e

74 Esses diálogos foram sintetizados pelo próprio Ministério no livro *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, do qual são retiradas as informações seguintes.

do Estado em torno das linhas gerais de política externa;⁷⁵ b) a criação de foros de discussão especializados com participação delimitada às áreas;⁷⁶ e c) articulações *ad hoc* para temas e reuniões internacionais.

A segunda proposta seria dotar a política externa da “necessária”⁷⁷ diplomacia pública, caracterizada pela criação de instâncias dentro da Secretaria de Estado voltadas para o intercâmbio e a troca de informações com setores da sociedade e do próprio governo, com intenção de amparar a política externa na “política nacional”.

A postura do Itamaraty, porém, não deve ser vista como reflexo de mudança de perfil no processo de condução e formulação da política. O Itamaraty reconhece que o jogo democrático inseriu novos atores interessados em influir na discussão da política externa, mas, como pontua Lopes (2013), a abertura à sociedade apresenta-se como uma “inevitabilidade”, com uma “indisfarçada pretensão de tutela política” por parte do Ministério. O Itamaraty, percebendo que as condições do jogo político doméstico alteraram, passa a adotar um discurso marcado pela presença de fortes traços que evidenciam a tentativa de manutenção da representação exclusiva no processo de formulação de política externa.

Pautado no ideal estadista da política externa, o Ministério retoma o discurso de que caberia exclusivamente à diplomacia auxiliar nos esforços de superação das dificuldades de curto prazo causadas pelas dificuldades internas recentes e, para tal, seria necessário fortalecer os mecanismos de formulação de políticas concentrados no Itamaraty, principalmente com o controle das informações essenciais ao processo. Duas são as medidas institucionais que reforçariam a capacidade de influência do Ministério: restabelecimento da prática de designar diplomatas para as assessorias internacionais dos diversos ministérios⁷⁸ e reinvidicação⁷⁹ da manutenção exclusiva da coordenação pelo MRE de todas as atividades externas do governo brasileiro; e, em função de um cenário interno fortemente influenciado pelas negociações internacionais no campo econômico, o Itamaraty deveria ocupar espaços na definição de políticas internas, como, por exemplo, ter assento no Conselho Monetário Nacional.

A própria organização desses seminários tem como objetivo “explorar, em benefício da instituição e da política externa brasileira, a circunstância histórica especial representada pela conjunção de duas grandes linhas de mudança” com a produção de “matéria prima analítica e informativa que oferecem [...] subsídios indispensáveis ao planejamento e à execução da política externa brasileira nos próximos anos” (LAMPREIA, 1993, p. 3).

75 Ao primeiro há a proposta de subdivisão em dois níveis: um com as áreas de planejamento do governo e de grandes empresas, com a participação da academia, e o segundo um foro consultivo mais amplo, no qual estariam representados vários segmentos da sociedade brasileira.

76 Ficaria a cargo de cada subsecretaria do MRE manter um foro de diálogo regular com setores importantes para sua atuação (BRASIL, 1993).

77 A seção que apresenta as propostas é intitulada “O Itamaraty e a Sociedade Brasileira: a Necessidade da Diplomacia Pública”.

78 Para observar a evolução e sucesso dessa política, ver o trabalho de Figueira (2010).

79 Há, inclusive, a justificativa “economicista” de que a manutenção da exclusividade da condução pelo Itamaraty poderia servir ao Estado brasileiro para reduzir despesas e evitar duplicação de esforços, além de dar mais consistência à ação externa.

Em novembro de 1994, após as eleições que levaram Fernando Henrique à Presidência, o Itamaraty convoca uma reunião com organizações não governamentais sob a justificativa de que a crescente participação das ONGs nas Conferências Internacionais teria gerado resultados positivos no relacionamento com o MRE, pelo estabelecimento de formas sistemáticas de diálogos, e as legitimado como verdadeiros atores no processo internacional e na definição da agenda internacional do país. Essa reunião, segundo Oliveira (1999), se diferencia dos encontros anteriores por uma expectativa entre os presentes de novas oportunidades para a consolidação da parceria entre governo e sociedade com o governo de FHC. O discurso de um incremento na participação das ONGs encontrava ecos também no Itamaraty. O secretário-geral Roberto Abdeneur chegou a prometer, em posterior discurso, a elevação do nível do relacionamento das ONGs com o Itamaraty, inclusive com a criação de um Conselho de ONGs nos moldes do Conselho Empresarial (OLIVEIRA, 1999).

Com a eleição do governo FHC, sob uma coalizão com membros do PSDB e do PFL, caracterizada como centro-direita, o Partido da Social Democracia Brasileira, inicialmente autodeclarado no espectro ideológico da centro-esquerda, assume com um deslocamento ideológico a partir de 1994. Segundo Roma (2002), esse deslocamento estaria expresso na redefinição de suas diretrizes políticas, deixando de lado o ideário social democrata para adotar um programa rotulado como neoliberal. Esta guinada para a direita, com políticas mais favoráveis ao mercado, teria sido, sobretudo, o custo que o partido teve de pagar para chegar ao governo e para governar em aliança com o PFL.

A associação neoliberal do governo FHC implicou a consolidação do processo de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) da relação entre Estado e sociedade civil. Caracterizado pela existência de dois processos políticos distintos – o alargamento do projeto democratizante e a implementação da política neoliberal –, o relacionamento entre a sociedade civil e o Estado foi marcado pelo aproveitamento da existência de uma sociedade civil atuante com canais e possibilidades estabelecidos pelos marcos constitucionais de 1988, para transferir para a sociedade civil o papel de garantidor dos direitos sociais dentro da lógica do ajuste neoliberal que, progressivamente, isentava o Estado do seu papel de garantidor de direitos. Nessa condição, há um crescimento acelerado de ONGs, com ressignificação do seu papel, ocorre a emergência do chamado terceiro setor e das fundações empresariais e, também, a marginalização dos movimentos sociais.

Na política externa, a posição brasileira no sistema internacional foi moldada pela matriz emergente de inserção internacional do Brasil, que nos anos 90 assumiu, de acordo com Silva (2008), o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, que seriam capazes de permitir a superação da crise econômica e da estagnação dos anos 1980. Esse movimento paradigmático, que atingiu diversos países da América Latina, foi acompanhado em parte pelo Brasil, reorientando sua inserção internacional, que desde o final da década de 80 substituiu sua matriz de política externa desenvolvimentista pela neoliberal.

Para o presidente Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia deveria proceder a um *aggiornamento*, adaptando-se às necessidades, com relações que priorizassem as negociações em termos de configuração de blocos econômicos, atração de tecnologias e novos

temas na agenda internacional (SILVA; ROSSI, 1994). Com isso, a política externa se baseava em quatro princípios básicos, a saber: a liberdade econômica, com preocupação social; a economia mais aberta à competição internacional; a defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e da proteção das minorias; e o combate à criminalidade e ao narcotráfico (CARDOSO, 1995). Pautada nos princípios acima, a política externa brasileira se guiaria por cinco objetivos a serem alcançados: a ampliação da base externa para estabilidade econômica interna, com o fim da retomada do desenvolvimento sustentável socialmente equitativo; mais acesso aos mercados pela melhoria da competitividade e maior produtividade; uma maior participação do processo decisório regional e mundial, nos fóruns políticos e econômicos; a reforma da ONU; e a ampliação da assistência a brasileiros no exterior (CARDOSO, 1995).

O Itamaraty, durante o governo Cardoso, buscou empreender iniciativas que retomariam a ideia de diplomacia pública ao estabelecer canais de contato com a sociedade brasileira. Tratava-se de estabelecer contatos com os novos atores da política externa e de dotar a política externa de legitimidade democrática. No discurso de posse do ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, essa nova condição pública da política externa fica evidente.

Nosso patrimônio diplomático está se enriquecendo como exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não Governamentais, dos governos dos Estados e dos Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação diplomática. Quero contribuir para aprofundar ainda mais esse processo de consolidação de uma diplomacia pública, que tanto nos beneficia. Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação de nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior (LAMPREIA, 1995, n.p.).

Segundo Lopes (2013), no período ocorrem transformações no arcabouço institucional da política que aproximaram efetivamente o processo de formulação da PEB de uma medida de poliarquia, com a abertura do debate político em outros níveis e a outros atores sociais e economicamente relevantes. No governo Fernando Henrique, são institucionalizados canais de diálogos dentro do Itamaraty, como a Assessoria de Relações Federativas,⁸⁰ os Escritórios de Representação Regional do MRE, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços, o Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul, a Seção Nacional de Consulta sobre a ALCA e a Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia.

Tais alterações institucionais decorrem, segundo Barros (1998), do aprimoramento indispensável de diálogo com a sociedade, devido à necessidade de que a política externa refletisse os interesses da população e de que o Itamaraty prestasse contas, com regularidade, de suas políticas e ações. Somado a tais justificativas, o embaixador retoma o caráter pragmático da democracia na política externa: “O respaldo da sociedade que legitima

80 Posteriormente denominada Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.

e fortalece as posições de negociação brasileiras nos mais diversos temas internacionais” (BARROS, 1998, p. 22). Essa posição de abertura de canais de interseção com parcela da sociedade civil perdurou nos mandatos do governo FHC, principalmente sob a percepção e construção da diplomacia pública. A seguinte fala de Celso Lafer reforça o conceito:

com o desafio e a reponsabilidade de levar a cabo uma política externa que saiba, no momento atual, e com visão de futuro, traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas. Esta tradução exige, numa democracia, mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil. Em minha gestão aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional: o Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram a nossa Federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não governamentais que compõem, no seu pluralismo, o grande mosaico brasileiro. A dinamização desses canais é fundamental para a sustentabilidade das ações da política externa. Numa época de diplomacia global, é necessário transparência e participação. A operação do mundo através de redes é uma das consequências do processo de globalização e dos desenvolvimentos técnicos recentes que encurtaram distâncias, aceleraram os tempos e diluíram os limites entre o “interno” e o “externo”, entre o país e o mundo (LAFER, 2000, n.p.).

A aproximação e a abertura para os novos atores sociais durante o governo Cardoso, porém, ocorreu mais efetivamente para determinados setores da sociedade brasileira, principalmente aqueles envolvidos nas questões econômicas e comerciais da política externa. A confluência da mudança no perfil da política externa brasileira – que na década de 90 esteve mais voltada para as temáticas comerciais – com a alteração da postura do empresariado brasileiro (SANTANA, 2001), a partir, principalmente, das negociações envolvendo a ALCA, busca maior influência no processo negociador e leva os atores a uma aproximação institucional. Como pontua Veiga (2006), a origem da reorganização institucional com abertura à participação de atores não estatais e à realização de consultas domésticas está nas negociações envolvendo a ALCA.

O primeiro espaço criado para a questão foi o Fórum Empresarial das Américas, desenvolvido paralelamente às negociações governamentais. Este teve a função de ser um espaço de avaliação pelos empresários das negociações governamentais (SANTANA, 2000), formato que inicialmente tenderia à responsividade governamental e ao exercício de *accountability* por parte dos empresários à política comercial negociada. A principal crítica, porém, é especificamente ao formato do Fórum, caracterizado pela excessiva centralização decisória e domínio na seleção dos participantes pelo MRE, o qual adotou um modelo em que os participantes eram convocados pelo próprio MRE, sem uma preocupação representativa dos setores empresariais. Em paralelo, mesmo os empresários convidados se sentiram marginalizados, com uma influência reduzida devido à posição tutelar exercida pelo MRE (SANTANA, 2001).

No ano seguinte, outro espaço criado para interação com setores empresariais foi a Secretaria Nacional da ALCA (SENALCA). Esta seria a responsável por coordenar a definição de uma posição nacional em relação aos temas em discussão, por meio de reuniões

internas com representantes de ministérios e de órgãos do Governo Federal, com a participação de convidados como as entidades representativas da sociedade civil. Mesmo com a participação de algumas entidades comerciais e sindicais, a SENALCA carecia dos mesmos limites impostos pelo Itamaraty à abrangência das discussões à agenda dos debates em consequência da sua centralização decisória (VEIGA, 2006).

Segundo Veiga, porém,

à medida que a agenda de comércio ganhava espaço na política externa do Brasil e que as negociações incorporavam temas até então considerados como de âmbito estritamente doméstico, o monopólio do Ministério das Relações Exteriores começou a ser erodido, sobretudo no que dizia respeito aos aspectos técnicos e operacionais dos temas em negociação. Outros organismos governamentais reivindicavam participação no processo de negociação e as pressões dos setores privados (empresariais e sindicais) também se tornaram mais intensas (VEIGA, 2006, p. 6).

Nas negociações, embora criticado pelos movimentos da sociedade civil, o grupo de oposição à ALCA possibilitou uma maior mobilização continental entre os setores distintos da sociedade por meio da formação de coalizões multissetoriais transnacionais. Esse movimento é central por congregar forças sociais que passavam a atuar em pautas regionais, estruturando redes como a Aliança Social Continental e, posteriormente, a Rede Brasileira para a Integração dos Povos, além de mobilizar setores internos como igrejas, partidos e parlamentares para as pautas antiglobalização e contrárias ao formato da área de livre comércio.

Outra instância criada foi o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI), o qual pretendia ser o núcleo de formulação e coordenação da posição brasileira na Organização Mundial do Comércio, estabelecendo um canal de comunicação interburocrático entre o Executivo e a sociedade civil, com vistas à preparação da posição brasileira nas negociações multilaterais de comércio. O grupo foi composto por representantes do MRE e dos demais Ministérios envolvidos na questão e a participação social deveria ser promovida pelo próprio grupo. De acordo com Carvalho (2003), apesar de o GICI representar um avanço no processo de construção da posição externa do país, na medida em que, por meio desse órgão, se procurou abrir a discussão sobre essa questão para o setor privado, ele apresentava os mesmos vícios de criação das outras estruturas propostas para a participação da sociedade civil, sendo, inclusive, não reconhecido pelo próprio empresariado como uma estrutura que respondeu às demandas de um vínculo institucionalizado entre o governo e o setor produtivo. Pelo contrário, o setor empresarial enfatizou a dimensão simbólica do GICI (CARVALHO, 2003).

Participação da sociedade civil no Mercosul

A nova configuração do cenário internacional é construída em função do colapso socialista, baseada em uma economia de mercado triunfante, tomando como pressuposto ideológico o neoliberalismo. Essa nova ordem internacional, porém, não é uma condição

estável na estrutura do sistema. Como aponta Hobsbawm (1995), o fim da Guerra Fria gera um choque na estrutura, alterando suas bases de sustentação, restando um mundo em desordem e em colapso parcial, porque nada havia para substituí-las. Com isso, a ideia de que a velha ordem bipolar poderia ser substituída por uma “nova ordem”, baseada na única superpotência restante, logo se mostra irrealista.

A política integracionista se apresenta como resposta à crise e representa tanto interesses econômicos como políticos, mas que convergem no intuito de incrementar o comércio, os investimentos e o desenvolvimento de determinada região, com a utilização, principalmente, da diminuição ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias. A grande matriz do pensamento integracionista latino-americano é o conceito de regionalismo aberto proposto pela CEPAL no início da década de 90, absorvido pelas políticas externas de vários países da região, inclusive o Brasil. Pela definição cepalina, esse tipo de regionalismo é

[...] um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994 apud CORAZZA, 2006, p. 145).

Segundo Corazza (2006) percebe-se que o regionalismo aberto procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional, resultante dos acordos preferenciais, e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Para o autor, esse tipo de regionalismo quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visam promover a competitividade internacional ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, como acentuam seus autores, num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais. O “regionalismo aberto” vê o mercado comum latino-americano como meio de superar o modelo de industrialização, por meio da substituição de importações, da diversificação da estrutura produtiva e da diminuição da vulnerabilidade externa.

Como convém lembrar, é nessa conjuntura que se firma o Tratado de Assunção, em março de 1991. De acordo com o preâmbulo, o Mercosul se constituiria como uma tentativa de adequar a América do Sul ao novo cenário internacional, uma vez que afirma que a integração promovida por esse mercado é vista formalmente como uma resposta adequada ao objetivo de se alcançar uma também adequada inserção internacional para os países-membros face à evolução dos acontecimentos internacionais, especialmente a formação de grandes espaços econômicos. Na criação do Mercosul, a participação social ficou restrita aos movimentos sindicais e empresariais, decorrente dos esforços dos próprios movimentos sindicais para ser incorporada nas discussões regionais. Assim como no ambiente doméstico, a participação social no âmbito regional também é resultante de um processo de institucionalização e incremento participativo.

A criação, em 1986, da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), organização voltada primeiramente para acompanhar os processos de redemocratização

na região, permitiu que, com a institucionalização do bloco no início da década de 90, o movimento sindical, por meio da CCSCS, reivindicasse a participação efetiva nas negociações do Mercosul, a qual se consolida com a criação de um subgrupo de trabalho para tratar de questões de trabalhistas e sindicais, o SGT-11. O SGT-11⁸¹ surge da reivindicação das centrais sindicais, apresentada pelos Ministérios do Trabalho dos países do bloco e inicialmente se diferencia dos demais por reivindicar para si o espaço institucional para a discussão dos temas sociais dentro do Mercosul e por ter uma formação tripartite – governos, empresários e sindicatos (MARIANO, 2011). Esse espaço, segundo Mariano (2011), mesmo com limitações para atuação do movimento sindical, devido seu caráter consultivo, foi encarado como uma garantia de que o Mercosul teria um espaço institucionalizado para que o setor e as temáticas sociais fossem discutidos, o que de fato serviu de lastro para a criação do SGT de Saúde em 1996 e do SGT-6 com temas ambientais (DRAIBE, 2007).

Posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, é criado o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) como o órgão de representação dos setores econômicos e sociais⁸² dentro do Mercosul. O FCES possui caráter consultivo e é formado pelas representações dos setores econômicos e sociais dos Estados partes. Apesar de entre suas funções estar a de propor políticas econômicas e sociais relacionadas à integração e a de contribuir para uma maior participação social na integração regional,⁸³ o FCES não consegue resolver os déficits de participação no bloco:⁸⁴ prestação de contas, transparência e limitação participativa em função do intergovernamentalismo (VÁZQUEZ, 2007).

O cenário restritivo à participação social nos assuntos regionais é perene até a reversão ideológica da integração regional no início da década de 2000, que acrescentou ao bloco uma perspectiva mais política e social. A declaração conjunta dos presidentes Kirchner e Lula em Buenos Aires, em 2003, de impulsionar decididamente no processo de integração regional a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes,⁸⁵ sinaliza a alteração. A partir desse novo formato do Mercosul e do regionalismo sul-americano, denominado como “pós-liberal” (SERBIN, 2012b), “cidadão” (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO, 2009) e “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), há uma incorporação de novos atores sociais nas temáticas do bloco.

Deve-se salientar que essa ampliação é fruto da criação de instâncias institucionalizadas, as quais permitem a participação de organizações da sociedade civil. A seguir, apresentamos a linha histórica da consolidação institucional dos espaços sociais e de participação no Mercosul.

81 A denominação SGT-11 é válida até 1995, quando se torna o SGT-10: Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social.

82 De acordo com o Protocolo de Ouro Preto.

83 De acordo com o Regimento Interno estabelecido pela Resolução nº 68, de 1996.

84 Embora Martins (2014) pontue que as centrais sindicais conquistaram, por intermédio do foro, alguns avanços importantes, especialmente no que concerne ao reconhecimento de direitos trabalhistas à defesa do emprego e à promoção da seguridade social no Mercosul.

85 Artigo 3 do Consenso de Buenos Aires.

Quadro 2 – Linha do tempo do Mercosul Social

1994	Protocolo de Ouro Preto
	Comissão Parlamentária Conjunta
	Subgrupo de Trabalho Sindical
1995	Rede Mercocidades
	Fórum de Mulheres do Mercosul
1996	Institucionalização do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)
	Sistema de Informação em Educação no Mercosul
	Criação do Subgrupo de Trabalho Saúde
1997	Tratado Multilateral de Seguridade Social
	Observatório do Mercado de Trabalho
1998	Declaração Sociolaboral do Mercosul (SGT-10)
	Reunião Especializada da Mulher
1999	Comissão Sociolaboral (órgão auxiliar do Grupo Mercosul – GMC)
2000	Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social
	Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do Mercosul
	Institucionalização da reunião especializada de municípios e intendências
	Assinatura da Declaração do Milênio pelos Estados-membros
	Proposição da elaboração da agenda social da integração (Declaração de Rosário)
2001	Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (SEIS)
	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
2002	Grupo <i>ad hoc</i> de Integração Fronteiriça
2003	Consenso de Buenos Aires
	Proposição da elaboração do Programa de Fortalecimento do Mercosul Social
	Recomendações práticas sobre formação profissional
2004	Primeira Conferência Regional de Emprego
	Recomendação sobre uma Estratégia Mercosul para a criação de emprego
	Grupo de Alto Nível de Emprego
	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) Encontros com Mercosul
2005	Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul
	Programa Somos Mercosul
	Declaração de Princípios do Mercosul Social
	Criação do Mercosul Social
	I Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
	Protocolo de Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul
	Fundo Social Especial
2006	Criação das Cúpulas Sociais
	Cúpula de Brasília
	Cúpula de Córdoba

2007	Criação do Instituto Social do Mercosul (ISM)
	Cúpula de Assunção
	Cúpula de Montevideu
2008	Criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
	Declaração sobre Medidas de Promoção e Proteção na Área Social em Resposta à Crise Financeira Mundial
	Cúpula de Salvador
	Cúpula de Tucumã
	Reunião Ampliada do CMC
	Criação do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF)
2009	Cúpula de Assunção
	Cúpula de Montevideu
	Criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH)
	Reunião Ampliada do CMC
	Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde
2010	Criação da Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS)
	Cúpula de Resistência
	Cúpula de Foz do Iguaçu
	Estatuto da Cidadania do Mercosul
	Aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul – PEAS
2011	Cúpula de Assunção
	Cúpula de Montevideu
	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM)
2012	Implementação do Plano Estratégico de Ação Social
	Cúpula de Mendoza
	Cúpula de Brasília
2013	Cúpula de Montevideu
2014	Cúpula de Caracas
	Cúpula do Paraná
2015	Cúpula de Brasília
	Cúpula de Assunção
2016	Cúpula de Montevideu

Fonte: DRAIBE (2007); ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO (2009); MARTINS (2014); INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS MERCOSUL (2014).

Esse processo é catalisado pela eleição de um grupo de presidentes em todos os países do bloco⁸⁶ com uma perspectiva partidária de centro-esquerda, que permite um cenário de confluência de princípios norteadores da integração regional com um viés mais social e a socialização de uma elite decisória interessada na introdução de elementos sociais e políticos. Segundo Martins (2015),

A criação de um Mercosul social foi facilitada pelas lideranças que estavam a frente do processo nos países do bloco [...] ali todos falávamos a mesma língua, então se a presidência [*pro tempore*] passava para outro país os projetos continuavam [...]. A existência de uma elite governamental que pensava o Mercosul da mesma maneira permitiu a consolidação e criação de canais sociais dentro do bloco (MARTINS, 2015, n.p.).

Como se observa, a institucionalização social no Mercosul é possível mesmo com o caráter rotativo da Presidência do Mercosul, devido aos interesses compartilhados por todas as Presidências *pro tempore*. A condição rotativa da Presidência do Mercosul poderia reverter a dinâmica de aprofundamento, caso essa fosse exercida por um governo que não adotasse a mesma agenda no bloco. No entanto, de 2004 a 2015 são vinte e quatro Presidências *pro tempore*, sendo vinte e três⁸⁷ dessas conduzidas pelos presidentes eleitos na onda rosa latino-americana.⁸⁸ A continuidade da agenda social e política dentro do Mercosul permite, nesses anos, uma trajetória importante para a institucionalização dos espaços participativos atrelados às questões sociais da integração regional.

Podemos entender o processo em curso na virada do milênio como resultante da atuação dos Estados nacionais sul-americanos que, baseados na combinação de preferências nacionais, pressões externas e internas, inclusive das elites interessadas (MORAVCSIK, 1993), incidem na configuração da política externa dos seus países, consolidando, no nível regional, um arranjo que permite a participação social. O marco para a consolidação social no bloco, segundo Martins (2014), é a Declaração de Princípios do Mercosul Social em 2005, na qual se afirma a relação entre a consolidação da democracia no Mercosul e a construção de uma sociedade mais igualitária, cujo processo passa pela indissociabilidade das políticas econômicas e das políticas sociais.

O processo de incremento conjunto da participação social no Mercosul pode ser percebido nas iniciativas sequenciais propostas pelos governos nacionais de ampliação participativa do Mercosul. A primeira ação do governo brasileiro para ampliar o entendimento do bloco é a promoção, em 2004, de eventos temáticos nas capitais do Nordeste brasileiro, intitulados “Encontros com Mercosul”, os quais buscam “levar o Mercosul para além do Sul e do Sudeste brasileiro e ampliar o debate sobre integração regional para o restante do

86 Argentina: Nestor Kirchner e Cristina Kirchner; Brasil: Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; Paraguai: Fernando Lugo; Venezuela: Hugo Chávez; Uruguai: Tabaré Vasques e José Mujica.

87 Somente no período de julho de 2015 a 21 de dezembro de 2015 que a Presidência foi exercida pelo paraguaio Horácio Cartes.

88 A onda rosa, ou maré rosa, foi a mudança política ocorrida na América do Sul no início do século XXI, marcada pela vitória eleitoral de partidos com orientação de esquerda e centro-esquerda e com propostas de governo distintas das adotadas durante o período neoliberal. Para uma análise mais aprofundada, ver Panizza (2006).

país” (MARTINS, 2015, n.p.). O ano seguinte é marcado pela proposta uruguaia de articular a agenda dos governos com a sociedade civil através do lançamento de um programa no âmbito do Mercosul com atuação social, política e cultural (ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO, 2009). Pensado a partir da ideia de responsabilidade e coordenação compartilhada entre os países do bloco pelos respectivos grupos focais,⁸⁹ o “Programa Somos Mercosul” constituiu-se como o aporte democratizador das relações entre a sociedade civil e os Estados nacionais na discussão das políticas regionais.

A partir da criação do Programa, as bases institucionais para a realização das Cúpulas Sociais do Mercosul começaram a ser desenhadas. A primeira ação posterior ao lançamento do Programa ocorre em Córdoba, sob responsabilidade da chancelaria argentina, que organiza o I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, marcado como o primeiro evento multissetorial da sociedade civil, em paralelo à cúpula presidencial de 2006. Segundo Silva (2016), o encontro é o precedente institucional e social necessário para a formatação institucional das Cúpulas Sociais. O encontro conseguiu reunir as organizações da sociedade civil que já se relacionavam em outros espaços regionais, principalmente as organizações sindicais e multissetoriais que já estavam organizadas pelas negociações da ALCA e as participantes do Fórum Social Mundial. Essa reunião fortalece a interação entre os movimentos sociais da região e influencia a criação de instituições para interação desses setores.

Decorrente desse cenário e a partir da proposta da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, as Cúpulas Sociais do Mercosul foram criadas em 2006, buscando incorporar, de forma ampla, os setores sociais nas discussões sobre o Mercosul. Até aquele momento, a participação social estava muito restrita aos setores sociais produtivos da integração e se via a necessidade de incorporar as novas forças sindicais que se apresentavam interessadas em atuar em política externa e política regional (MARTINS, 2015).

Para além da organização das Cúpulas Sociais, a atuação dos pontos focais estabeleceu as bases nacionais de diálogos e de participação da sociedade civil em assuntos de integração regional e política externa. Na Argentina, cria-se o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, inicialmente responsável pela organização das Cúpulas, mas que passa a incorporar temáticas mais gerais da política externa argentina no escopo de debates. No caso brasileiro, a organização das Cúpulas fica a cargo da Presidência da República que, no ano de 2008, cria o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de ampliar e aprimorar a participação social na discussão de política externa brasileira no campo da integração regional. No Uruguai, o ponto focal é de responsabilidade do Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), o qual se mantém como responsável pela organização junto com o MRE das Cúpulas. No entanto, ao observar as ações brasileiras e argentinas de participação social, é proposta, em 2010, a criação do Sistema de Diálogo y Consulta como canal nacional de participação social em política externa.

89 Na Argentina, Paraguai e Uruguai, o Programa ficaria sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores. Na Venezuela, não há definição sobre qual órgão seria o responsável. Já no Brasil, a responsabilidade foi direcionada à Secretaria-Geral da Presidência da República.

Após a formatação institucional das cúpulas, no ano seguinte, 2007, é criado, como resultado do processo iniciado com a institucionalização da Reunião de Ministros de Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), o Instituto Social do Mercosul (ISM) cuja finalidade essencial é precisamente hierarquizar a dimensão social da integração regional e subsidiar tecnicamente as políticas sociais do bloco (SOCIAL, 2012).

Em 2008, com a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, há a institucionalização da participação dos ministros de Estado de políticas sociais – saúde, educação, cultura, trabalho e desenvolvimento agrário e autoridades em desenvolvimento social – nas reuniões ampliadas do principal órgão do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum (CMC). Essa Comissão possui competência para propor ao CMC a adoção de projetos sociais regionais específicos que complementem os objetivos e programas nacionais. A criação da Comissão, de acordo com Martins (2014), trata-se de um aperfeiçoamento institucional que confere densidade técnica e participativa à dimensão social do Mercosul, dada principalmente sua atuação em parceria com o ISM e com as cúpulas sociais. Outras ações que acompanharam a institucionalização das questões sociais foram as Reuniões Especializadas, a de Agricultura Familiar (2004), a de Mulheres⁹⁰ (REM) e a de Altas Autoridades em Direitos Humanos (2004), as quais, cada uma com sua especificidade, incorporam diversos atores sociais nas discussões temáticas.

Em 2010, é criada a Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS), com o objetivo institucional de promover, consolidar e aprofundar a participação das organizações e movimentos sociais da região no bloco. A unidade é a responsável pelo financiamento e apoio à participação social nas Cúpulas do Mercosul, possui sede e orçamento próprios e mantém o cadastro das organizações sociais do Mercosul. Segundo o site institucional da UPS, ela nasce da vocação dos governos do bloco de ampliar as bases da representação política e a participação social no Mercosul, dado que ambas são fundamentais na construção e no fortalecimento de uma integração de enraizamento popular e inclusiva.

O último grande avanço no âmbito regional de consolidação do Mercosul Social é a aprovação, em 2011, do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), que era gestado desde a Cúpula de Córdoba, na Argentina, em 2006. Estruturado em dez eixos⁹¹ relacionados com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o PEAS reúne políticas sociais comuns que visam a erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública no âmbito do Mercosul.⁹² Segundo o Instituto Mercosul (SOCIAL, 2012), o Plano se constitui como um guia que

90 Reformulada e ampliada nesse período.

91 Eixo 1 – Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; Eixo 2 – Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; Eixo 3 – Universalizar a saúde pública; Eixo 4 – Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; Eixo 5 – Valorizar e promover a diversidade cultural; Eixo 6 – Garantir a inclusão produtiva; Eixo 7 – Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; Eixo 8 – Promover a sustentabilidade ambiental; Eixo 9 – Assegurar o diálogo social; Eixo 10 – Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e o financiamento de políticas sociais.

92 Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

indica as prioridades em matéria de políticas públicas da região, definidas pelo conjunto de Ministérios e organismos públicos do Mercosul.

O fim dos governos progressistas no bloco e a formação de novos governos de nuances liberais-conservadoras ressignificam os objetivos do Mercosul com uma ampla retomada do viés comercial em detrimento do avanço da agenda social no bloco. Com a eleição de Macri na Argentina e as séries de crises políticas que culminaram na ruptura democrática do governo Dilma, passando pela eleição de Mario Abdo, o bloco já não possui a mesma confluência para o avanço das pautas sociais, condição que reflete na redução dos espaços de participação social, tanto no bloco quanto internamente aos Estados.

As ações e os espaços institucionais são, aos poucos, fragilizados. Na estrutura do Mercosul, duas importantes movimentações representam o enfraquecimento da agenda social: o primeiro, a extinção do cargo de alto representante-geral do Mercosul, em 2017, por iniciativa paraguaia, com a alegação de uma sobreposição de atividade; o segundo, o não preenchimento da Coordenação da Unidade de Participação Social, com redução das suas atividades. Esses dois postos eram essenciais dentro da estrutura do bloco para organização, articulação e financiamento da participação social nas Cúpulas Sociais e em outros espaços, como o das reuniões especializadas.

Internamente, os pontos focais criados para fomentar e organizar a participação social também passam por processos de enfraquecimento institucional. O caso brasileiro é sintomático. No governo Temer, há uma reformulação importante na estrutura da Presidência da República que passa a não mais incorporar o Programa Mercosul Social e Participativo no rol das articulações da Secretaria de Governo da Presidência relacionados à participação social. Embora não tenha sido formalmente extinto, desde 2016 o PMSP não agenda reuniões internas de organização para as Cúpulas Sociais, as quais também não ocorreram mais no âmbito do bloco.

Da sinergia positiva à participação como transparência

Com a vitória eleitoral do governo Lula em 2002, a política de participação social do Estado brasileiro se altera para um movimento de intensa ampliação. Com apelo participativo, as gestões do Partido dos Trabalhadores institucionalizam, nos níveis locais e estaduais, modelos de gestão que priorizam a condução participativa em distintas políticas públicas. Ao assumir a Presidência, há o estabelecimento de uma sinergia positiva⁹³ entre o governo e a sociedade para a construção de um novo pacto, por meio da criação e institucionalização de novos espaços com essa característica (FARIA, 2010). A consolidação da gestão participativa e democrática ficou a cargo da Secretaria Nacional de Articulação

93 De acordo com Faria (2010), a ideia de sinergia pressupõe, segundo Evans (1996; 2003), ações complementares entre Estado e sociedade civil. Uma sociedade civil dinâmica pode fortalecer as instituições do Estado, ao passo que estas podem construir ambientes favoráveis para a dinamização desta própria sociedade.

Social, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, responsável por estabelecer o relacionamento e articular junto à sociedade a implementação e a criação de instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do Poder Executivo.⁹⁴

Com relação à política externa, essa desempenha um papel de destaque na agenda governamental como ferramenta para o desenvolvimento nacional e como ilustração da capacidade brasileira, tanto internamente como no cenário internacional. Acompanhada por uma intensificação das discussões acerca das escolhas, aliadas ao crescente processo de politização, a política externa lulista se caracteriza pela ampliação das pautas e dos parceiros, com uma intensa atuação da chancelaria, estabelecendo acordos com diferentes países, com a presença presidencial em viagens diplomáticas, com uma participação em foros internacionais e debates multilaterais.

A interlocução entre política externa e democracia durante o governo Lula passa, inicialmente, por um intenso processo de politização, condição que leva à ampliação da agenda da política externa e à formação de *constituencies* da política externa no plano doméstico, anteriormente inexistentes, representadas pelos grupos de interesse direta ou indiretamente afetados pelas ações externas (LIMA; DUARTE, 2013). Também se observa uma escalada verbal e explicitação das tensões políticas e ideológicas existentes no interior da corporação diplomática brasileira (LOPES, 2013), decorrentes das ações e políticas assumidas pelo governo com relação à política externa e à própria carreira diplomática.

A ampliação de temáticas traz para a discussão novos atores políticos, que passam a concorrer e a buscar espaços de participação em função da diversidade temática e de práticas que são incorporadas ou ressignificadas na política externa durante os últimos governos brasileiros, como direitos humanos, educação, saúde, cultura, integração, assistência social, cooperação internacional, meio ambiente, entre outras. Essa ampliação de atores, porém, não está diretamente relacionada a um processo de incremento à inclusividade e participação institucional no Itamaraty. Se avaliarmos o processo de liberalização, inclusividade e democratização (DAHL, 1997) da política externa ocorrido no Itamaraty ao longo dos governos petistas, vislumbramos ações que permitem o crescimento da contestação pública em detrimento de avanços na dimensão inclusividade (participação). Observamos que as ações desenvolvidas pelo Itamaraty com intenção de aproximação da sociedade nos últimos anos, em sua grande medida, são exercícios de prestação de contas e não a criação de canais que dotassem a política externa de diálogos entre o Ministério e a sociedade. A fala do ministro Celso Amorim alude à ideia de que o exercício da transparência nos moldes adotado poderia ser suficiente para a condição democrática para a política externa. Segundo o ministro:

O Brasil multiplicou os seus contatos internacionais, passou a ter uma política externa que é mais democrática, mais transparente, os contatos com a sociedade se multiplicaram, surgiram novos temas que antes não existiam na política externa brasileira, como o tema do meio ambiente, da fome, o aumento das comunidades brasileiras no exterior etc. Queria,

94 Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

mais uma vez, agradecer a todos. Já que há tantos representantes da mídia, quero também agradecer à mídia, porque acho que a crítica é algo muito positivo. Primeiro, porque ela aguça a nossa percepção da realidade. Mesmo quando, às vezes, a consideramos injusta ou achamos que ela não apreciou bem o conjunto dos fatos. A mídia tem esse mérito: ela nos obriga a pensar mais profundamente. Muitas vezes, até tem razão também e nos ajuda a corrigir. Mas, mesmo quando achamos que ela não tem razão, a mídia tem um efeito positivo de nos obrigar a buscar novos argumentos e de lidar com o problema de uma maneira que seja claramente entendida pela opinião pública. Se vamos convencer todos, ou não, isso também não é fundamental. Acho que temos que ser claros, transparentes, nos nossos objetivos, nas nossas políticas, nos nossos meios. Temos que ter contato com a sociedade civil como um todo. Nós tivemos contato com os empresários e temos que ter também com os trabalhadores, com as ONGs etc. (BRASIL..., 2006, n.p.).

Essa, inclusive, é uma percepção que, internamente ao Itamaraty, encontra defensores. A fala do ministro-conselheiro Silvio Albuquerque⁹⁵ (OLIVEIRA, 2013), chefe da Divisão de Temas Sociais do Itamaraty de 2008 a 2012, evidencia que a democracia no Itamaraty passaria por essa perspectiva:

Eu acho que o Itamaraty resiste a isso. É a minha impressão. Apesar de a imprensa dizer que o Itamaraty está profundamente ideologizado, eu não sinto isso. Eu, com 26 anos de carreira, eu percebo a minha carreira como uma carreira de Estado mesmo. Há colegas que têm filiação partidária? Há. Mas eu acho que de maneira geral o corpo diplomático brasileiro é um corpo que trabalha com base na responsabilidade, em que a gente percebe claramente que a nossa vinculação é com o Estado e não com o governo ou com o partido no poder naquele momento. Eu acho que o Itamaraty tem sabido se adaptar aos novos tempos, não se fechando ou refletindo e formulando política externa a portas fechadas. O Itamaraty promove, por exemplo, muitos seminários com acadêmicos, com intelectuais sobre política externa para o Oriente Médio. Havia aqui vários acadêmicos que vieram, o Ministro de Estado participou. Eu não sei, acho que o Itamaraty tem uma outra maneira de enxergar a relação com movimento social. Eu acho que a institucionalização de um Conselho Nacional de Política Externa não passa pela cabeça do ministro de Estado porque ele acredita que de alguma maneira nós já estamos tendo essa transparência sem a formalização de um Conselho Nacional (OLIVEIRA, 2013, n.p.).

A seguir, apresentamos as principais ações empreendidas pelo Itamaraty nos últimos anos, as quais, segundo a própria instituição, seriam responsáveis por aproximar a política externa à sociedade nacional.

Grande parte das ações é promovida pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG),⁹⁶ braço do Ministério das Relações Exteriores, responsável por divulgar a política externa

95 Agradeço à Camila de Carli por ceder a entrevista que ela fez com o ministro-conselheiro Silvio Albuquerque.

96 A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), instituída pela Lei nº 5.717, de 26 de outubro de 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

brasileira em seus aspectos gerais,⁹⁷ e tende ao contato com acadêmicos especializados em política externa para discussão de temas do interesse do próprio ministério. Durante o governo Lula – inclusive no primeiro ano do governo Dilma – podemos citar as seis Conferências Nacionais de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI), que acontecem entre 2006 e 2011, com o objetivo de promover diálogo e debate direto entre acadêmicos e diplomatas sobre questões prioritárias do cenário internacional e da política externa brasileira. Posteriormente, são realizadas quatro Conferências das Relações Exteriores (CORE), durante 2012 e 2015, dentro da mesma dinâmica de interação entre o MRE e a academia, com o objetivo de promover a análise de temas prioritários para a diplomacia brasileira.

No bojo de ações para tornar públicas as informações sobre as ações da diplomacia nacional e da política externa para uma parcela maior da sociedade, o MRE criou ferramentas digitais e redes sociais: páginas oficiais no YouTube,⁹⁸ Twitter⁹⁹ e Facebook,¹⁰⁰ além de um *site* especializado intitulado *Diplomacia Pública*.¹⁰¹ A última ação do Ministério foi o lançamento da primeira edição da publicação *Cadernos da Política Exterior*, que, segundo o próprio órgão, servirá para criar um canal de comunicação do Ministério com universidades, centros de pesquisa, ONGs e a sociedade civil em geral, com o objetivo de contribuir para o debate público sobre temas ligados às relações internacionais e à política externa brasileira (CADERNOS..., 2015, n.p.). Como salientado por Mesquita *et al.* (2015), a publicação, à primeira vista, parece avançar nas discussões sobre uma aproximação da sociedade civil em relação ao debate internacional, reforçando uma discussão que já tem sido proposta dentro das universidades. Entretanto, quando refinamos a observação, o avanço não parece ser tão significativo, pois todos aqueles que assinam os artigos da publicação são diplomatas de carreira da instituição, o que reforça novamente a atitude que o MRE sempre apresentou na questão da abertura à sociedade: uma abertura controlada.

Outra importante ferramenta instituída no âmbito federal é a Lei de Acesso à Informação (LAI), que permite à população solicitar informações (não secretas ou não classificadas) aos órgãos da administração pública federal. No período de maio de 2012 a junho de 2016 foram solicitados ao MRE 3.095 pedidos de acesso à informação (mídia

97 Cabe ainda salientar que a FUNAG é a principal instituição brasileira em obras públicas sobre temas da política externa e relações internacionais brasileiras, condição que a institui como um dos principais formuladores de opinião e de fontes da política externa brasileira.

98 Canal oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, criado em 2009, com acesso a vídeos e áudios de programas, entrevistas e coletivas do Ministro das Relações Exteriores, diplomatas e outras autoridades sobre temas de política externa. Possui 9.830 inscritos e, desde 2009, 1.388.840 visualizações. Dados coletados em 06 jul. 2016.

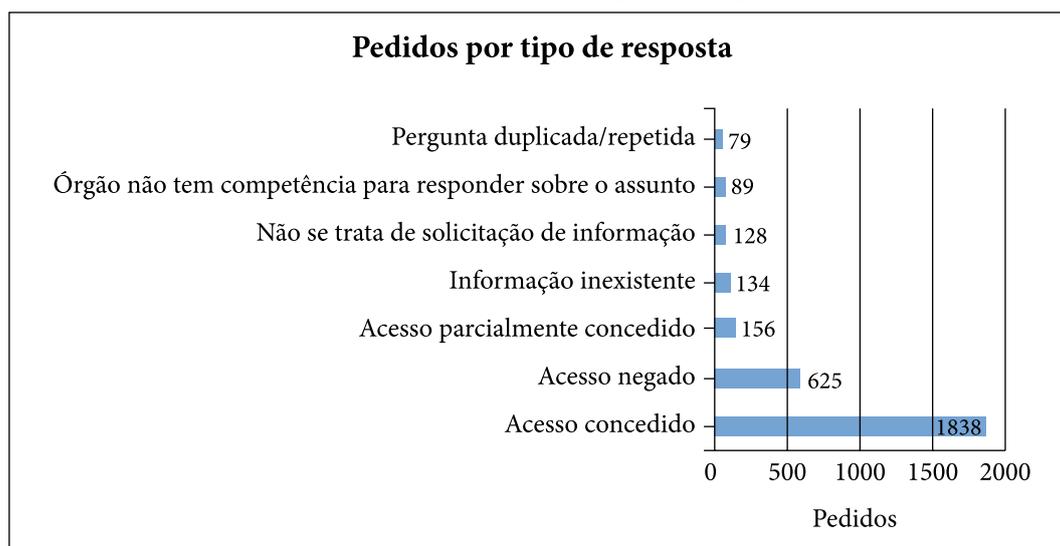
99 Criado em 2009, o Twitter oficial do MRE (<https://twitter.com/ItamaratyGovBr>) possui 140.959 seguidores e 17.898 postagens.

100 A página oficial do MRE (<https://www.facebook.com/ItamaratyGovBr>) possui 149.407 “curtidas”.

101 Ferramenta de diálogo com a sociedade civil brasileira para divulgar informações sobre política externa e ações do Ministério das Relações Exteriores em plataforma que permite aos leitores interagir por meio de comentários, consultas e sugestões (<http://blog.itamaraty.gov.br/>).

de 61,90 pedidos por mês),¹⁰² com resposta favorável a 1.838 (59% do total) e acesso parcialmente concedido a 156 (5%) das solicitações. Das informações com acesso negado (20% do total), as justificativas se baseiam principalmente em pedidos que exigem tratamento adicional de dados (64% das negativas) e em pedidos genéricos (14%). Somente 7% dos pedidos negados foram por solicitação de informações sigilosas. Os gráficos e tabelas a seguir compilam todos os dados:

Gráfico 1 – Pedidos por tipo de resposta



Fonte: O AUTOR (2016), a partir de informações coletadas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (BRASIL, 2016).

Quadro 3 – Razões negativas de acesso à informação

Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos
Pedido exige tratamento adicional de dados	402	64,3%	13%
Pedido genérico	90	14,4%	2,9%
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	45	7,2%	1,5%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	26	4,2%	0,8%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	26	4,2%	0,8%
Dados pessoais	19	3,0%	0,6%
Pedido incompreensível	13	2,1%	0,4%
Processo decisório em curso	4	0,6%	0,1%
TOTAL:	625	100,0%	20,2%

Fonte: O AUTOR (2016), a partir de informações coletadas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (BRASIL, 2016.)

¹⁰² Informações levantadas no e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) do Governo Federal.

Quando observado o perfil do solicitante, a maioria (95%) é pessoa física, com formação superior ou pós-graduação¹⁰³ (75,74%), principalmente estudantes (16,36%), servidores públicos federais (15,04%), jornalistas (9,84%) e pesquisadores (8,68%). Com relação às pessoas jurídicas, a maioria é formada por organizações não governamentais (42,86%).

Embora sejam ferramentas importantes de transparência das ações da política externa brasileira, essas ações adotam o perfil instrumental da diplomacia pública (CHITTY, 2009), caracterizado pela comunicação unidirecional por meio de órgãos e assessorias de imprensa governamental¹⁰⁴ sem uma real possibilidade de interferência direta no processo decisório, em detrimento de uma diplomacia pública normativamente democrática e deliberativa,¹⁰⁵ proposta por Chitty (2009). Segundo a autora, o tipo ideal de diplomacia pública seria aquela cuja existência de uma relação comunicativa simétrica entre os atores envolvidos¹⁰⁶ na política externa seja real, situação que permitiria o desenvolvimento de uma política externa participativa que, ao mesmo tempo em que buscasse a ideia de atender ao discurso do interesse nacional, adquiriria bases domésticas de apoio e de credibilidade.

A perspectiva da transparência atualmente se tornou, como chama atenção Filgueiras (2011), um lugar comum na política contemporânea, aparecendo como um remédio para os males e as delinquências da política e da gestão pública, contrariando a complexidade teórica e normativa por trás da necessidade de transparência e publicidade da gestão pública para a criação de *accountability*. Segundo o autor, o conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. A publicidade e a transparência do Itamaraty não permitem a criação de uma esfera pública onde os múltiplos públicos possam ter voz, ou mesmo a justificação pública de políticas e decisões de Estado (FILGUEIRAS, 2011); apenas promovem a divulgação das ações e processos. É preciso salientar que, embora as ações empreendidas pelo Ministério fortaleçam a possibilidade de informações e o incremento da contestação política por parte dos atores interessados na política externa, pelo paulatino aumento do acesso à informação, que possibilita um maior acompanhamento das ações institucionais, bem como um maior diálogo entre os interessados, considerar a democracia somente ao exercício da transparência é reduzir as noções intrínsecas a ela, principalmente no que se relaciona à participação e à inclusão de novos atores no cálculo de responsividade do MRE às demandas sociais.

A última ação empreendida pelo Itamaraty, embora mantenha a dinâmica de utilização da transparência como ferramenta principal de democratização da política externa brasileira, incrementa um ponto promissor para a ampliação da participação social na

103 Agregamos os dados referentes à escolaridade, compostos por 38,29% dos solicitantes com ensino superior, 14,81% com pós-graduação *lato sensu* e 22,64% com mestrado ou doutorado.

104 A autora pontua que esse tipo de “diplomacia pública” é o mais comum de ser encontrado nas chancelarias.

105 A base teórica em que a autora propõe esse modelo de diplomacia pública está fortemente amparada nos escritos de Habermas.

106 Segundo a autora, seriam o setor público, os empresários, as ONGs, a imprensa e a população nacional.

política externa. Como reflexo da LAI, foi apresentado em junho de 2016 o Plano de Dados Abertos (PDA) no MRE. Segundo o próprio Ministério, o PDA é o documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados, inclusive geoespacializados, obedecendo a padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações. Para a definição da abertura dos dados, foram considerados os seguintes critérios:

- a) o grau de relevância para o cidadão, observando-se as demandas encaminhadas via *e-SIC*, bem como os setores e serviços mais procurados nos sítios eletrônicos do MRE;
- b) os normativos legais e os compromissos formalmente assumidos pelo Ministério, inclusive perante organismos internacionais;
- c) as deliberações do CETI;¹⁰⁷
- d) o nível de maturidade da organização das informações e dados existentes;
- e) priorização e seleção dos dados que serão abertos; e
- f) definição das áreas responsáveis pelo preparo e atualização dos dados e detalhamento de plano de ação com metas e prazos.

Embora grande parte do PDA seja focado na publicização de dados menos sensíveis da política externa, como dados consulares,¹⁰⁸ dados de cooperação internacional¹⁰⁹ e informações sobre recursos humanos,¹¹⁰ em vez de dados mais informativos sobre as temáticas e posições da política externa – salvo dados sobre os BRICS¹¹¹ –, o PDA inova ao criar um sistema de consulta pública para identificar os temas de maior interesse para o cidadão. A consulta será feita através da Plataforma de Participação Social *Participa.br*¹¹² e seu prazo para implementação é dezembro de 2016.

O aumento da inclusão, por sua vez, é percebido na descentralização horizontal da política externa, com a participação de outros Ministérios federais no processo de formulação da política externa brasileira. A atuação internacional dos Ministérios brasileiros pode ser entendida de duas formas: a primeira, gerada pela ampliação da agenda da política externa brasileira, que traz consigo o consequente aumento de atores, seja pela própria intenção e afinidade temática com relação às políticas externas – por exemplo, a atuação dos MDS na Ação Global Contra a Fome e a Pobreza, a intensa participação do MMA nas questões ambientais, da participação do MEC nas políticas de educação internacionalizada. A segunda seria pela própria necessidade técnica da questão que demanda uma participação mais especializada nos assuntos de política externa, como a

107 Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (CETI), é presidido pelo secretário-geral das Relações Exteriores e com a participação de todos os subsecretários-gerais do MRE. Criado pela Portaria nº 325, de 2 de junho de 2009, publicada no DOU de 12 de junho de 2009, o CETI autoriza e acompanha o PDTI no que se refere às ações de abertura de dados do PDA.

108 Estatísticas de serviços consulares.

109 Relação e estatísticas de projetos de cooperação.

110 Lista de postos e servidores.

111 Estatísticas dos BRICS.

112 A plataforma *Participa.br* é o ambiente virtual de participação social. Foi instituída no dia 12 de novembro de 2014 pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

participação de membros do MCTI em discussões sobre energia, de técnicos da Fazenda em discussões financeiras internacionais.

A complementaridade explicativa reside no aspecto normativo que a legislação brasileira estabelece para a participação na política externa brasileira de atores governamentais. Segundo Silva *et al.* (2010), do ponto de vista normativo é evidente tal descentralização, visto que se atribui competência em política externa a toda a estrutura do Poder Executivo Federal brasileiro e não apenas ao MRE. Além disso, nota-se que essas previsões abrangem não somente a fase de implementação das decisões, mas também a de formulação – ao contrário do que se costuma afirmar.

Os dados de França e Sanchez Badin (2010) demonstram que mais da metade dos órgãos (61,4%) vinculados aos Ministérios apresentam algum tipo de competência relacionada aos temas internacionais, com atuação efetiva de três quintos desses. Ainda se observa a vinculação de mais de 50% da estrutura interna dos Ministérios voltadas para questões internacionais em 17 Ministérios,¹¹³ além da existência de Secretarias ou Assessorias em assuntos internacionais¹¹⁴ ligadas ao Gabinete ou, de alguma outra forma, quase que diretamente ligadas ao ministro.

Por parte do Itamaraty, é percebido um movimento de adaptação à nova conjuntura, principalmente em busca da manutenção de sua centralidade decisória. Como sugere Figueira (2010), embora espaços de diálogo venham sendo abertos em relação a outros atores estatais e não estatais, no que se refere à estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores o que se observa é a manutenção do *status quo* organizacional, preservando-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula. Para além, observa-se o aumento expressivo do MRE nas Comissões Interministeriais no período pós-redemocratização e um aumento da participação “itamaratiana” via alocação de diplomatas para exercerem suas funções em outros Ministérios, os quais representam uma tentativa de gerenciar, mesmo que fora da instituição, os processos relacionados à PEB.

Se o processo de horizontalização da política externa levou à perda de parte da capacidade de centralização decisória no Itamaraty, pressionando a cooperação intraburocrática em algumas temáticas, o Itamaraty ainda consegue se manter distante de uma participação social institucionalizada. Empresários, sindicatos e movimentos da sociedade civil não possuem canais de participação formalizados no Itamaraty, situação que condiciona a participação no processo de produção política por meios informais de interação, esses muito influenciados pelas capacidades políticas dos grupos em se inserem nas negociações junto ao Itamaraty. Sem os canais formais, as forças políticas e econômicas desses grupos condicionam a possibilidade das demandas serem atendidas junto ao governo, o que gera desigualdade de acesso, de influência e de participação no processo decisório.

113 Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Comunicação; Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Educação (MEC); Esportes; Fazenda (MFaz); Meio Ambiente (MMA); Minas e Energia (MME); Previdência Social (MPS); Saúde; Trabalho (MTE); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional; Transporte e Turismo (FRANÇA; SANCHEZ BADIN, 2010).

114 Com a exceção do Ministério da Integração Nacional e do próprio MRE.

O processo de horizontalização tem um efeito importante para a participação social em assuntos da política externa: o deslocamento da participação social para os outros Ministérios. O argumento da resistência do MRE à ampliação democrática para além do esforço de transparência se fortalece quando observamos que os espaços que se propõem a uma maior interação entre política externa e participação social são externos ao Itamaraty. As Reuniões Especializadas do Mercosul de Cooperativas, de Agricultura Familiar e da Mulher, que atualmente são espaços reconhecidos de participação social em assuntos internacionais, estão sob responsabilidade, respectivamente, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério do Desenvolvimento Agrário; e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A fala do vice-presidente e secretário de relações internacionais da CONTAG ilustra a situação e demonstra, inclusive, a percepção da sociedade civil sobre o processo:

Quando olhamos para os Ministérios de Igualdade Racial, Direitos Humanos, Mulheres, também têm vários Conselhos e debates de política pública com diversos seguimentos sociais, aí quando esses Ministérios vão fazer ações internacionais, eles levam dessa sua prática para reproduzir no ambiente internacional, e é isso que está faltando no MRE. O MRE não consegue levar a participação da sociedade civil para dentro dos espaços de negociação, porque ele não tem essas práticas em casa. A situação é muito conflituosa. Nossa expectativa é que em um tempo bastante curto o MRE possa repensar essa sua postura sem a participação da sociedade (MATIAS, 2016, n.p.).

O próprio caso do Programa Mercosul Social e Participativo evidencia esse deslocamento da participação social para órgãos externos ao MRE que, no caso, mesmo que o Programa conte com a participação e coordenação do MRE, sua alocação e todo o processo de gestão foi desenvolvido por negociações encabeçadas pela Secretaria-Geral.

O processo de negociação do PMSP reflete uma conjuntura de mudança da atuação da sociedade civil brasileira em questões internacionais: de uma atuação já consolidada de participação nos espaços multilaterais do Sistema ONU, aliada à experiência adquirida nas negociações regionais, e com o surgimento de organizações especializadas em questões internacionais, as organizações da sociedade civil brasileira passam a buscar espaços de participação em decisões da política externa.

A política externa do governo Lula consegue agrupar uma base social bem consensual formada principalmente pelos movimentos sociais e analistas da esquerda acerca das ações e das diretrizes da política externa governamental. Em paralelo, há um processo de intensificação das demandas da sociedade civil para a criação de espaços de participação social, inspirados nos outros Conselhos, para a política externa, muito influenciado pelo processo de intensificação da criação e retomada de Conselhos de participação social em outras políticas durante o governo. Essas demandas foram feitas pelos atores que vinham participando de ações no nível regional. À frente do processo está a Central Única dos Trabalhadores, o DIIESE, a REBRIP, a FASE, a CONTAG, além das organizadoras do FSM¹¹⁵ e as organizações que trabalham com temáticas com pontos de contato ou que

115 As organizações que compuseram a Secretaria Executiva do FSM durante as três primeiras edições de 2001, 2002 e 2003 foram: Associação Brasileira de ONGs (Abong); Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (Attac); Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) da Comissão Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

são especializadas em temáticas internacionais de desenvolvimento, direitos humanos, migração, principalmente o IBASE, o Instituto Polis, o Conectas Direitos Humanos e a Ação Educativa, os quais agora buscam incidir na criação de espaços para a participação regional. Segundo Silva (2016),

Há uma semelhança muito forte dos atores que compunham o Fórum Social Mundial, principalmente as organizações que estavam à frente da organização do FSM, com os atores que buscavam incidir na criação de espaços de participação social na política externa durante o governo Lula, solicitando que fossem abertos espaços para a participação social na política externa¹¹⁶ [...] Soma-se a isso as outras organizações que trabalhavam com as questões de desenvolvimento, direitos humanos, entre outras questões internacionais, que queriam buscar espaços junto ao governo para atuar em política externa (SILVA, 2016, n.p.).

Essa percepção de acompanhamento da participação social em política com o contexto político vigente propício à participação social também é a visão do MRE sobre o processo. Pedro Saldanha, Chefe da Divisão de Direitos Humanos, discorre sobre a percepção:

O próprio nome já diz, é uma política externa, ou seja, há um elemento político da forma que a decisão é tomada, mas que eu acho que não pode ser tomada de uma forma monolítica, de um grupo de pessoas encasteladas aqui no Itamaraty. [...] e tem a ver com o contexto político a evolução da participação da sociedade civil que tem na política externa, ela evolui junto com o aumento da participação social nas políticas de governo nos últimos quinze anos e que acaba chegando de forma paralela à área da política externa (SALDANHA, 2016, n.p.).

De acordo com Silva (2016), a criação do PSMP foi a resposta possível que o MRE e o Itamaraty puderam dar para a sociedade civil naquele momento, em função, principalmente, das correlações de forças existentes e do caráter pragmático da condução da política externa durante o governo Lula. Conforme Martins (2015), a proposta de criação do PMSP empreendida pela Assessoria Internacional do Gabinete da Presidência da República era de criá-lo nominalmente como Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, inclusive sendo divulgado pela imprensa oficial¹¹⁷ e especializada¹¹⁸ como Conselho. Este, porém, foi lançado nos moldes devido a ajustes necessários referentes às negociações entre as burocracias participantes. Segundo relato de um membro interno à Presidência da República,¹¹⁹ o Programa Mercosul Social e Participativo teve resistência

116 Das oito organizações que compuseram a Secretaria Executiva do FSM durante as três primeiras edições, cinco participaram no PMSP (Abong; CIVES; CUT; IBASE; MST).

117 Presidente Lula assina decreto que institui o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2008/10/not_02102008. Acesso em: 13 out. 2016.

118 É notório perceber que inclusive ocorreu a divulgação para a imprensa especializada da criação de um “conselho Mercosul”, como pode ser visto na nota veiculada pelo Parlamento do Mercosul à época da criação da iniciativa brasileira, intitulada como Brasil assina decreto que institui Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo. Disponível em: goo.gl/2fT_Z4V. Acesso em: 13 out. 2016.

119 A informação sobre os embates políticos entre a Assessoria Internacional da Presidência da República e a Assessoria Internacional da Secretaria-Geral foi conseguida através de uma fonte que solicitou anonimato para a questão.

e oposição dentro da Presidência, principalmente da Assessoria Internacional da Presidência, devido ao formato e proposta de atuação, condição que levou a Secretaria-Geral a adotar o modelo vigente, deixando de lado o mais amplo e “conferencista”.

Nesse cenário, o PSMP, portanto, pode ser entendido como junção de dois processos: a consolidação da participação social no âmbito regional, que gera internamente a necessidade de adequar o Estado Brasileiro e a sociedade civil para atuar regionalmente nos espaços de participação, notadamente as Cúpulas Sociais; e a consolidação da pressão interna para a participação social em assuntos internacionais.

A própria Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretaria-Geral da Presidência desenvolveu alguns espaços pontuais, principalmente na forma de encontros e debates com a sociedade civil, como o Encontro Política externa, Diálogo Social e Participação Cidadã; o Fórum da Sociedade Civil da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa; e a Reunião de Consultas com a Sociedade Civil Internacional: Rumo à Rio+20 (MESQUITA, 2012b).

Alguns esforços de inclusão participativa, entretanto, foram realizados por parte da diplomacia brasileira, como a incorporação de representantes da sociedade civil nas delegações oficiais que participam de reuniões de organismos internacionais – na Conferência sobre a Sociedade da Informação, em Genebra; na Declaração Voluntária sobre Direito à Alimentação da ONU; nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em Cancun – e de ações de cooperação internacional, entre elas na Ação Global Contra a Fome e a Pobreza,¹²⁰ na Reunião Plenária do Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores¹²¹ (MESQUITA, 2012b).

Uma ação que merece destaque durante os governos Dilma foi a organização, pelo MRE,¹²² de cinco edições das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM),¹²³ que tiveram como objetivo, segundo o Ministério, o debate aberto e abrangente de assuntos sobre emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior. Instituídas pelo Decreto nº 7.214/2010, as Conferências reuniram representantes de órgãos governamentais que desenvolvem ações de interesse das comunidades brasileiras no exterior, lideranças das comunidades brasileiras no exterior e especialistas acadêmicos.¹²⁴ Nas duas primeiras CBM, o formato estabelecido foi de dois dias de conferências, com o primeiro reservado para a exposição de especialistas e autoridades governamentais sobre temáticas específi-

120 Campanha adotada pela ONU em decorrência de proposta brasileira. Participaram representantes da sociedade civil, entre eles o diretor-geral da Abong e o secretário-geral da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CSI), além de movimentos sociais e organizações que trabalham com desenvolvimento e comércio internacional.

121 Representantes governamentais e da sociedade civil aprofundaram o debate em torno da temática, com a intenção de demonstrar a viabilidade técnica e política dos mecanismos inovadores de financiamento no setor da saúde – no combate à AIDS, malária e tuberculose –, identificada como um dos componentes estratégicos na luta contra a fome e a pobreza e dimensão fundamental do desenvolvimento.

122 Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

123 Há também menção das CBM como Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior. As conferências aconteceram em 2008, 2009, 2010, 2013 e 2016.

124 As informações referentes às CBM foram extraídas dos relatos, atas e textos informativos no site *Participação em Foco do IPEA*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/560-i-conferencia-das-comunidades-brasileiras-no-exterior>. Acesso em: 13 out. 2016.

cas,¹²⁵ as quais serviram de referenciais para a discussão posterior entre os representantes das comunidades brasileiras no exterior para definição de recomendações, essas para serem debatidas em plenário. Mesmo com a discussão tutelada pelo Itamaraty, caracterizada pela exclusividade na decisão, convite e financiamento dos expositores pelo MRE, as conferências conseguiram estabelecer como resultado atas de reivindicações das comunidades brasileiras no exterior, nas quais estão contidas as demandas apresentadas acerca da política para as comunidades brasileiras no exterior e a criação do Conselho Provisório de Representantes (CPR), por reivindicação das lideranças comunitárias. O CPR teve sua importância por ser predecessor do Conselho de Representantes das Comunidades Brasileiras no Exterior (CRBE),¹²⁶ criado na segunda CBM, formalizado posteriormente pelo Decreto nº 7987/2016 e pela Portaria nº 657¹²⁷ e institucionalizado para ser a principal ponte de diálogo entre o MRE e as comunidades brasileiras no exterior.

A despeito da importância das CBM para as comunidades brasileiras no exterior e toda sua configuração participativa, estruturada em normativas que estabelecem o padrão de funcionamento, de escolha dos conselheiros aos trâmites deliberativos – os quais se configuram como uma agenda de pesquisa interessante –, a configuração de um Conselho de “diplomacia consular”¹²⁸ não avança na formação de uma prática participativa na política externa *lato sensu*, essa ainda caracterizada por uma nuance democrática empreendida e dirigida pelo próprio Itamaraty.

125 Migração e direito internacional; perfil das comunidades brasileiras no exterior; possibilidades de recenseamento; controles migratórios; representação política da diáspora brasileira; realidades e limites da ação do Estado em prol de brasileiros fora do país; atuação governamental em relação às comunidades brasileiras nas áreas trabalhista, previdenciária e educacional; redes para a cooperação em ciência e tecnologia; remessas; mídia voltada às comunidades no exterior; e política governamental para a diáspora brasileira.

126 Composto por 16 membros: 4 membros da comunidade brasileira residentes na América do Norte e Caribe; 4 membros da comunidade brasileira residentes na América do Sul e Central; 4 membros da comunidade brasileira residentes na Europa; e 4 membros da comunidade brasileira residentes na Ásia, África, Oriente Médio e Oceania.

127 Portaria nº 657, de 26 de outubro de 2010. Disponível em: goo.gl/fcHeXK. Acesso em: 13 out. 2016.

128 Segundo o próprio MRE, “Diplomacia Consular” designa aqui o conjunto de ações desenvolvidas pelo Itamaraty nas áreas consular, migratória, de apoio a brasileiros no exterior, de cooperação jurídica e de formalização de atos internacionais.

Análise da participação social na política externa

O capítulo anterior, focado no caminho da participação social na política externa brasileira ao longo da Nova República, demonstrou que sua intensificação está diretamente ligada à consolidação da participação de organizações sociais nas organizações internacionais e nos espaços regionais, decorrente da incorporação e institucionalização da agenda social da integração regional empreendida pelos governos da década de 2000 no Mercosul.

No capítulo a seguir, analisaremos os casos de participação social em política externa a partir da proposta de Faria e Ribeiro. Inicialmente, aplicaremos ao Programa Mercosul Social e Participativo e seu *shadow case* o Sistema de Diálogo y Consulta e, posteriormente, o aplicaremos ao caso do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa e o *shadow case* do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

Recapitulando o modelo de análise, a variável *institucionalização* considera três componentes: a) o tempo de existência dessas instituições; b) a existência de uma estrutura organizacional; e c) a frequência de reuniões obrigatórias que, em função das variações, alteram a relação causal onde tempo de existência, a regularidade e a previsão de reuniões e estruturas burocráticas¹²⁹ impactam diretamente no grau de formalidade da iniciativa. Nesse sentido, quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços.

A segunda variável diz respeito a quem compõe o PSMP e como as decisões são tomadas no processo decisório. Para tanto, o modelo se atém às regras sobre a composição, a pluralidade e a proporcionalidade e às regras sobre o processo decisório do caso analisado. Vale lembrar que, segundo Faria e Ribeiro (2011), essa análise permite a identificação de quais são os participantes, a compreensão sobre a distribuição de poder entre os setores e atores e a identificação da capacidade de expressão e de influência nas decisões na formulação das normas, na definição da pauta.

A última variável discute a forma de distribuição interna a partir de regras que indicam a existência de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos representados, bem como a existência de regras sobre as formas que adquirem representação nessas instituições.

129 Mesa diretora, Secretaria Executiva, Câmaras ou Comissões Técnicas e Temáticas.

Programa Mercosul Social e Participativo

Como demonstrado no capítulo anterior, a criação do PSMP é resultado de um processo histórico de demandas de grupos sociais atuantes na política regional, em conjunto com diversas políticas governamentais de incentivo à participação social – tanto na política externa quanto nas outras políticas públicas –, bem como a cristalização de práticas e da agenda social no Mercosul. A propensão para a criação de uma instância para superar o déficit de participação social existente no Mercosul, segundo o governo brasileiro (DULCI, 2007), ocorre desde 2005 com Os Encontros com o Mercosul,¹³⁰ nos quais a participação de representantes de variados segmentos da sociedade civil brasileira se fez presente, culminando na criação da I Cúpula Social do Mercosul, sendo essa coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil (SG-PR).¹³¹

O papel da SG-PR é de extrema importância para o Programa, inicialmente por ser a responsável institucional pela política de participação social do governo Lula,¹³² e especificamente no caso da participação social no Mercosul, por estar à frente da criação e coordenação, em alguns casos em conjunto com o MRE, das ações que propiciaram a participação social regional e na política externa. Segundo relatado por Martins (2015) e Silva (2016), a criação dos espaços para participação social no Mercosul – os Diálogos, Encontros, Cúpulas Sociais – foram propostas que surgiram na Secretaria da Presidência e, posteriormente, encontraram espaço e aceitação no Itamaraty. Ainda segundo Martins (2015), era preciso criar um espaço dentro do Estado brasileiro que fosse permanente para o diálogo com a sociedade civil interessada na integração regional e as experiências com o Mercosul Social permitiram criar esses espaços.

Em 2007, como uma prévia para a institucionalização do PMSP, a Assessoria Internacional da SG-PR, conjuntamente com o MRE e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresenta as principais ações promovidas pelo governo brasileiro no “Mercosul Social e Participativo”, por meio da publicação do relatório “Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania”. No balanço, o governo brasileiro apresenta as políticas que refletem os avanços participativos nas políticas regionais.

A formalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, que determinou algumas bases iniciais para o funcionamento do Programa, dentre elas as finalidades do programa, a estrutura de coordenação e de financiamento. Embora institucionalizado para cumprir as funções listadas a seguir, o PMSP não possui em seu decreto originário a determinação de uma estrutura organizacional, nem a frequência de reuniões obrigatórias; somente há a determinação de que a coordenação e execução orçamentária do PMSP seria realizada pela SG-PR e pelo MRE:

130 Belém, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza e Salvador.

131 Atualmente Secretaria de Governo.

132 A SG-PR foi a responsável, dentro do governo, por institucionalizar e fomentar a participação social nos mais diversos níveis do Estado brasileiro.

- I – Divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL;
- II – Fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL;
- III – Encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL (BRASIL, 2008a, n.p.).

De acordo com os participantes entrevistados, essa regulamentação decorre de uma minuta,¹³³ na qual as bases de funcionamento, composição e organização do Programa seriam definidas. A minuta de regulamentação, embora não tenha sido transformada em portaria oficial, é o complemento ao art. 3º do decreto do PMSP, no qual se estabelece as definições de formato de participação e funcionamento do Programa. A proposta é colocada para comentários no portal governamental *Participa.br* em setembro de 2014. Se envolveram na discussão, segundo os dados disponíveis no site, 180 participantes entre organizações e representantes da sociedade civil.

Na minuta¹³⁴ está proposta uma estrutura organizacional para o PMSP com o Plenário como órgão de interação entre sociedade e governo, uma Coordenação exercida conjuntamente pelos ministros de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e das Relações Exteriores, uma Secretaria-Executiva exercida conjuntamente pelo Assessor Internacional do ministro de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, pelo diretor do Departamento do Mercosul do Ministério das Relações Exteriores e por um representante do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul, e a possibilidade de existência de Grupos de Trabalho.¹³⁵

Na prática, ao longo dos oito anos de funcionamento do Programa, a coordenação das reuniões fica a cargo da SG-PR e do Ministério das Relações Exteriores. Observa-se que devido à falta de regulamentação do funcionamento das reuniões do PMSP, o formato se altera ao longo dos anos.

A primeira reunião oficial do PMSP, em 19 de novembro de 2008, adota um formato de seminário, com diversas comunicações de membros do governo, sem um espaço propriamente estabelecido para diálogo com a sociedade civil. Participam 23 membros da sociedade civil¹³⁶ e 31 membros do governo,¹³⁷ sendo responsáveis pelas falas somente os

133 Anexo II.

134 Art. 2.

135 À critério do Plenário.

136 Federação Democrática Internacional de Mulheres; União Geral dos Trabalhadores; IBASE; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP); Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES); Confederação das Mulheres do Brasil; Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar; Confederação Sindical das Américas; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; Central Única dos Trabalhadores; Coord. Nacional de Entidades Negras; Conectas Direitos Humanos; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); Serviço Pastoral do Migrante; Instituto Paulo Freire; Cebrapaz; e FOMERCO.

137 Ministros da SG-PR e do MRE; chefe da Assessoria Internacional SG-PR; chefe do Departamento do Mercosul/MRE; presidente da ABDI/MDIC; chefes da Assessoria Internacional do MDS e do Ministério

ministros das Relações Exteriores e da Secretaria-Geral da Presidência da República, o diretor do Instituto Rio Branco, o presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial ABDI/MDIC e o chefe da Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do Mercosul/MRE. Essas intervenções adotam formatos de palestras, coordenadas pela Assessoria Internacional/SG-PR e pelo Departamento do Mercosul/MRE. A possibilidade de participação da sociedade civil é reduzida a intervenções pontuais entre as palestras. O indicativo de tempo é bem sintomático dessa condição: permitidas somente pelo período da manhã de um único dia, as intervenções da sociedade civil, em um esquema de perguntas e respostas, ficam reduzidas a trinta minutos entre as grandes mesas de palestras do governo.

Sobre a adoção do formato inicial, há uma diferença de percepção sobre sua validade e potencial entre o governo e a sociedade: o primeiro considera o momento como uma possibilidade de informar à sociedade civil como se dá o funcionamento do Mercosul, das principais instituições existentes no bloco e das políticas adotadas pelo Brasil. Martins (2015) evidencia a percepção positiva do governo sobre o formato informativo do programa:

o PSMP representou um avanço importante, o governo brasileiro estava financiando um espaço para a sociedade civil se informar e discutir questões da integração, e isso é muito significativo. O PMSP foi um espaço institucional para informar a sociedade civil sobre os processos da integração regional com a participação dos atores que conduziam esse processo, entre MRE, Presidência e outros ministérios atuantes no Mercosul (MARTINS, 2015, n.p.).

Por outro lado, a sociedade civil, representada na fala de Asano (2015), criticava o formato inicial principalmente pelo seu caráter estritamente informativo:

Antes era assim: era uma reunião em que chegávamos todos da sociedade civil, sentávamos com essas pessoas que eram convidadas, em um momento mais de escuta e discussão e acabou. Depois disso, começou a ter outro formato, que é: na parte da manhã era só sociedade civil e na parte da tarde era com os membros do governo. Isso pelo menos ajudava a sociedade civil a se organizar melhor (ASANO, 2015, n.p.).

Esse formato de exclusividade governamental permanece na segunda reunião e somente na terceira é constituído um espaço formal exclusivo para a sociedade civil, aos moldes dos tradicionais “espaços sala ao lado”. A “Sessão da Sociedade Civil”, pensada para formulação e compartilhamento de experiências entre os membros, permanece até a sexta reunião, em 2010. Ainda para Asano, esse formato “era melhor mas não era satisfatório. Era uma manhã só, e ainda muitas vezes a pauta chegava em cima da hora, então não tínhamos muito tempo para discutir entre nós da sociedade civil uma pauta mais fechada para discutirmos com o governo” (ASANO, 2015).

dos Esportes; chefe da Divisão de Assuntos Políticos, Sociais e Institucionais do Mercosul/MRE; secretário nacional da juventude da SNJ/SG-PR; assessor especial do ministro do MDA; assessoria da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental do MMA; assessor programa e projetos especiais do MAPA; gerente Mercosul do MinC; coordenador de saúde do Mercosul do Ministério da Saúde; assessores internacionais do MTE, MMA, MinC, SPM, SEDH, SAF/PR, MCTI, SG-PR.

Em 2011, há a criação de um instrumento denominado como “grupo focal” (BRASIL, 2015a), a partir da própria demanda da sociedade civil para um espaço de maior articulação com o governo. Com os membros escolhidos entre as próprias organizações da sociedade civil participantes do PMSP, o Grupo Focal é criado com o intuito de facilitar a interlocução da sociedade civil¹³⁸ com a SG-PR, conseguindo reconhecimento favorável da sociedade civil (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS, 2012; INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2012) e do governo (PRADO, 2014)¹³⁹ acerca do seu funcionamento, o qual teria sido exitoso até final de 2013, principalmente na formatação e organização das Cúpulas Sociais do Mercosul no Brasil. O funcionamento do Grupo Focal na organização das cúpulas é o principal avanço no relacionamento entre a sociedade civil e o governo (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2012), uma vez que este fica responsável por negociar, junto ao governo, as propostas do interesse da sociedade civil que, após aprovadas, seriam remetidas às demais organizações do PMSP. No caso de organização de Cúpulas Sociais, a negociação é feita com as representações da sociedade civil dos Estados Parte do Mercosul.

Segundo Prado (2014), após a Cúpula de Caracas percebe-se a necessidade de reformulação e rediscussão do Grupo Focal, principalmente em função das reiteradas críticas da sociedade civil (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS, 2012) acerca da sua coordenação, seu papel de negociador, bem como os critérios de escolha das organizações, mandato e prerrogativas. Segundo o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (2012),

Mesmo que a ideia seja boa, percebemos que o *Grupo Focal poderia ter uma atuação mais articulada com o resto das organizações que formam o PMSP*. Apesar de ter realizado um bom trabalho em 2012, é preciso pensar em uma forma desse conjunto de organizações continuarem a encabeçar e guiar as atuações do grande grupo, mas de uma forma mais conectada e articulada com as demais organizações. Isso, com certeza, garantiria maior e melhor legitimidade para as ações do Programa e facilitaria a caminhada pela construção de uma atuação sólida e incisiva no bloco (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 18, grifos no original).

Como resposta às demandas da sociedade, em 2014 as entidades participantes do PMSP escolhem novas organizações para comporem o Grupo Focal¹⁴⁰ e, em 2015, esse grupo é ampliado das nove entidades iniciais de 2012 para um grupo de 17 organizações,¹⁴¹

138 Inicialmente integrado pelas organizações: REBRIP, FDIM, ALAMPYME, CAMI, Conectas Direitos Humanos, PMSS e FCES. Em 2013, sua composição passa a ser PMSS, ALAMPYME, IDDH, FDIM, CDHIC, UGT e REBRIP. Em setembro de 2014, a composição do Grupo Focal da Sociedade Civil no âmbito do Programa Mercosul Social e Participativo foi alterada para: MST, CUT, FLACSO, MNCR, IDDH, ALAMPYME, REBRIP e FDIM (BRASIL, 2015a).

139 Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República em 2014.

140 Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR); Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO); Associação Latinoamericana de Micro, Pequenas e Médias Empresas (ALAMPYME-BR); Federação Democrática Internacional de Mulheres (FDIM).

141 Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP); Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE); Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO); Central Sindical das Américas; Fora do eixo, Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI); Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimento Nacional dos Catadores de

as quais permanecem com o objetivo de comissão organizadora da 18ª Cúpula (BRASIL, 2015b). Cabe ressaltar que mesmo que a organização da Cúpula Social tenha sido feita pelo Grupo Focal – elaboração do programa, proposição dos debates, convite aos palestrantes, condução das discussões e da elaboração da declaração final da Cúpula –, a principal crítica à atual atuação do Grupo Focal e, principalmente do próprio PMSP, reside justamente na atuação exclusiva do Grupo Focal e do PMSP como organizadores de Cúpulas Sociais, reduzindo seu potencial de espaço propositivo de políticas de integração regional. Embora as Cúpulas Sociais marquem institucionalmente no Mercosul a participação das organizações da sociedade civil regional, o formato sofre algumas críticas a respeito da dependência da Presidência *pro tempore* do Mercosul, que gera formatos de participação diferenciados,¹⁴² alterando os parâmetros de escolha dos participantes e representatividade dos participantes nacionais, condição que pode impactar no potencial deliberativo e propositivo das Cúpulas no Mercosul.

Nesse cenário de críticas aos modelos de participação existentes no Mercosul, a sociedade civil participante do PMSP busca expandir a sua atuação para o âmbito da Unasul, que se firmava como um novo espaço para participação social em assuntos internacionais na região. As discussões para a expansão da participação social para a Unasul no âmbito do Programa se consolidam em 2014 no evento “Debate sobre a Participação Social nos Processos de Integração Regional”.¹⁴³ No evento, observa-se uma alteração importante no relacionamento entre governo e sociedade civil: a intenção do MRE, por meio da fala do embaixador Antônio José Ferreira Simões, subsecretário-geral da América do Sul, Central e do Caribe, de incentivo à institucionalização da participação da sociedade civil na Unasul:

Quero também falar sobre a reunião do Foro de Participação Cidadã, realizada em Cochabamba. A primeira ideia que fica clara é a de que é preciso institucionalizar a participação de vocês. O Foro de Cochabamba foi um começo, uma primeira aproximação, mas ainda há muito a ser melhorado com relação à participação da sociedade civil. Para isso, a contribuição com elementos concretos é necessária. Precisamos responder perguntas como: Deveria ser limitado o número de participantes de cada país? Como fazer esse registro das organizações? Qual a metodologia de trabalho do foro? A ideia do Brasil não é engessar a participação nem de limitá-la; pelo contrário, buscamos abri-la (SIMÕES, 2014, p. 24).

Materiais Recicláveis (MNCR); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa; Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Marcha Mundial das Mulheres; PMSS; Centro de Cidadania e Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); CONTAG; FDIM.

142 A última Cúpula Social que aconteceu no Paraguai é sintomática em relação à dependência à Presidência *pro tempore*. De acordo com relatos de participantes, o formato adotado pelo governo paraguaio para a Cúpula não permitiu uma interação entre a sociedade civil como em outros momentos, situação que levou ao esvaziamento do evento e, inclusive, à criação de uma Cúpula Social “Paralela”, organizada por movimentos da sociedade civil.

143 Evento promovido pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que contou com a presença de aproximadamente 90 representantes da sociedade civil e do Governo, tendo como objetivos identificar as principais barreiras para a atuação brasileira nos foros de participação social na América do Sul e propor soluções para melhorá-los (BRASIL, 2014).

Como resposta à abertura do governo, a sociedade civil, na figura do representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Augusto Sérgio Vasconcelos de Oliveira, propõe a criação de um “capítulo nacional para a Unasul”, que culmina, em novembro de 2015, durante uma reunião do PMSP, com expressiva participação da sociedade civil,¹⁴⁴ na criação do Grupo Facilitador Brasileiro do Mercosul-Unasul para o Fórum de Participação Cidadã na Unasul, composto por dez membros titulares¹⁴⁵ e dez membros suplentes,¹⁴⁶ todos da sociedade civil. A este Grupo inicialmente é concedida a função de organizar a escolha dos representantes da sociedade civil no Fórum da Unasul e a discussão dos parâmetros de participação.¹⁴⁷ A expectativa dos membros, segundo a atual Secretaria-Executiva do Grupo, é aproveitar o espaço institucionalizado da Unasul para tentar incrementar a lógica da participação social nos espaços regionais, por meio, principalmente, da criação de grupos de trabalhos para discussão e incisão nas políticas sul-americanas, para que os espaços do Mercosul e da Unasul deixem de ser meros espaços de participação, onde cada um chega com sua pauta – ou sem pauta – ou, simplesmente, sejam apenas oportunidades de viajar (CUNHA, 2016).

Sobre a periodicidade das reuniões, Martins (2015) informa que, inicialmente, o Programa foi pensado para que ocorressem encontros sistemáticos com a sociedade civil e que ela acompanharia, pelo menos, a periodicidade da realização das Cúpulas Sociais (ASANO, 2015; MARTINS, 2015). Segundo os participantes entrevistados, existia uma previsão informal da periodicidade das reuniões, mesmo sem uma adequação formal, de ocorrer quatro vezes ao ano. Em notícia oficial da Secretaria-Geral da Presidência, tal periodicidade é confirmada:

O Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo se reunirá quatro vezes ao ano – sempre antecedendo as reuniões do Grupo Mercado Comum – para divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, fomentar discussões sobre temas diversos da integração e encaminhar sugestões emanadas da sociedade civil (BRASIL, 2008b, n.p., grifos do autor).

Tal situação é saliente quando observada a minuta de regulamentação, cujo artigo 5º estabelece que o Plenário do PMSP se reuniria ordinariamente quatro vezes ao ano e, extraordinariamente, mediante convocação específica. De acordo com os dados disponibilizados pela SG-PR, nos oito anos de funcionamento institucionalizado do PMSP foram

144 104 organizações participaram da reunião de instalação do Espaço Nacional de Participação do Brasil na UNASUL.

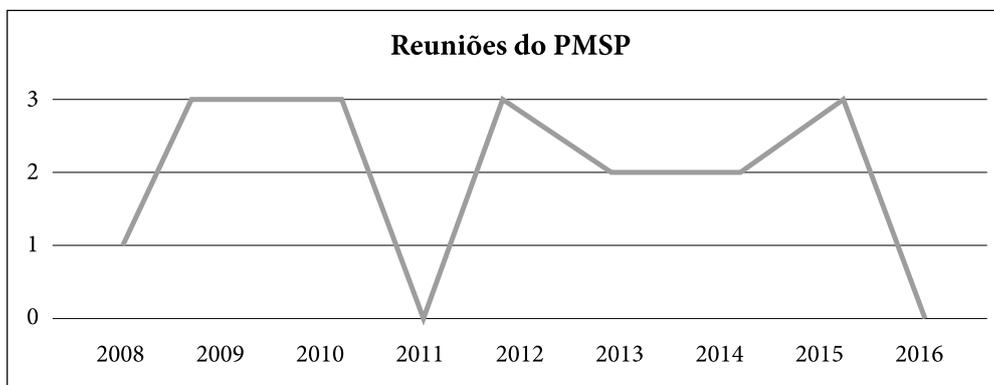
145 Estopim (Coletivo Nacional de Juventude); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Marcha Mundial de Mulheres; Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO); União de Negros pela Igualdade (UNEGRO); Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); União Brasileira de Mulheres (UBM); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) (CUNHA, 2016).

146 Opção Brasil; Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Associação Brasileira de ONGs (Abong); Universidade Federal do ABC (UFABC); Associação Brasileira de Lésbicas (ABL); Associação Religiosa de Etnia Oya Dode; Federação Democrática Internacional de Mulheres (FDIM); Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FEBS); Associação Cultural e Esportiva Piabinhas de Sergipe; Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI) (CUNHA, 2016).

147 Foram escolhidos dez membros titulares e dez membros suplentes para compor o Grupo Facilitador entre as organizações participantes do Fórum de Participação Cidadã na Unasul.

17 reuniões, com pico de três reuniões nos anos de 2009, 2010, 2012 e 2015. O gráfico a seguir ilustra os dados:

Gráfico 2 – Reuniões do PMSP entre 2008 e 2016

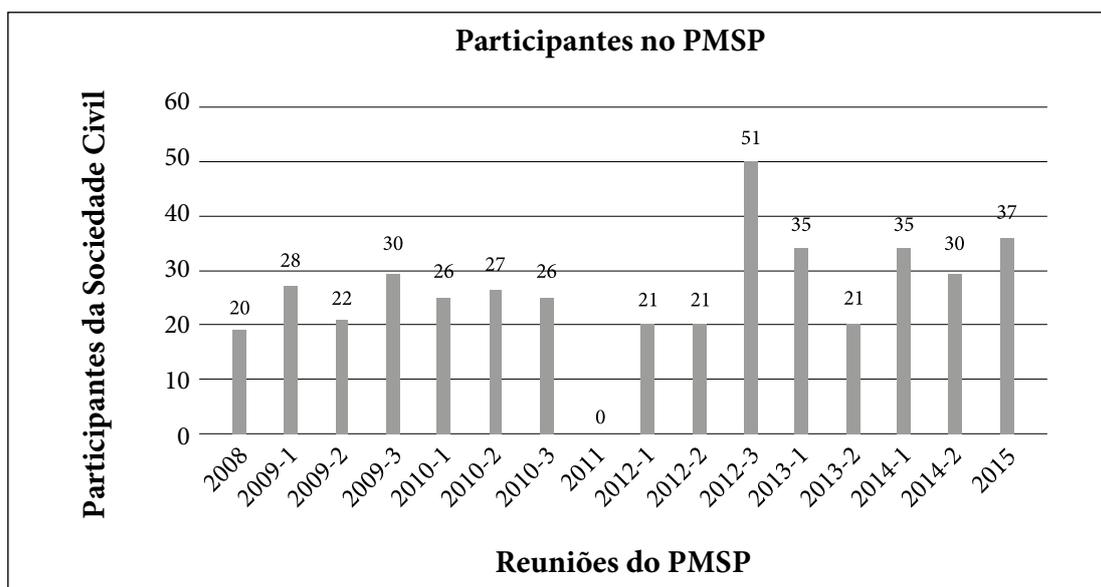


Fonte: O AUTOR (2016).

Mesmo que na prática exista uma intenção de periodicidade de reuniões, a inexistência de uma estrutura institucional e a falta de uma regulamentação sobre a questão evidenciam e permitem a concentração decisória na coordenação do PMSP sobre a realização das reuniões, que ficam dependentes da convocação exclusiva da SG-PR.

De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Governo da Presidência da República, até a reunião de maio de 2015 90 organizações da sociedade civil¹⁴⁸ participaram das reuniões, distribuídas de acordo com o gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Participantes no PMSP entre 2008 e 2015



Fonte: O AUTOR (2016).

148 Anexo III.

Observa-se que, ao longo dos anos, há a manutenção de uma participação aproximada entre 20 e 30 organizações da sociedade civil, salvo na terceira reunião de 2012, na qual há um pico de 51 organizações. Não existe nenhuma limitação ao número de participantes, nem no espectro mínimo ou máximo, mas a determinação para a participação das organizações da sociedade civil é condicionada à atuação da SG-PR, a responsável pelos convites iniciais às organizações, bem como por conceder o financiamento àquelas que queiram participar, mas que não possuam recursos financeiros para tal. Segundo Faria (2015), ao longo do PSMP o

[...] *modus operandi* foi o envio de convite a ampla gama de organizações da sociedade civil, que o podem retransmitir livremente, ação por meio da qual externam não apenas aviso da realização da reunião como também chamamento à participação de outros possíveis interessados. Em anexo ao convite, são enviados formulários para serem preenchidos por representantes de organizações que possam necessitar de apoio financeiro para comparecer à reunião (passagens e diárias) (FARIA, 2017, p. 144).

Na última reunião, as organizações que compõem o Grupo Facilitador propõem que a seleção dos representantes seja feita por um edital, o qual estabelecerá as condições necessárias para a escolha, nos moldes do que ocorreu para a convocação na Unasul (CUNHA, 2016).

Não tínhamos um padrão, mas a partir da criação desse Grupo Facilitador, isso mudou, porque nós vamos chamar uma chamada aberta, dentro dos critérios do edital, como foi na Unasul [...] a gente quer fazer isso para onde tem a incidência Mercosul-Unasul nós queremos fazer desse jeito (CUNHA, 2016, n.p.).

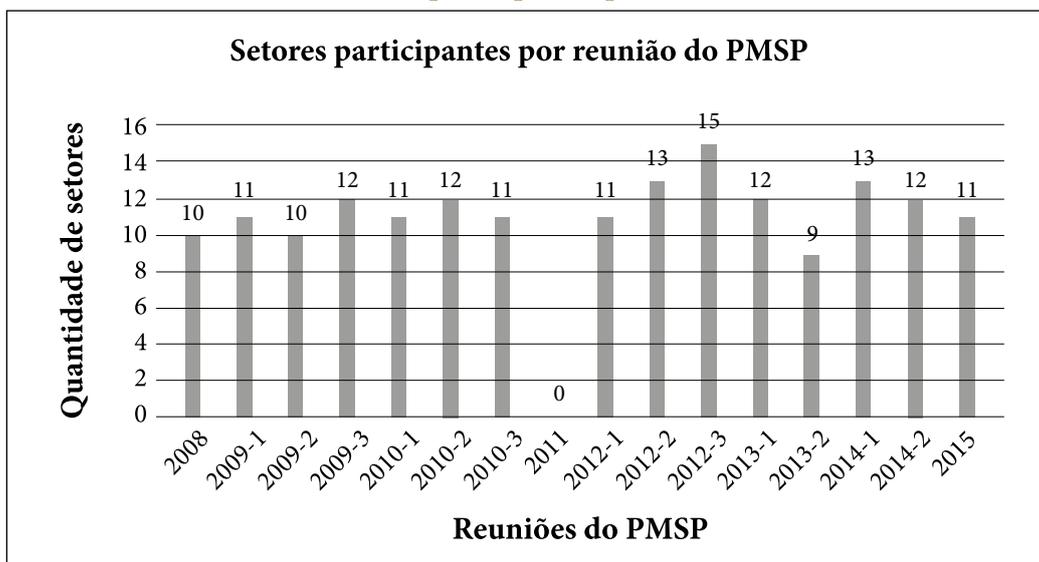
Essa nova forma de seleção, porém, ainda apresenta um grau de concentração do poder de escolha do governo nas organizações participantes que merece destaque. Mesmo que a nova proposta fosse articulada para critérios mais transparentes de seleção a partir de um edital de ampla concorrência, a partir desse edital, segundo Cunha (2016), se formaria uma lista de organizações para que, a partir dela, o governo pudesse selecionar e convidar as organizações. A intenção e o mérito da proposta são que, mesmo que se mantenha a discricionariedade do Governo na escolha final, há a elevação do custo de seleção dos participantes para o Governo, que teria menos custos políticos em selecionar organizações da lista.

Nas reuniões do PMSP, observa-se a participação de organizações da sociedade civil de 15 setores: academia; comunicação; cooperativismo; direitos humanos; educação/cultura; empresarial; fóruns e redes; igualdade racial; juventude; LGBTQIAP+; migração; movimento urbano; mulheres; sindical; e trabalho rural. No entanto, ao Programa não se aplicam regras específicas que definem a distribuição da participação de setores entre os representantes da sociedade civil, nem mesmo do Governo. A única menção àqueles que participarão do PMSP é no inciso primeiro do Decreto Fundacional, que determina que participarão “os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e

na forma definidos em portaria conjunta” (BRASIL, 2008a). Na portaria proposta internamente no PSMP (minuta), também não são estabelecidos padrões e regras objetivas sobre quais organizações e membros do governo irão compor o Plenário do Programa. Ao contrário, são propostas regras demasiadamente amplas e genéricas, que sinalizam para a manutenção da exclusividade do Governo na convocação e convite dos membros, principalmente os das organizações da sociedade civil. Isso se conclui a partir do critério de definição existente na minuta, no qual os membros do Governo seriam aqueles atuantes no Mercado Comum do Sul, e os da sociedade civil seriam as organizações sociais de reputação ilibada e com reconhecida atuação na defesa e na promoção dos interesses do Mercosul.

Mesmo que não exista nenhum critério de proporcionalidade setorial, é interessante perceber que as reuniões do Programa mantêm um caráter multisetorial considerável, conforme ilustrado no gráfico a seguir, com uma média aproximada¹⁴⁹ de 12 setores participantes nas reuniões ocorridas de 2008 a 2015:

Gráfico 4 – Setores participantes por reunião do PMSP

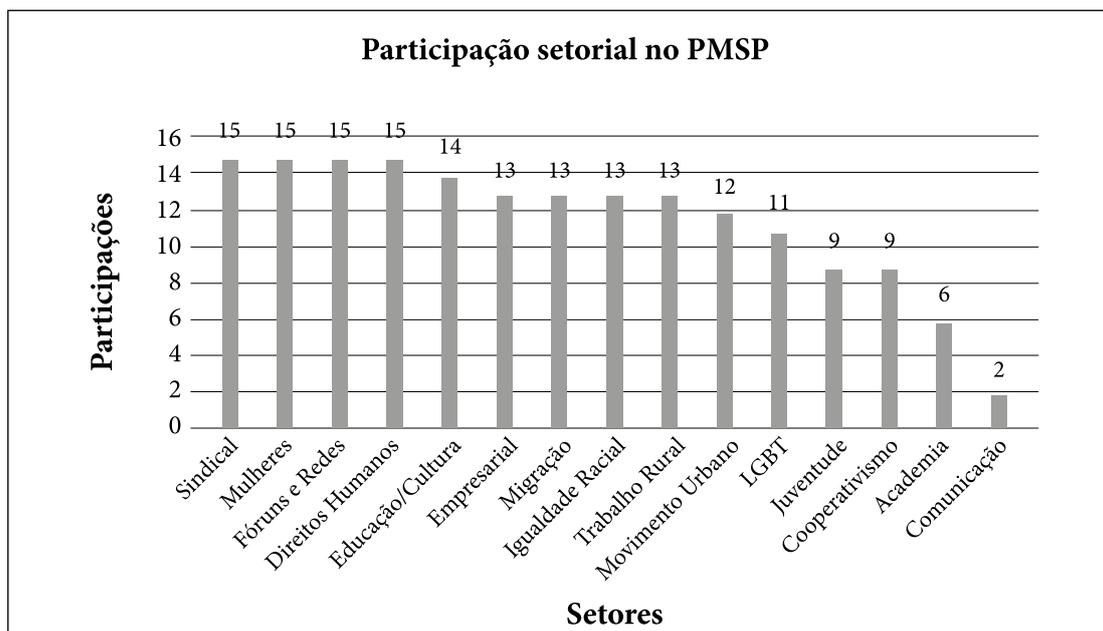


Fonte: O AUTOR (2016).

Destacamos no gráfico a seguir a participação das organizações dos setores sindical, mulheres, fóruns e redes e direitos humanos, que participaram de todas as reuniões do PMSP. Isso evidencia a condição histórica de apoio desses setores da sociedade civil à criação do PMSP, como apresentado no capítulo anterior:

¹⁴⁹ A média absoluta de 11,53 foi estabelecida retirando o ano de 2011, já que nele não houve reuniões do Programa.

Gráfico 5 – Participação setorial no PMSP



Fonte: O AUTOR (2016).

A condição multissetorial do PMSP, embora seja um indicativo positivo de pluralidade, gera uma situação de generalização e individualização dos debates no Programa. Quando observadas as intervenções da sociedade civil nas reuniões, é latente o discurso orientado para sua área de atuação. Tal situação gera pautas e questões que não se sustentam no debate mais amplo, uma vez que retratam interesses específicos, reduzindo, inclusive, a capacidade propositiva da sociedade civil perante o governo. Deve-se somar como condicionantes a generalidade da agenda, o que privilegia o debate mais geral sobre o Mercosul, e a não existência de grupos de trabalhos temáticos que permitam discussões mais pontuais. Essa condição é percebida, inclusive, pela sociedade civil, que, em reuniões do Programa,¹⁵⁰ levantou o problema da “multiplicidade de interesses dos participantes” com o objetivo de superar a dificuldade de concentração em temas da conjuntura, transversais às agendas de cada instituição.¹⁵¹ Segundo o representante da União de Negros pela Igualdade,

[...] eu tenho uma preocupação que viremos um grupo de colecionadores de propostas, cada encontro, cada reunião vai surgindo propostas, cada cúpula mais propostas e propostas e propostas, e a gente sem mecanismos, formas, métodos de verificar o que tá [sic] sendo de fato atendido o que tem acontecido de fato.¹⁵² (BRASIL, 2016)

150 1º de abril de 2015.

151 De acordo com o relato da reunião do Programa Mercosul Social e Participativo, de 1º de abril de 2015, fornecido pela Secretaria de Governo da Presidência da República ao autor, por meio da Lei de Acesso à Informação.

152 De acordo com o relato da reunião do Programa Mercosul Social e Participativo, de 1º de dezembro de 2014, fornecido pela Secretaria de Governo da Presidência da República ao autor, por meio da Lei de Acesso à Informação.

Com relação à rotatividade das organizações participantes, não existe nenhum critério de substituição ou rotatividade no PSMP. De acordo com os entrevistados, o “mandato representativo” das organizações no PMSP dependia da vontade do Governo – ou das próprias organizações – de participar no Programa. Na minuta, há a indicação, no artigo sexto, da possibilidade de substituição dos participantes a cada dois anos, ou por renúncia, ou pela ausência imotivada em duas reuniões consecutivas do Plenário, para as quais tenham sido convocados, ou pela prática de ato incompatível com suas funções, por decisão da maioria dos integrantes do Plenário.

Atualmente, o Grupo Facilitador está propondo como modelo de rotatividade ao PMSP e ao próprio Grupo uma renovação de metade das organizações a cada dois anos de participação. Essa proposta, segundo a Secretaria Executiva do Grupo, é resultante de críticas e de disputas internas da sociedade civil para uma maior diversidade na participação dentro do PMSP. Como fora formado pelas organizações tradicionais de participação regional, o espaço para discussão no PSMP ficou, por muito tempo, marcado pelas agendas dessas organizações, ao passo que as organizações com temáticas emergentes no Mercosul também buscam espaço. Dessa conjuntura, aliada à inexistência de critérios para participação e rotatividade, surge a situação na qual organizações não querem perder espaço de discussão no Programa, enquanto outros atores querem participar.

Quando você não tem renovação, a política fica pobre [...] a situação ficou a seguinte: existiam organizações que não queriam deixar de participar do PSMP, ao mesmo tempo com atores capacitados para discutir temas no Mercosul que estavam de fora e queriam participar, aliada à uma participação desregrada (CUNHA, 2016, n.p.).

Para além da concentração decisória na convocação de reuniões e dos seus participantes, o PMSP é marcado, também, por centralizar no Governo a definição da agenda de trabalhos e o acesso à informação. De acordo com os membros da sociedade civil (ASANO, 2015; CUNHA, 2016), inicialmente a agenda das reuniões era enviada pela Secretaria-Geral da Presidência às organizações participantes sem debate prévio e sem tempo hábil para discussão. Essa condição dificultava a interação entre a sociedade civil para formulação de propostas ou mesmo para tentar incidir na inclusão de algum tópico na agenda do PSMP. Segundo Asano (2015),

A pauta chegava muito em cima da hora com pouca notificação, então não tínhamos tanto tempo para discuti-la entre nós da sociedade civil para poder levar uma posição mais fechada para a reunião. Quem era o órgão do estado que “puxava tudo” era a Secretaria-Geral da Presidência. [...] E demorou um pouco para entrar nesse ritmo de propostas, pois antes, nós éramos um grupo desarticulado. Nós íamos, interagíamos naquele momento da reunião, mas não tínhamos uma pauta preparada (ASANO, 2015, n.p.).

Marcadas pelas reuniões em formato de seminários, as pautas englobavam temas amplos do Mercosul¹⁵³ e, de acordo com Silva (2016) e Martins (2015), eram formadas em conjunto com o MRE, os quais buscavam englobar a agenda debatida na Reunião de Presidentes do Mercosul e nas Cúpulas Sociais. Analisando as atas e programações das sete primeiras reuniões – até o final de 2010 –, entretanto, evidencia-se um Programa Mercosul Social e Participativo com uma vocação exclusivamente informativa à sociedade civil, com a função de transmitir e divulgar a esta o funcionamento das estruturas e dos principais órgãos do Mercosul e das ações do Brasil no bloco. Somente a partir da quarta reunião é que se percebe a inclusão de agendas propostas pela sociedade civil como fruto dos debates no “espaço sala ao lado”, que demandaram a inclusão, por exemplo, do debate sobre o Instituto Mercosul Social e temáticas de migração intrabloco. Na reunião de abril de 2015, há uma tentativa de mudança por parte da sociedade civil nas temáticas da agenda do Programa, por meio do interesse em debater não apenas temas sociais, mas também econômicos do bloco.

Do ponto de vista formal, há no decreto fundacional do PSMP (artigo 2º)¹⁵⁴ a indicação de que, para o encaminhamento de propostas e sugestões ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul, essas devem ser adotadas por consenso pelo Programa. No entanto, como o órgão não adotou o formato deliberativo, na prática não existem regras específicas sobre o processo decisório interno sobre encaminhamento das questões, votações e padrões de condução no PMSP.

Como visto, a centralização na Presidência e no MRE da condução, convocação, dinâmica e formato das reuniões, além da determinação da agenda, limitou o espaço decisório interno do PMSP. Pela análise das atas, observa-se que quando as reuniões encaminham decisões, essas se resumem, principalmente, a sugestões de temas para agenda das próximas reuniões com convocação de representantes governamentais e do Mercosul, formatos e organização das Cúpulas Sociais conduzidas pela Presidência *pro tempore* brasileira, além de manifestações da necessidade de institucionalização do PMSP, mas sem a formalização de propostas, salvo a criação dos grupos focais e facilitadores e debates sobre a minuta. Nessas questões e sugestões, como salienta Asano (2015), a própria falta de institucionalidade cria um vazio regimental que permite o acordo e o consenso entre a sociedade civil e o governo para o encaminhamento.

Cabe a ressalva que, embora incluídas na agenda de debate de reuniões posteriores ou mesmo a criação de órgãos *ad hoc* no Programa, o formato de seminários informativos permanece sem a possibilidade real de formulação conjunta de políticas ou de questionamento sobre ações governamentais sobre os pontos da agenda, além da manter a formação da agenda de acordo com a proposta da SG-PR e MRE. Essas lógicas explicitam um fator essencial para o entendimento do Programa: a diferença de percepção do objetivo democratizante do PMSP. Para membros do governo, o Programa avança na

153 Integração produtiva; plano estratégico de ação social; Instituto Social do Mercosul; Fórum das Micro e Pequenas Empresas e Empreendimentos de Pequeno Porte do Mercosul; funcionamento do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo; o Mercosul no atual contexto sul-americano; negociações comerciais internacionais do Mercosul e na região da ALADI; e acordos sobre migrações no Mercosul.

154 Encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões propostas com as organizações da sociedade civil.

democratização da política externa ao tornar transparentes as principais ações do governo no Mercosul:

O PMSP não era para ser um espaço deliberativo, o decreto não fala em deliberação, não era sequer um conselho. Definir o que é participação social é muito complicado, agora é muito fácil definir o que não é, então você ficar chamando reuniões para prestar contas era o que o Programa dava conta. As informações do Mercosul eram e são dispersas e de difícil intangibilidade, elas são poucos divulgadas. Então elas [reuniões do PMSP] eram um instrumento de prestação de contas [...] **Não existia nenhum tipo de transparência em relação a nada, e uma coisa que só a política externa tinha e tem, que é uma valorização da “não transparência”. Não é transparente porque não tem que ser, porque não é o interesse de estado. O interesse do Estado não se deixa conhecer por quem não é daquele estamento tecnocrático** (SILVA, 2016, n.p.).

Nós vamos ao PMSP para ouvir a sociedade civil e buscamos considerar, na medida do possível, suas sugestões. Está muito claro para todos que o exercício é de escuta, e ele tem sido, acima de tudo, útil para prestar informações e esclarecimentos (SALGADO, 2015 apud FARIA, 2017, p. 142).

O mecanismo tem adquirido, em sua prática de funcionamento, forte componente de prestação de contas, com dinâmica de intervenções de lado a lado, e diplomatas e funcionários governamentais esclarecendo dúvidas ou fazendo apresentações sobre temas solicitados (FARIA, 2017, p. 143).

Do ponto de vista da sociedade civil, a grande crítica ao formato centralizado é que ele não permite a incidência na formulação da política externa brasileira, como se propõe o Programa no seu decreto fundacional, ao “encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2008a, n.p.). Em 2014,¹⁵⁵ há um importante debate acerca dessa concentração decisória no PMSP a partir da discussão da minuta que disciplina o funcionamento do programa do Mercosul Social e Participativo. A intervenção da representante do Programa Mercosul Social e Solidário¹⁵⁶ encaminha a discussão levantada pela sociedade civil com a proposta de um arranjo mais democrático para participação no PSMP. Para além do relato da ausência de determinados setores da sociedade civil¹⁵⁷ no Programa, esta questionou a concentração decisória na estrutura e coordenação do Programa e problematizou o formato de convocação e financiamento:

155 Os dados e relatos referentes à reunião foram disponibilizados pela Secretaria de Governo da Presidência da República ao autor, por meio da Lei de Acesso à Informação.

156 “Plataforma de Organizaciones de la Sociedad Civil integrada actualmente por 17 ONGs de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; y que articula en torno a sus acciones a más de 150 Organizaciones y Movimientos Sociales (OyMS) de base de la región del MERCOSUR, incluyendo de esta manera a más de 3000 representantes de OS de jóvenes, mujeres, campesinos y pobladores”. Disponível em: <http://www.mercosursocialsolidario.org/wp/quienes-somos/>. Acesso em: 20 out. 2016.

157 Fóruns e redes e institutos de educação superior de pesquisa; população migrante, indígena e de crianças e adolescentes.

Com relação ao funcionamento mesmo, identificamos que tanto coordenação como Secretaria Executiva acabam que ficam a cargo do governo, e a gente entende que, se queremos que seja uma estrutura participativa, nessas estruturas também de Coordenação e Secretaria Executiva deve caber representação da sociedade civil. Com relação à modalidade convocatória, a gente entende que deve seguir a que a gente já tem experiência de conselhos de políticas públicas. Um último aspecto com relação ao financiamento, entendemos que deve ser mais explícito esse tema, as atividades decorrentes do Mercosul Social e Participativo devem correr por conta das dotações orçamentárias da Secretaria-Geral da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores porque do jeito que está posto no texto “poderão ocorrer”, então não está definido de onde sai o recurso e a gente sabe que se não define de onde sai fica difícil de buscar recursos pra custear as atividades e o próprio funcionamento dessa estrutura (SECRETARIA-GERAL, 2016, n.p).

Em entrevista, o vice-diretor e secretário de Relações Internacionais da CONTAG, quando questionado sobre o porquê de outros espaços de participação em política externa, como a REAF, terem dinâmicas mais democráticas, explica:

Como tornar o espaço do Programa participativo? Acredito que tem momentos que ele é um espaço mais de dissenso do que de consenso. É porque nos outros espaços já se discutiu o que as organizações pensam, o que o governo pensa, e é o que o [Programa] Mercosul ainda não fez bem [...] e isso é causado pelo formato de condução [...] é preciso sentar o governo, a sociedade e discutir onde vamos chegar com esse espaço (MATIAS, 2016, n.p.).

Observamos que, em nenhuma reunião, embora tenha existido o questionamento da sociedade civil para algumas políticas tomadas pelo Brasil, esta conseguiu propor encaminhamentos de políticas ao Mercosul. Como pontua Faria (2017, p. 142): “A existência de um espaço permanente de escuta e consultas à sociedade civil não tem gerado quaisquer limitações à formulação de posições negociadoras, estando preservada a autonomia decisória do Itamaraty”.

Embora não tenha avançado na reformulação do formato decisório, há a proposição de Faria (2017) sobre a possibilidade para uma solução que avance na interação entre Estado e sociedade civil. A diplomata pontua que o caráter multissetorial do PSMP limita a capacidade de incidência da sociedade civil, dado que o amplo número de participantes leva a um debate generalista, com dificuldades de aprofundamento e, como consequência, mecanismos amplos com participação multissetorial tendem a adquirir caráter de espaços de prestação de contas, caráter este que pode ser mais facilmente ultrapassado em formatos de diálogo especializados, favorecedores de avanços mais concretos, como percebido na experiência da REAF.

O quadro a seguir apresenta a síntese da aplicação do modelo ao caso do PSMP:

Quadro 4 – Programa Mercosul Social e Participativo

Variável	Indicadores	Indicadores Secundários	Aspectos Institucionais
Institucionalização	Tempo de existência		8 Anos (a partir de 2008)
	Existência de estrutura organizacional		Estrutura e Coordenação centralizadas na SG-PR e no MRE
	Frequência de reuniões obrigatórias		Não formalizada, mas com previsão semestral
Potencial inclusivo e democratizante	Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade	Distribuição e proporcionalidade entre os segmentos	Não existem regras de distribuição entre governo e sociedade civil
		Pluralidade na formulação das normas, das pautas e na tomada de decisão	Normas e pautas definidas majoritariamente pela SG-PR e pelo MRE
		Alternância de poder por segmento	Não existe a alternância. O Governo sempre exerceu a Coordenação
		Presença de Comissões e Conferências	Não existem formalmente, mas houve a criação do Grupo Focal/Facilitador
	Regras sobre o processo decisório	Regras dos processos de votação	As decisões tomadas no plenário são tomadas por consenso, porém essas não incidem na política externa
Representatividade	Definição de entidades participantes		Definidas pela SG-PR e pelo MRE
	Número de cadeiras por segmento		Não há definição formal
	Forma pela qual esta definição ocorre		Escolha feita pela SG-PR e pelo MRE
	Publicidade e repasse das informações		Informações controladas pelo Governo

Fonte: O AUTOR (2016).

Sistema de Diálogo y Consulta

A política uruguaia, no seu aspecto mais geral, apresenta uma característica muito marcante, o “partidocentrismo” (CAETANO *et al.*, 1988) – condição determinante no formato e no conteúdo das principais políticas públicas nacionais adotadas ao longo do tempo. Esse formato é caracterizado pela vocalização das aspirações dos grupos de interesses nas políticas públicas por meio dos partidos políticos, que, ao alçarem o Governo, dividem os recursos decisórios entre suas bases sociais. Nessa dinâmica, a participação social e a política externa também são influenciadas pela lógica partidária.

Na política de participação social, a chegada da Frente Amplia (FA) ao Governo incentivou a constituição de práticas de participação social que não existiam durante os governos Blancos e Colorados, devido à influência das práticas e das trajetórias que a Frente desenvolveu em seus governos locais, os quais priorizavam experiências de Governo participativas com características mais abertas e horizontais. A Frente Amplia historicamente possui uma base social apoiada nos movimentos sindicais e estudantis, com aproximação aos setores de direitos humanos no pós-redemocratização e aos setores urbanos de oposição neoliberal, que se diferenciavam dos tradicionais partidos nacionais. Essas aproximações geram vínculos que permitem uma “estratégia de articulação programática e de mobilização com os setores sociais” (LUNA, 2009, p. 139) para a transformação (gradual e moderada) do modelo sociopolítico tradicional, com a implementação de reformas estruturais na saúde, gestão estatal, educação, entre outros, e a adoção de práticas mais participativas de Governo.

As práticas participativas do governo da FA podem ser agrupadas, segundo Luna (2009), em três formatos: a realização de reuniões públicas com o Gabinete Presidencial e ministros em nível local, com intenção de propor iniciativas ou soluções sobre políticas locais; a adoção de processos de gestão com “Presupuestos Participativos”;¹⁵⁸ e a instalação de diálogos sociais em torno de políticas públicas setoriais. Essas iniciativas de participação, como discorre Luna (2009), acabam tendo um impacto positivo na opinião pública, particularmente quando comparada a governos anteriores; todavia, ainda convivem em espaços onde o governo assumiu um estilo de gestão mais verticalizado e menos participativo, gerando tensões com a sociedade, inclusive em casos de política internacional, como a negociação do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos.

Na política externa, a centralidade partidária também pode ser considerada como o principal elemento formador das preferências de política externa (NILSON, 2015). Segundo López Burian (2015), temos que considerar a política exterior uruguaia como uma política de partidos, assumindo que suas ideologias são uma variável significativa na orientação das preferências que condicionam o tipo de política exterior. Observamos isso quando assume a FA e a política externa assume traços das agendas programáticas da FA,¹⁵⁹ incorporando dois marcos fundamentais: uma linha de aproximação com os Estados Unidos e uma aproximação com a América Latina – inicialmente pelo Mercosul e, posteriormente, ampliada para toda região.

158 Modelos de gestão participativa próximos aos modelos existentes no Brasil de “Orçamentos Participativos”.

159 Para o histórico programático da FA, ver Nilson (2015).

Cabe salientar que, embora Nilson (2015) afirme que atores como burocracias e grupos de interesses econômicos são elementos secundários ao processo de definição da ação externa, esse caráter secundário ocorre na definição programática da política externa, e não no seu processo decisório. Luzuriaga (2015) demonstra que, na dimensão estrutural do processo decisório da política externa uruguaia, existe a conformação do “triângulo decisório presidente-chanceler-parlamento”, ainda que eventualmente esse triângulo incorpore outro ministro¹⁶⁰ ou que o peso de atuação entre os atores varie.¹⁶¹ São esses os atores que possuem a capacidade jurídica de comprometer os recursos do Estado em uma decisão, sustentada na dimensão institucional da política externa uruguaia marcada por uma relação de poderes própria a uma democracia representativa com corte presidencialista. Portanto, as decisões em política externa são responsabilidade dessa tríade – presidente, chanceler e parlamento –, o que os tornam moderadores das influências de atores governamentais e não governamentais, nacionais e externos, que integram a dimensão do processo decisório (LUZURIAGA, 2015).

Esse arranjo tornou o MRE uruguaio, de acordo com Schinca (2016), um dos últimos ministérios a se abrir para a participação social no Uruguai, tanto por sua concepção, quanto por seu quadro técnico e por sua história de trabalho. Quando comparado aos outros ministérios uruguaiois, há uma grande diferença no tamanho, na estrutura ministerial e nos mecanismos envolvidos com participação social. Segundo Schinca (2016), assessor de assuntos internacionais do Ministério de Desenvolvimento Social, em outros ministérios

[...] há o acúmulo de práticas participativas tanto das organizações que participam quanto do Governo. No caso da participação social na política externa, ela é recente. Existem algumas reuniões convocadas por decretos de seis em seis meses, algumas audiências públicas com o chanceler, mas não são substanciais, não são processos reais de participação. Não existe consulta pública para política exterior. O que há é uma incorporação do processo participativo na política exterior de forma geral, particularmente em algumas temáticas, por mérito da ação das próprias organizações sociais como as que trabalham com gênero (SCHINCA, 2016, n.p.).

Nota-se que a ampliação da participação na política externa uruguaia acompanha uma dinâmica próxima do caso do Programa Mercosul Social e Participativo e do Conselho Consultivo de la Sociedad Civil, amparada nas experiências de participação regional.

160 Nesse caso o triângulo assume os vértices presidente-Conselho de Ministros-Parlamento (LUZURIAGA, 2015).

161 Nilson (2015) demonstra essa variação durante o governo de Mujica, no qual a figura do presidente parece assumir um papel de maior liderança na política exterior, manifestado, por exemplo, na atribulada diplomacia presidencial. O chanceler Luís Almagro (funcionário de carreira do Ministério das Relações Exteriores e assessor de Mujica durante sua passagem à frente do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca, no governo Vázquez) cumpre um papel de apoio absoluto, mas sem assumir maior iniciativa particular, diferentemente do que ocorreu com Gargano, chanceler de Vázquez, por exemplo. Por outro lado, as demais pastas assumem apenas papéis pontuais, por exemplo, nas negociações comerciais, sendo novamente destacável o papel desempenhado pelos Ministérios de Economia e Finanças, e Indústria e Energia.

Segundo Ferraro (2016),¹⁶² os primeiros movimentos para participação em assuntos internacionais são frutos da existência de articulação entre organizações sindicais e trabalhistas que atuavam por meio das suas assessorias técnicas junto ao Mercosul e da experiência oriunda da participação de Montevideu na Rede Mercocidades. A participação nesses espaços, entretanto, como salienta a entrevistada, não possuía a institucionalidade necessária para a interação entre o Governo e as organizações da sociedade.

A primeira tentativa de institucionalização da interação entre Governo e sociedade acontece nos anos 90, por meio da Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur (COMISEC), instituída pelo Decreto Presidencial 175/91, em abril de 1991. A comissão foi um órgão multissetorial com organizações empresariais, centrais de trabalhadores e centrais sindicais, de mulheres, entre outras, que buscava assessorar o Poder Executivo no processo de integração regional e servia de instrumento de produção e difusão de informações sobre integração regional.¹⁶³ De acordo com Ferraro (2016), a COMISEC foi uma experiência pela qual o Governo, por meio da Presidência da República, convidava as organizações da sociedade civil com intenção de publicizar suas ações, o que permaneceu até início dos anos 2000. No entanto, foi perdendo importância como espaço de interação principalmente pela crítica por parte da sociedade civil ao formato de participação proposto, o qual não permitia interações voltadas para formação de decisões políticas, mas somente para a transmissão de informações por parte do Governo à sociedade.

Caliberti (2016) acrescenta que outros espaços não institucionalizados foram criados na Chancelaria uruguaia, principalmente durante o primeiro Governo Vázquez, relacionados à “política externa de gênero” para informes da chancelaria sobre as ações nos órgãos multilaterais. Esses espaços, embora não institucionalizados, tinham a participação de membros do Governo, parlamentares e organizações da sociedade civil atuantes em gênero e política externa. Posteriormente, foram institucionalizados no “Espaço Política Externa e Temáticas de Gênero”, dentro da área de Direitos Humanos da Chancelaria, com apoio do Instituto Nacional das Mulheres e com posterior nomeação de uma responsável exclusiva da área de Gênero para a condução do projeto. Esse espaço deixou de funcionar em 2015 com sua incorporação ao Sistema de Diálogo y Consulta. Somam também na institucionalização da participação social outras ações, com a participação da sociedade civil, vinculadas às ações em direitos humanos, questões consulares, questões limítrofes e de fronteiras (NIVOA, 2015).

A partir de 2005, com o Governo de Tabaré Vázquez, é criado o Programa Somos Mercosul, sob coordenação do Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), que reflete a dinâmica de ampliação da agenda social no Mercosul. Por meio do CEFIR, a política externa uruguaia busca coordenar a relação entre sociedade civil e Estado, principalmente nas temáticas e nos espaços de integração regional. O Programa, ao longo dos anos, apesar de uma importante atuação na formação e educação em integração, se torna o responsável – basicamente dentro da esfera de interação entre Estado e sociedade civil – para organizar as Cúpulas Sociais, tendo uma atuação esporádica. Soma-se a crítica tecida por Caliberti (2016) de que, mesmo com importância dada pelo Ministério

162 Daiana Ferraro foi a responsável pela redação e negociação do decreto do SDC quando funcionário do MRE Uruguaio

163 Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/mercosur/comisec.merco.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

das Relações Exteriores, o CEFIR não se tornou um organismo de representação institucionalizado, visto que a ideia era ter um espaço de representação da sociedade civil no Mercosul, porém não houve reuniões, não se formulou declarações, não houve uma lógica de inclusão que refletisse na participação da sociedade civil, que ficou dependente de quem estava na diretoria do Centro.

A solução encontrada pela chancelaria uruguaia, como o relato de Ferraro (2016), foi, a partir da observação dos espaços de participação social existentes nos outros países da região, propor um espaço institucionalizado para a participação social, mesclando os formatos encontrados principalmente na Argentina e Brasil.

O Ministro começou a trabalhar analisando os diferentes formatos sobre o funcionamento. Chamaram-lhe a atenção o argentino e o brasileiro. O argentino por incorporar uma grande quantidade de organizações, das maiores àquelas menores. E o brasileiro por tratar de um tema histórico, com a participação de organizações tradicionais. E isso nos interessava. Basicamente resolvemos mesclar, combinar os formatos que encontramos nos mecanismos, como o trabalho em comissões, a participação de organizações tradicionais, mas também daquelas novas que queriam participar (FERRARO, 2016, n.p.).

Nesse cenário propício a uma maior institucionalização da participação social na política externa nacional, conjuntamente a um governo que busca a criação de espaços de diálogos setoriais em políticas públicas específicas, em 2014 é criado o Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) para “institucionalizar e ampliar a visão de trabalho participativo e aberto ao cidadão da Chancelaria” (AGESIC, 2014, p. 27). O SDC foi criado para suprir dois objetivos estratégicos:¹⁶⁴ o de criar um espaço institucionalizado de participação para o intercâmbio de informação e opinião entre as organizações sociais e o MRE; e para ampliar o controle das ações desenvolvidas pelo MRE.

Amparado no Decreto nº 25/014, o SDC tem sua estrutura organizacional centralizada no Ministério das Relações Exteriores, que coordena, através do Coordenador de la Unidad Temática de Participación Social, o cargo designado pelo MRE, responsável por todo o funcionamento e coordenação do SDC. A estrutura de funcionamento do Sistema é estabelecida em função dos tipos de participação social¹⁶⁵ existentes no decreto: o acesso à informação; o diálogo com o cidadão; a consulta ao cidadão e a participação direta.

164 O artigo 1 do Decreto estabelece: “Créase el Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Organizaciones sociales, cuyos objetivos estratégicos serán: I. Crear ámbitos institucionalizados de participación para el intercambio de información, opinión y diálogo entre la ciudadanía y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoviendo una mejora en la eficacia, eficiencia y efectividad de la política exterior; II. Ampliar el control ciudadano de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este objetivo abre el espacio a la fiscalización ciudadana y al acercamiento del ciudadano a la política exterior, generando un llamado al compromiso de la ciudadanía a ejercer una supervisión responsable de la política exterior (URUGUAI, 2014b).

165 Segundo o Decreto, “Las modalidades de participación ciudadana son aquellos procesos de corresponsabilidad que tienen un número viable de etapas cuyos objetivos, requisitos de participación, procedimientos de trabajo y periodicidad de funcionamiento son establecidos de conformidad a definiciones públicas, con el propósito de fomentar la participación ciudadana, promover la cultura de corresponsabilidad fortaleciendo los espacios de comunicación entre esta Secretaría de Estado y la ciudadanía, a fin de aumentar la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas, planes, programas, acciones y proyectos desarrollados por este Ministerio” (URUGUAI, 2014b).

A primeira forma de participação social pensada no SDC é a criação de novos canais de acesso à informação pública. Ela é regulamentada pelo art. 4º do Decreto e estabelece que a chancelaria uruguaia deve tornar transparentes as ações e dados da política externa. O artigo determina que a chancelaria deve criar canais de divulgação e comunicação para tornar públicas para os cidadãos as informações da política externa uruguaia. Inicialmente, a primeira forma seria por meio da criação de um banco de dados aberto às organizações participantes que, por meio do “formulário de solicitação de informação pública”, poderiam solicitar as informações. Cabe salientar que, embora o artigo determine que as informações sejam completas, atualizadas, compreensivas e acessíveis para os cidadãos, e defina de que forma o acesso aos dados deve ocorrer, não está determinado quais informações estariam contidas no banco de dados.

Atualmente, o SDC possui um site específico¹⁶⁶ onde são divulgadas as principais ações realizadas pelo MRE em conjunto com a sociedade civil, bem como notícias e informes relacionados à temática do Sistema. Embora se apresente como uma ação que democratiza o acesso à informação, a condição centralizadora do MRE no processo é percebida nas condições e termos para a divulgação das informações. Salvo aqueles documentos e informações que possuam caráter reservado ou secreto, nos termos da Lei de Acesso à Informação, as informações disponibilizadas no canal são determinadas pelo MRE, a partir do seu crivo de “informação de caráter público relevante”, ou seja, há uma limitação a partir do interesse institucional acerca das informações publicadas.

A segunda forma de participação social engloba duas estruturas: o Plenário e as Comissões; ambos estão sob responsabilidade do MRE e por ele são presididos. O Plenário é convocado e presidido pelo ministro das Relações Exteriores com a periodicidade mínima anual. Esse ministro é responsável por convidar as organizações sociais para a discussão dos objetivos anuais da política externa e para o exercício da prestação de contas das ações do Governo. A outra estrutura abrange as quatro comissões estabelecidas no Decreto: a) Gênero; b) Integração Regional e Fronteira; c) Promoção dos Direitos de Cidadania no Exterior e na República; e d) Organismos Multilaterais. As reuniões devem ser, no mínimo, semestrais e são convocadas pelo MRE, com o intuito de debater temáticas específicas. No caso das Comissões, o MRE escolhe o responsável pela condução, os Directores, os quais são os responsáveis pela definição das formas de contato e intercâmbio com a sociedade civil.

As organizações participantes são escolhidas pelo Governo dentro de um “banco de inscrições” eletrônico, similar ao que ocorre no Mercosul pela UPS.¹⁶⁷ Não existem critérios preestabelecidos para o registro, nem parâmetro de seleção. Segundo Ferraro (2016), o único critério existente para a seleção é “que seja uma organização realmente constituída e não ligada ao Estado. É isso que a habilita a receber informações, enviar documento ou ser selecionada para uma atividade concreta” (FERRARO, 2016). Não existem, no SDC, regras que determinem o número de participantes, nem a proporcionalidade entre Governo e sociedade, tampouco critérios de representatividade e proporcionalidade entre as organizações da sociedade civil. No Decreto, há uma única menção à

166 Disponível em: <http://sdc.mrree.gub.uy/?q=noticias>. Acesso em: 15 jul. 2022.

167 Disponível em: <http://sdc.mrree.gub.uy/?q=usuario/registrarse>. Acesso em: 15 jul. 2022.

possibilidade de participação de outros atores governamentais quando os temas tratados na agenda forem correlatos às especializações das agências e Ministérios e da participação da “Unidade Étnico-Racial” do MRE uruguaio em todas as comissões do SDC. Essa falta de parâmetros gera a concentração dos critérios sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade no Governo, que fica responsável por determinar quais organizações participam das reuniões, além de ser o único responsável pela convocação destas.

A terceira forma de participação se refere à possibilidade de consultas ao cidadão e é um mecanismo que permite ao MRE consultar as organizações sociais sobre temas considerados relevantes para a administração pública. Assim, existe também a possibilidade de a sociedade civil enviar, aos Ministérios, considerações sobre temas da agenda. Esse mecanismo, embora seja um canal de consultas de “mão dupla”, não evidencia como ocorre sua operacionalização, nem se tais consultas são capazes de influenciar na formação da agenda ou mesmo na condução da política externa.

A última forma de participação, regulamentada pelo artigo 7º do Decreto, concede permissão ao MRE para convidar organizações sociais para participarem das delegações oficiais da diplomacia uruguaia em reuniões internacionais. A participação direta das organizações sociais nas missões oficiais, segundo o documento, deve ser definida entre as próprias interessadas em participar; porém, o texto deixa em aberto informações sobre a quantidade de participantes, em quais missões haveria a participação da sociedade, e quais seriam os tipos de participação desempenhados nessas missões por membros negociadores ou simplesmente observadores. Somente há a delegação ao MRE de fixar o procedimento para garantir uma “representação social” das organizações escolhidas.

Ao longo de 2014, o SDC foi institucionalizado e, ao final de 2015, há a primeira reunião convocada¹⁶⁸ pelo ministro das Relações Exteriores Rodolfo Nin Novoa, a fim de debater a agenda “Situación del año 2015, proyección para el año 2016 y Objetivos de Desarrollo Sostenible”. O que se observa a partir da fala do chanceler na reunião é um exercício de apresentação do histórico da participação da sociedade civil na política externa uruguaia, que, ao longo dos anos, teve uma participação, assim como no Brasil, em ações em espaços multilaterais, como no Conselho de Direitos Humanos da ONU, na ONU Mulheres e nas Conferências sobre Direitos LGBTQIAP+.

Este año 2015 ha sido un año clave para el sistema multilateral, desde cuestiones de derechos humanos hasta temas ambientales, y en ese sentido nos congratulamos de haber llegado a cada una de esas instancias, reconociendo en las posiciones nacionales las inquietudes que la sociedad civil ha compartido con nosotros. Si bien el Sistema de Diálogo y Consulta institucionaliza el intercambio de ideas al que me refería anteriormente, me parece de total relevancia recordar que no es el único canal que la Cancillería utiliza, sino que por el contrario, a lo largo del año hemos generado acercamientos en diversos niveles e instancias con la sociedad civil, aprovechando la dinámica existente que apunta a fortalecer este vínculo permanente (NIVOA, 2015, n.p.).

168 Disponível em: <http://sdc.mrree.gub.uy/sites/default/files/archivos/SDC%20invitaci%C3%B3n%20para%20el%2016%20dic%202015-autorizada%20.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Pelo formato do SDC, observamos que, da mesma forma que no caso do Programa Mercosul Social e Participativo, a reunião do Plenário adota um formato de palestra, na qual o objetivo é o MRE informar à sociedade civil sobre as ações da diplomacia nacional. Não há uma dinâmica preestabelecida para a intervenção da sociedade civil a fim de tornar sua participação no Sistema efetiva na proposição de políticas públicas. O Decreto somente estabelece que, posteriormente às exposições, deve existir “lugar para perguntas e interações da sociedade para buscar ações futuras”, deixando em aberto os mecanismos para que essa influência ocorra.

Essa condição torna-se mais centralizada quando a dinâmica do SDC passa a permitir uma agenda preestabelecida pelo MRE, sem a possibilidade de inclusão de pontos de discussão pela sociedade civil, mesmo que no Decreto (art. 8) esteja bem claro que a “agenda tratada em qualquer dos mecanismos deverá ser de acordo com as partes” participantes, sob coordenação de um responsável designado pelo MRE. A fala de uma participante do SDC ilustra o ponto:

Ocorreu uma mudança no relacionamento, que se institucionaliza nesse espaço de Diálogo e Consulta, mas que é mais informativo do que verdadeiramente de consulta. Participamos de reuniões que são de caráter muito informativo, muito formal [...]. Há o ministro fazendo um informe, o que necessário, mas o diálogo substantivo temos sempre que fazer por outro lado, e aí é onde me parece que há uma superposição de espaços concretos (CALIBERTI, 2016, n.p.).

Devido ao formato centralizado e extremamente informativo, a sociedade civil avalia que os outros canais de abertura, mesmo os do MRE, são mais democráticos e eficientes suas proposições e articulações (CALIBERTI, 2016). Essa superposição de espaços para a participação social na política externa é uma característica da interação entre a sociedade civil e a diplomacia no Uruguai, sob a qual o Sistema de Diálogo ainda não conseguiu se sobrepor, nem parece ser a intenção do governo promover tal sobreposição.¹⁶⁹ Isso fica mais evidente quando observamos os compromissos estabelecidos¹⁷⁰ pelo MRE uruguaio e pelo SDC junto à AGESIC¹⁷¹ – agência do Governo responsável por instituir práticas de *open government* – para o ciclo 2016-2018. Dos oito compromissos estabelecidos na área de direitos humanos, cinco¹⁷² deles têm como objetivo principal apenas criar espaços de

169 Segundo o ministro: “El Sistema de Diálogo y Consulta con la sociedad civil nos abre una vía de encuentro, que la Cancillería utiliza de manera regular, pero que no se agota en sí misma, sino que es fortalecida por muchas otras que utilizamos de manera permanente” (NIVOA, 2015, n.p.).

170 Disponível em: <http://sdc.mrree.gub.uy/?q=node/83>. Acesso em: 15 jul. 2022.

171 AGESIC es el organismo que lidera la estrategia de implementación de Gobierno Electrónico como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano. Impulsa la sociedad de la información y del Conocimiento al promover la inclusión, la apropiación y el buen uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. La Agencia articula, gestiona y promueve una ciudadanía participativa y un gobierno abierto; una gestión pública moderna, eficaz y eficiente; un buen uso de las TIC y Seguridad y confianza.

172 Consultas del informe nacional y seguimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos económico, social y cultural; Seguimiento de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de la ONU; Candidaturas a puestos de expertos en el sistema universal de promoción y protección de derechos humanos ONU y Sistema Interamericano; Seguimiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos de las Personas con discapacidad de la ONU; Establecer un espacio de participación e intercambio con el Relator sobre el derecho a la alimentación del Consejo de Derechos Humanos.

difusão de informações diplomáticas em detrimento de espaços de consultas e deliberação entre o Estado uruguaio e a sociedade civil.

O quadro a seguir sintetiza a aplicação do modelo ao caso uruguaio:

Quadro 5 – Sistema de Diálogo y Consulta

Variável	Indicador	Indicador secundário	Aspectos institucionais
Institucionalização	Tempo de existência		1 Ano (Decreto de 2015)
	Existência de estrutura organizacional		Plenário e Comissões temáticas. Sob responsabilidade do MRE
	Frequência de reuniões obrigatórias		Anual (Plenário) e Semestral (Comissões Temáticas)
Potencial inclusivo e democratizante	Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade	Distribuição e a proporcionalidade entre os segmentos	Não existem regras de distribuição entre governo e sociedade civil
		Pluralidade na formulação das normas, da pauta e na tomada de decisão	A definição de agenda e reuniões está concentrada no MRE
		Alternância de poder por segmento	Não existe alternância. Governo exerce a Coordenação
	Presença de Comissões e Conferências	Gênero; Integração Regional e Fronteiriça; Promoção dos Direitos de Cidadania no Exterior e na República; Organismos Multilaterais	
	Regras sobre o processo decisório	Regras dos processos de votação	Não existem regras de votação em função do formato das reuniões
Representatividade	Definição de entidades participantes		Definidas pelo MRE
	Número de cadeiras por segmento		Não há definição formal
	Forma pela qual esta definição ocorre		Escolha feita pelo MRE
	Publicidade e repasse das informações		Informações controladas pelo Governo

Fonte: O AUTOR (2016).

Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa

A criação do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa pode ser entendida como resultado da demanda da sociedade civil para participar mais efetivamente da política externa de direitos humanos. Em 2005, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados promoveu a audiência pública¹⁷³ “Monitoramento da Política Externa de Direitos Humanos nas Instâncias da ONU”, junto às organizações da sociedade civil e atores estatais atuantes em questões de direitos humanos e política externa. Nessa audiência, as organizações da sociedade civil¹⁷⁴ apresentaram à Comissão e aos seus participantes o diagnóstico de uma debilidade participativa (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2006) no processo de elaboração e execução da política Externa de direitos humanos, advogando para a criação de mecanismos de produção, monitoramento e debate que permitissem a participação cidadã em política externa de direitos humanos.

Na audiência pública, há, por parte do Deputado Orlando Fantazzini, a proposição de estabelecimento de um mecanismo de diálogo permanente com o MRE para as questões de direitos humanos, a qual é acompanhada pelos membros da sociedade civil participantes – INESC; Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos; Conectas; e Comissão de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (CONIC). Segundo o deputado:

Indago [...] se não é possível estabelecer um diálogo permanente entre a Comissão de Direitos Humanos, entidades da sociedade civil e o Ministério das Relações Exteriores, para que possamos, coletivamente, dar sequência a essas políticas públicas e, ao mesmo tempo, definir o comportamento do Brasil no Conselho ou na Comissão [...] A Comissão de Direitos Humanos não tem participado efetivamente dos relatórios que o Brasil encaminha. Ouvi V.S.^a dizer que as entidades da sociedade civil participaram, colaboram. O Parlamento, que deve ratificar, tem sido excluído desse processo (FANTAZZINI, 2005, p. 5).

Com base nessa demanda, em 2006 organizações sociais e atores estatais criam o Comitê, com o objetivo de “fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa do Estado brasileiro, visando à prevalência dos direitos humanos, conforme o artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal” (CBDHPE, 2016d, n.p.), por “meio de diálogos entre os Poderes do Estado brasileiro e a sociedade civil” (CAETANA, 2007, p. 4).

173 A Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor. Geralmente, a Audiência é uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, apresenta-se um tema e a palavra então é dada aos cidadãos presentes para que se manifestem (ENAP, 2015).

174 A demanda foi apresentada por Camila Asano, representante da Conectas Direitos Humanos.

O CBDHPE, segundo Caetana (2007), funciona por meio de algumas ações: a primeira é influir e monitorar o processo de tomada de decisão na política externa brasileira, de forma a verificar quais são os impactos desses processos na proteção e na promoção dos direitos humanos no âmbito nacional, incluída a negociação, a ratificação e a implementação de instrumentos regionais e internacionais que tenham relação ou incidência na proteção dos direitos humanos. Outra ação é levar ao Governo brasileiro as demandas da sociedade, para que os compromissos firmados no âmbito internacional, multilaterais ou bilaterais, sejam cumpridos. E, por último, é influenciar e monitorar os processos de definição do posicionamento brasileiro em instâncias multilaterais e bilaterais.

Sobre a composição e pluralidade do Comitê, a única regra estabelecida tem um caráter amplo para a participação dos membros, que é a atuação em direitos humanos e/ou política internacional – no caso das ONGs, deve estar expressa em seu Estatuto ou ser comprovada em atividades práticas (CBDHPE, 2016a). A decisão sobre as entidades participantes é feita pelo Plenário do Comitê, que aprova ou rejeita a participação das organizações.

Compuseram inicialmente o CBHDPE 18 organizações, entre membros da sociedade civil, do Legislativo e do Judiciário. Estabeleceu-se que a estrutura organizacional se organizaria entre uma Secretaria Executiva e um Comitê Gestor, os quais deveriam ser eleitos para mandatos anuais, com possível reeleição, pelas instituições participantes, sendo um membro para a Secretaria e dois para o Comitê Gestor. Também deveria existir um Plenário, composto por todas as organizações participantes. De acordo com os entrevistados e por meio da análise da documentação disponível, não existem critérios estabelecidos para definir a composição da estrutura organizacional, nem padrões de alternância entre sociedade civil e Governo. Desde sua fundação, a Secretaria Executiva e o Comitê Gestor ficaram sob responsabilidade de organizações da sociedade civil. Desde agosto de 2014, o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH) exerce a Secretaria Executiva do Comitê, enquanto a Comunidade Baha'í e a Conectas Direitos Humanos compõem o Comitê Gestor.

Mesmo que sua composição seja mista – sociedade civil e Estado –, não existem, na estrutura do CBDHPE, regras específicas sobre a proporcionalidade entre os segmentos representados. O que se observa, porém, é que, durante os dez anos de funcionamento do Comitê, a composição e, conseqüentemente, a distribuição entre os segmentos dos integrantes permaneceu a mesma, salvo o período entre 2013 e 2014, no qual ocorreu a suspensão do funcionamento pelo Plenário do Comitê da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, devido à condução da Presidência do deputado Marco Feliciano (PSC/SP) na Comissão com relação aos direitos humanos.¹⁷⁵

175 Segundo a Nota Pública de Suspensão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados do CBDHPE, a Comissão distanciou-se “dos princípios de promoção e proteção dos direitos humanos em função de sua atual composição e de procedimentos que vêm sendo adotados desde que o Deputado Marco Feliciano (PSC/SP) assumiu sua Presidência. A decisão pela suspensão também levou em conta o fato de a CDHM ter se fechado à participação da sociedade, contrariando a premissa da Câmara dos Deputados [...]. Pelas razões expostas, o CBDHPE entende haver uma inabilidade temporária desta Comissão para discutir a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira, objetivo a ser alcançado por nossa coalizão. A suspensão da CDHM do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos será mantida até nova consideração de sua composição parlamentar, sujeita à eleição de uma

Atualmente, os membros do Comitê são:

Quadro 6 – Membros do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (2016)

Organizações da sociedade civil
Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS
Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais
Artigo 19 – Brasil
Comunidade Bahá'í do Brasil
Conectas Direitos Humanos
Fundação Friedrich Ebert
Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos
Instituto Migrações e Direitos Humanos
Instituto de Estudos Socioeconômicos
Justiça Global
Movimento Nacional de Direitos Humanos
Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
Legislativo Federal
Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
Executivo Federal
Ministério da Saúde – Programa de DST/AIDS
Ministério Público Federal
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Membros observadores
Médicos Sem Fronteiras – Brasil

Fonte: CBDHPE (2016b).

O Plenário do Comitê – espaço de interação entre as organizações participantes – se reúne anualmente para planejamento, encontros onde são decididas as principais ações a serem adotadas no ano, além da revisão das suas atividades (EGHARI, 2016; KOCH,

nova Presidência em conformidade com o rito procedimental exigido. Além disso, faz-se necessário que a nova Presidência apresente as credenciais mínimas para reconduzir a Comissão à sua atribuição de afirmação dos direitos humanos” (COMITÊ BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA, 2016c, n.p.)

2016). Como salientam os participantes do CBDHPE, a principal forma de interação entre eles é por meio de ferramentas de comunicação virtuais e remotas para a definição das agendas, além da utilização de outros espaços institucionais para suas diferentes atividades (WAISBICH, 2015).

As formas de atuação e de tomada de decisão do CBDHPE são definidas pelos próprios membros do Comitê, o qual está atrelado à formação da sua agenda de atuação. Essa agenda consiste no planejamento das principais atividades a serem promovidas em política externa e nas linhas de ação “estruturantes”.¹⁷⁶ Cada organização participante pode solicitar a inclusão de tópicos na agenda, sendo permitida, aos interessados, a articulação a fim de receber apoio na demanda (WAISBICH, 2015). As decisões acontecem por consenso do grupo, sem que haja um processo deliberativo formalizado.

O fato de o processo de formação de agenda ser independente do Executivo permite que o CBDHPE estipule as formas de atuação na política externa de direitos humanos. De acordo com Waisbich (2015), a formação da agenda se dá de forma independente da agenda oficial do MRE, inclusive como forma de incluir no debate temas que não necessariamente estariam de acordo com a agenda oficial:

Elas são independentes justamente pelo trabalho que o Comitê faz com os tomadores de decisão, os quais não necessariamente estariam de acordo com essa agenda. Por exemplo, a agenda de ampliação de canais de diálogos não vem do Itamaraty, ela vem justamente de quem está fora. Isso, porém, não quer dizer que ela [a agenda] não esteja em consonância com aquilo que está sendo discutido no Itamaraty, mas ela tem uma vida própria (WAISBICH, 2015, n.p.).

É preciso salientar que as decisões tomadas no processo deliberativo interno, por si só, não impactam diretamente na alteração da política externa de direitos humanos. São as ações desenvolvidas pelo Comitê que geram uma alteração na representação da política externa de direitos humanos, dotando-a de aspectos mais democráticos, principalmente no que se refere à prestação de contas e na possibilidade de responsividade do Governo às demandas da sociedade civil.

O CBDHPE se intitula como uma “coalizão formada por organizações da sociedade civil e instituições estatais, cujo objetivo é o fortalecimento da participação cidadã e do controle democrático da política externa brasileira na política externa de direitos humanos” (KOCH, 2016). Essa composição mista, segundo Waisbich (2015), seria seu diferenciador com relação às outras formas de ativismo social, principalmente com relação às redes de organizações sociais. Embora seja composto por membros do Estado, as maiores problemáticas do CBDHPE para incidir na política externa são: o Comitê não está vinculado à nenhuma estrutura do Estado Brasileiro; não possui caráter deliberativo na produção de política externa; não possui como membros os dois principais articuladores da política externa brasileira de direitos humanos nos últimos anos, o MRE e a (ex)-Secretaria de Direitos Humanos.

176 Waisbich (2015) chama de linhas de ações estruturantes as práticas adotadas pelo Comitê de forma sistemática ao longo dos anos, como a defesa de uma ampliação decisória na política externa de direitos humanos, o respeito e a condução da política externa baseada em acordo com as “boas práticas” de direitos humanos.

Por tal peculiaridade, o Comitê atua por outros mecanismos que diferem da inserção formal no processo decisório pela via do Estado. O fato de não existir tal institucionalização estatal gera a seguinte situação: embora o CBDHPE conte com uma série de atributos que garantam sua institucionalidade como um ator político na política externa de direitos humanos – como a existência de normas e regras estruturais, uma estabilidade ao longo do tempo, critérios para a participação das organizações, bem como para a seleção das organizações participantes da Secretaria Executiva e do Comitê Gestor e a previsão de reuniões periódicas –, há a necessidade do uso de estratégias de aproximação com o Estado brasileiro (Itamaraty) para que sua participação no processo decisório da política externa seja efetiva, e não apenas residual.

É justamente a existência de um formato institucional descentralizado – que permite uma articulação interna entre as organizações da sociedade civil com os órgãos estatais no CBDHPE de forma horizontal – que faz com que o Comitê alcance uma condição singular de inserção e de participação no debate de política externa de direitos humanos. Uma das maiores dificuldades para os atores secundários em política externa é encontrar, dentro das dinâmicas decisórias, espaços onde seja possível uma interação com maior horizontalidade com o Executivo (MRE). Ao congregiar atores estatais dentro do CBDHE, como, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Comitê tem seu potencial de diálogo acrescido, devido às prerrogativas institucionais desses seus membros. Isso fica claro ao observar quais são as duas principais ferramentas de interação do CBDHPE com o Estado brasileiro: as audiências públicas e as videoconferências.

As audiências públicas convocadas pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDH) foram o instrumento de participação popular utilizado pelo Comitê após a sua criação, garantido pela Constituição Federal. Por meio destas, os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater sobre a formulação, implementação e resultados de uma política pública (ENAP, 2015). A estrutura das audiências geralmente se dá pela Coordenação do órgão que a convoca ou em conjunto com entidades da sociedade, que, no caso em análise, fica sob responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, a qual assume, concomitantemente, a função de representante do CBDHPE. Por meio da utilização desse mecanismo, tanto a sociedade civil quanto o Legislativo brasileiro conseguem criar um espaço de diálogo estável com o Executivo Federal durante o período de análise e, assim, criar práticas que permitem monitorar e propor ações para a política externa brasileira, aumentando a participação social na produção da política externa brasileira.

O quadro a seguir faz uma síntese das audiências realizadas pelo Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa entre 2006 e 2015. Nota-se que, com a prática das audiências públicas, o CBDHPE estabelece uma periodicidade anual de diálogo com os principais atores da política externa de direitos humanos, por meio da competência

constitucional¹⁷⁷ e regimental¹⁷⁸ do Legislativo brasileiro em convocar os formuladores para prestação de contas sobre a política externa. Nesse sentido, observa-se a presença recorrente do Itamaraty, principalmente do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais e da Secretaria Especial de Direitos Humanos nas audiências. Somam-se às prerrogativas de convocação o padrão de interação entre os atores nessas audiências condicionada aos estabelecidos pela própria CDH que permite uma interação horizontal entre os participantes, em que todos possuem o mesmo tempo de fala, a possibilidade de promover questionamentos e respostas, além do estabelecimento da agenda de discussão pelo CBDHPE.

Quadro 7 – Audiências Públicas CBDHPE

Data	Tema da audiência pública	Membros externos ao CBDHPE
31/05/2006	Lançamento do CBDHPE	Ministério das Relações Exteriores; Comissão de Legislação Participativa; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Ministério Público Federal; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Justiça; TV Senado/TeleSur
27/06/2007	Debate sobre o tema “O Brasil nos âmbitos de direitos humanos na OEA, ONU e Mercosul: balanço e perspectivas”	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (MRE); subsecretário-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Ministério das Relações Exteriores; Movimento Brasileirinhos Apátridas
21/05/2008	Debate sobre as prioridades do Ministério das Relações Exteriores para a OEA, ONU e Mercosul	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores; Assessoria Internacional da Secretaria Especial dos Direitos Humanos
25/03/2009	Breves explanações sobre os Sistemas de Direitos Humanos na ONU, na OEA e no Mercosul e a agenda do Brasil nos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos	Secretaria Especial de Direitos Humanos; Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores

177 O art. 50 da Constituição Brasileira de 1988 estipula que “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada” (BRASIL, 1988, n.p.).

178 O art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estipula que às Comissões Temáticas cabe “III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; IV – convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério; V – encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado” (BRASIL, 1989, n.p.).

30/06/2010	Seminário “Direitos Humanos e Política Externa”	Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores; Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; representante do candidato à Presidência da República José Serra; representante da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia; representante da candidata à Presidência da República Marina Silva; representante da candidata à Presidência da República Dilma Roussef
04/05/2011	Agenda do Estado Brasileiro em 2011 nos sistemas ONU, OEA e Mercosul de Direitos Humanos	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores
14/12/2011	Celebração do Dia Internacional dos Direitos Humanos e a elaboração do “Relatório Nacional para o mecanismo de Revisão Periódica Universal, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas”	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty; representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil – ACNUR
29/03/2012	Senado Federal – a política externa brasileira de direitos humanos: balanço de 2011 e prioridades para 2012	Departamento de Direitos Humanos e temas sociais do MRE; Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
05/06/2014	Senado Federal – tomar conhecimento dos principais feitos da política externa brasileira de direitos humanos em 2013 e identificar as prioridades para 2014	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty
17/06/2015	Debate acerca da política externa brasileira para os direitos humanos	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores; Assessoria Internacional da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

Fonte: O AUTOR (2016).

Nota-se desde a primeira audiência pública promovida pelo CBDHPE, em 2007, elementos de acompanhamento e tentativas, por parte do CBDHPE, de influenciar o debate sobre a política externa de direitos humanos. Destinada à apresentação do “balanço das ações do Brasil na cena internacional dos direitos humanos no primeiro semestre e das perspectivas para o segundo semestre” (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2007, p. 2), a primeira audiência pública contou com a presença da ministra-chefe do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores; do subsecretário-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Ministério das Relações Exteriores; de membros do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa provenientes da sociedade civil (Comunidade Bahá’i, Conectas Direitos Humanos, Movimento Brasileirinhos Apátridas e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas); de membros do Legislativo (Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados); de organizações internacionais;¹⁷⁹ e da sociedade civil.¹⁸⁰

A primeira fala na audiência sob responsabilidade do CBDHPE, além de apresentar o histórico do Comitê e as linhas de atuação, apresentou algumas ações pontuais do Comitê, que sinalizam sua participação na política externa de direitos humanos nos anos iniciais de sua atuação. Caetana (2007) ao abrir a audiência pública como representante do CBDHPE, além de apresentar o histórico do Comitê e as linhas de atuação, apresentou algumas ações pontuais do Comitê, as quais sinalizam a participação do CBDHPE na política externa de direitos humanos nos anos iniciais de sua atuação.

Na primeira audiência, já se observavam ações de prestação de contas do MRE ao CBDHPE. Na sua fala, a ministra-chefe do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, além de expor as ações brasileiras em Direitos Humanos nas Nações Unidas, na OEA e no Mercosul, apresentou, como resposta a uma demanda anterior do CBDHPE, os principais eventos que iriam acontecer no MRE sobre direitos humanos e as principais linhas de ações do Governo brasileiro no Conselho dos Direitos Humanos e em outros órgãos multilaterais referentes a essa temática.

Diferentemente do que foi observado no Programa Mercosul Social e Participativo, o formato das audiências públicas possibilitou que a sociedade civil tivesse uma participação com maior incidência na discussão junto ao MRE através, principalmente, da troca de informações e do monitoramento da política externa pela sociedade civil, o que gerou uma consequente preocupação do MRE em prestar esclarecimentos. O questionamento da representante da Conectas Direitos Humanos sobre as resoluções adotadas no Conselho dos Direitos Humanos sobre “países específicos” ilustra essa percepção:

Minha pergunta é um pouco delicada. Mas, considerando a atual composição do Conselho de Direitos Humanos – 13 países da África, 13 da Ásia, mais o GRULAC e os países ocidentais –, percebemos que o GRULAC terá importante papel para que o Conselho não seja, de novo, polarizado entre Europa, Estados Unidos e Canadá, isto é, o bloco ocidental de um lado, África e Ásia de outro. Quero saber como V. Exa. vê o papel que o Brasil poderia desempenhar nesse novo Conselho de

179 PNUD.

180 Instituto Povo do Cerrado, Universidade de Brasília; AMA; ABMEG; Instituto de Migrações e Direitos Humanos.

Direitos Humanos para quebrar esse impasse e essa polarização, mais do que politização, no novo órgão. Lembro que o Brasil, de 2001 a 2005, absteve-se com relação às resoluções para países específicos como China, Cuba, Irã, Rússia, Ruanda, Zimbábue, Chipre e Turcomenistão – 18 vezes em questões muito importantes. *Então, como o Brasil pode ter um papel mais ativo, levar os casos graves de violação ao conselho, abster-se menos e quebrar esse impasse entre os países do Ocidente e os da África e da Ásia?* (NADER, 2008, p. 33, grifos nossos).

Em seguida, a fala da ministra Ana Lucy Petersen, adota um tom explicativo sobre os argumentos que baseiam o posicionamento do Brasil nesse espaço:

O Brasil assimilou as informações da sociedade civil nesse sentido. Apesar de ter evitado durante anos apoiar resoluções para países específicos, porque a nossa posição de modo geral é de abstenção, de não interferência e/ou de dar testemunhos a propósito do que acontece no interior de outros países, essas posições são levantadas no contexto do Itamaraty, e não só com base em levantamentos de informações dos nossos postos no exterior, mas também em avaliações do Departamento de Direitos Humanos e de outros organismos das Nações Unidas sobre o comportamento desses países no que respeita a violações sistemáticas. Também são levadas em conta manifestações da sociedade civil brasileira e de outras nações (PETERSEN, 2008, p. 36).

Na audiência de 2008, a ministra Petersen tem uma fala importante de sinalização à sociedade civil, de reconhecimento das ações do CBHDPE e de abertura às demandas provenientes da sociedade. Especificamente naquele ano, o Irã iria passar pelo processo de Revisão Periódica Universal e uma das ações do CBDHPE foi o questionamento ao MRE sobre a perseguição aos cidadãos Baha'í¹⁸¹ e a pressão para que o Brasil se posicionasse em relação à questão no processo de Revisão.

Reagindo ao que foi apresentado aqui pela Mary,¹⁸² quero dizer o seguinte: o Itamaraty reconhece a importância desse diálogo com o Comitê e tem se mostrado presente cada vez que é convocado. Ademais, nosso Departamento e instâncias do próprio Itamaraty estão sempre abertos para receber os amigos do Comitê e de outras ONGs. E nós procuramos sempre responder ao que nos é solicitado. [...] Semanalmente, quinzenalmente, mensalmente, nós recebemos os alertas das coisas que estão acontecendo no Irã, assim como recebemos do Zimbábue, sobretudo veiculadas pela Conectas. Essas informações são transmitidas a nossas embaixadas e nós buscamos nos informar com base nelas. Proponho que a Comunidade Bahá'í do Brasil, desde já, comece a ler sobre o exame de revisão do Irã – não sei exatamente quando será, mas creio que não aconteceu, que ainda é este ano. Colaborem com o Itamaraty. Com base no que eles vão apresentar, enviem-nos perguntas, porque isso pode ser bastante pertinente (PETERSEN, 2008, p. 18).

181 Os Baha'í constituem uma religião que sofre perseguições no Oriente Médio, principalmente no Irã, decorrente das suas práticas religiosas. Para maiores informações, veja: <http://www.bahai.org.br/noticias/Bahais-no-Ira>. Acesso em: 28 out. 2016.

182 Representante do CBDHPE.

Em 2010, com o objetivo de apresentar uma agenda mínima em política externa e direitos humanos para candidatos à Presidência da República, foi realizada a audiência pública “Seminário Direitos Humanos e Política Externa”, na qual o Comitê apresentou aos representantes dez pontos¹⁸³ relacionados aos direitos humanos e à política externa, como um instrumento para acompanhar e avaliar as decisões do Governo com relação a esses dois pontos. Aderidos publicamente pelas campanhas dos presidentiáveis, os compromissos foram divididos em três blocos: o primeiro, relacionado às obrigações regionais e internacionais do Brasil em direitos humanos; o segundo, acerca da prevalência dos direitos humanos na política externa quando o Brasil adota posicionamentos internacionais e o terceiro, relacionado à participação cidadã e ao controle democrático da política externa (ASANO, 2010).

As audiências públicas permaneceram durante sete anos como o formato de interação institucionalizado entre o CBDHPE e o MRE, criando espaços e gerando um processo de socialização entre a sociedade civil e o MRE. De acordo com Eghari (2016), a prática de interação do CBDHPE com o MRE na discussão da política externa de direitos humanos gerou dois avanços no processo de produção da política externa. O primeiro foi “fazer o Itamaraty entender que há uma sociedade civil organizada que se interessa pela política externa brasileira na dimensão dos direitos humanos” (EGHARI, 2016):

O Mauro Vieira quando assume envia uma carta ao Comitê expressando a vontade de reunir-se com o CBDHPE, mesmo que não tenha sido feito tal encontro, há por parte do MRE a sinalização e reconhecimento da iniciativa como importante para a temática da política externa de direitos humanos. “Isso faz parte do jogo diplomático. O MRE reconhece nossa existência, sabe que existe, reconhece que temos uma força, mas sabe que essa força tem seus limites, e ele vai até onde nosso limite se esgota” (EGHARI, 2016, n.p.).

Nota-se, ao longo do tempo, a participação do CBDHPE em outras atividades que evidenciam maior inserção do Comitê no ciclo político da política externa de direitos humanos, como a participação na sabatina da chefe da missão brasileira da ONU em Genebra, em 2012; a participação em Reuniões de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados e nas Cúpulas Sociais do Mercosul; as diversas solicitações de informação e manifestações sobre o posicionamento brasileiro em direitos humanos; a atuação na formulação e implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); além das diversas reuniões com ministros de Estado das Relações Exteriores e autoridades de direitos humanos.

O segundo ponto vem como uma decorrência do estabelecimento no Conselho de Direitos Humanos da ONU do Relatório Periódico Universal (RPU). O RPU é um instrumento de monitoramento e avaliação do Conselho de Direitos Humanos-ONU acerca da situação dos direitos humanos nos países-membros, por meio de avaliações periódicas feitas pelos próprios Estados, a partir de informações coletadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), em mecanismos especiais e de organizações de direitos humanos do país avaliado. As revisões ocorrem durante as sessões do “Grupo de Trabalho do RPU”, que se reúne três vezes ao ano (RPU BRASIL, 2016).

183 Disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/?p=373>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Essas reuniões provocam o interesse da sociedade civil devido à dinâmica estabelecida pelos países-membros para que a sociedade civil possa influenciar no processo de Revisão: a primeira é por meio da produção dos “relatórios-sombras”, que são compilados de informação produzidos pelas organizações nacionais sobre a situação interna do país que, posteriormente, servem como insumo para a avaliação do ACNUDH; há também a possibilidade de influência “indireta” por parte da sociedade civil nas sessões do Grupo de Trabalho, já que os demais países do GT podem recomendar ao país avaliado questões, fazer comentários ou se posicionar acerca da avaliação (RPU BRASIL, 2016). É justamente nesse ponto que a sociedade civil busca atuar na intenção de pressionar seu Estado para adotar determinadas posturas e posicionamentos diante das violações de direitos humanos em outros países. Segundo o CBDHPE (RPU BRASIL, 2016), a participação da sociedade civil no processo ocorre pelo a) monitoramento das recomendações recebidas pelo país durante os ciclos anteriores do RPU; e b) pela incidência política sobre os temas e situações de direitos humanos por meio de ações de *advocacy* junto às instâncias de tomada de decisão.

O estabelecimento de um canal periódico específico para o sistema de Revisão Periódicas foi demandado pela sociedade civil, por meio do CBDHPE, desde o primeiro ciclo brasileiro. Em audiência pública, ainda em 2008, na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a representante da Conectas sinalizava ao MRE e à Secretaria de Direitos Humanos (SDH) a necessidade de estabelecer um mecanismo permanente:

Durante diversos momentos dissemos uma frase que gostaria de repetir aqui. Para nós, o processo de revisão periódico universal deve ser um processo nacional, permanente, com momentos em Genebra. Se ele for o contrário, ele não vai melhorar a situação dos direitos humanos no Brasil. Se ele for uma apresentação do Governo brasileiro de 3 horas para outros países, ele contribuirá para a melhoria dos direitos humanos em âmbito nacional, mas com certeza poderá ficar aquém da sua possibilidade. Então, esperamos que o Governo brasileiro trate o mecanismo de revisão periódica como processo nacional permanente, e não que voltemos a conversar daqui a 4 anos sobre ele (NADER, 2008, p. 37).

A proposta do Comitê para incidir no RPU foi a criação do sistema de videoconferências. Estas foram propostas pelo CBDHPE para estabelecer junto ao Ministério das Relações Exteriores – Divisão de Direitos Humanos – e à Secretária de Direitos Humanos um procedimento para consultas, monitoramento e prestação de contas à sociedade civil das atividades brasileiras no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, por meio de reuniões com ambos os órgãos antes e após as reuniões no Conselho de Direitos Humanos. O procedimento foi proposto em 2014, com ocorrência de seis vezes ao ano, antes e após as três sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU. As videoconferências permitiram uma maior participação no acompanhamento das Revisões Periódicas e, depois da realização das primeiras rodadas, levaram a um acordo informal entre o representante da Divisão de Direitos Humanos do MRE e o da Assessoria de Assuntos Internacionais da Secretaria de Direitos Humanos (WAISBICH, 2015). Segundo Waisbich (2015),

[...] no começo, as videoconferências foram requisitadas pelo CBDHPE, mas depois esses órgãos se sentiram de alguma forma motivados a formalizar esse espaço, uma formalização leve, mas formalizado. Mas isso não foi dado desde o início. Em um primeiro momento existiu um esforço do Comitê para que eles estivessem abertos ao diálogo, e com a periodicidade das conferências, até que chegou o momento em que as partes estariam de acordo em estabelecer as videoconferências (WAIS-BICH, 2015, n.p.).

De acordo com os dados disponibilizados pelo CBDHPE (2016a), foram realizadas 12 videoconferências – três em 2014, seis em 2015 e três em 2016 – com participação de aproximadamente 40 organizações. Atualmente, a realização das conferências está institucionalizada na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/MPF e sua convocação ocorre através de chamadas virtuais nos principais canais de comunicações dos membros – *websites*, páginas institucionais, redes sociais –, com a data da discussão, uma pauta básica baseada na agenda a ser discutida na sessão da CDH. A participação das organizações da sociedade civil ocorre pela inscrição prévia junto à Secretaria Executiva do CBDHPE e por meio de tecnologias digitais, concedidas pelo Ministério Público Federal, em várias cidades-polo.¹⁸⁴

Mesmo que essas videoconferências sejam uma ação do Comitê sem a institucionalidade formal do Itamaraty, elas se tornaram prática do processo da participação brasileira no Conselho de Direitos Humanos. Segundo Pedro Saldanha, responsável no Itamaraty pela interlocução,

No final de junho de 2014 tinha acabado de acontecer uma sessão da Comissão de Direitos Humanos em Genebra, onde houve um tema muito polêmico referente às empresas de direitos humanos. Logo que eu cheguei, a sociedade civil solicitou uma conferência para que o Brasil explicasse um pouco mais os motivos que tinham levado ao posicionamento brasileiro [...] e eu achei aquele exercício interessante, que valia a pena dar continuidade àquilo não só para a gente prestar contas, mas também porque considero a opinião da sociedade civil um elemento importante na formação do posicionamento que levamos para essas reuniões (SALDANHA, 2016, n.p.).

O mecanismo das videoconferências, segundo Koch (2016), permitiu que pela primeira vez, na política externa de direitos humanos, fosse estabelecido um canal periódico e reconhecido (não oficialmente) pelo MRE destinado ao diálogo da sociedade civil com os principais formuladores da política externa de direitos humanos. Observa-se, pela dinâmica das agendas adotadas nas videoconferências, a diferença na discussão com relação aos temas da política externa de direitos humanos antes e após a realização desses encontros. Citamos, por exemplo, a agenda de duas videoconferências em 2016¹⁸⁵ que, inicialmente, procuraram debater as perspectivas das visitas dos relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos, a saber: relatora para povos indígenas e relatora para tráfico de pessoas. Em reunião posterior, ocorreu a devolutiva sobre as visitas.

184 Na última conferência, foram estabelecidos “pontos virtuais” em Brasília, Belém, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo.

185 Videoconferências de 26 de fevereiro de 2016 e de 29 de março de 2016.

Segundo a coordenadora do CBDHPE, as videoconferências têm impactado positivamente na relação entre a sociedade civil e a política externa por dar espaço e condições concretas para uma maior mobilização de organizações sociais em estabelecer diálogos com o MRE, o qual passa a ser pressionado internamente para a prestação de contas e, para além, reconhece a prestação de contas como prática, estabelecendo culturas de diálogos entre o órgão e a sociedade civil. Segundo Asano (2015),

Ele [o MRE] tem que prestar conta para a sociedade civil, informar quais são os pontos da agenda que o Brasil tem que defender, quais as proposições que o Brasil vai realizar na sessão, e inclusive ouvir questionamentos, críticas e contribuições da sociedade civil antes, e na sequência, após a sessão no Conselho, nós fazemos uma reunião resolutiva com o MRE e a SDH para prestar contas de como foi a atuação do Brasil. É um momento inclusive da sociedade civil questionar formalmente o Itamaraty acerca das ações tomadas, e que leva o MRE a ter que se explicar. Está praticamente incorporado no *modus operandi* da Divisão de Direitos Humanos do Itamaraty. O interessante é que o Itamaraty já incorporou na sua agenda [...] O Pedro Saldanha, chefe da Divisão de Direitos Humanos do Itamaraty, é um dos entusiastas dessas videoconferências. Logo após as sessões ele já entra em contato com o Comitê para estabelecer a data da próxima conferência, e ele se mostrou sempre muito aberto. E tem gerado resultados importantes decorrentes dessas reuniões em temas que antes o Brasil não estava considerando, mas em função desse momento de diálogo ele acaba se envolvendo mais (ASANO, 2015, n.p.).

As videoconferências conseguiram alcançar ganhos estruturantes para a discussão da política externa brasileira, inclusive para prestação de contas, publicização das ações e treinamento da sociedade civil. Para a terceira Revisão Periódica pela qual o Brasil iria passar em abril de 2017, o Comitê lançou o “Projeto RPU Brasil”, a fim de disponibilizar informações para a sociedade civil interessada sobre os ciclos de Revisão do Brasil. Essa prática é recorrente, já que o CBDHPE mantém um *site*¹⁸⁶ para o repasse das informações ao público, no qual encontramos as atividades promovidas pelo Comitê desde sua fundação.

Na plataforma do Projeto, existem informações sobre todas as recomendações recebidas pelo Brasil nos seus RPU, os compromissos assumidos pelo país, os relatórios do ACNUDH, os relatórios-sombras. Há também as orientações do Alto Comissariado para a participação da sociedade civil nos RPU, as quais permitem às organizações interessadas em participar do processo de “relatoria-sombra” do RPU o desenvolvimento de relatórios pertinentes e nos formatos adotados pelo ACNUDH. Soma-se a realização de duas oficinas com a sociedade civil, organizadas em conjunto com o ACNUDH, para a preparação das organizações da sociedade civil para o terceiro ciclo de revisões.

186 Disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Quadro 8 – Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa

Variável	Indicador	Indicador Secundário	Aspectos Institucionais
Institucionalização	Tempo de existência		10 anos (2006)
	Existência de estrutura organizacional		Secretaria Executiva, Comitê Gestor e Plenário
	Frequência de reuniões obrigatórias		Anual do CBDHPE em conjunto com as audiências públicas; videoconferências realizadas antes e após as sessões da CDH-ONU
Potencial inclusivo e democratizante	Regras sobre composição, pluralidade e proporcionalidade	Distribuição e proporcionalidade entre os segmentos	Não existem regras de distribuição entre Governo e sociedade civil
		Pluralidade na formulação das normas, da pauta e na tomada de decisão	Definido pelos membros
		Alternância de poder por segmento	Não há regra específica sobre alternância entre segmentos, mas há alternância das lideranças a cada ano
		Presença de comissões e conferências	Não existem
	Regras sobre processo decisório	Regras dos processos de votação	Decisões tomadas pelo consenso
Representatividade	Definição de entidades participantes		Plenário
	Número de cadeiras por segmento		Não existe regra formalizada
	Forma pela qual esta definição ocorre		Não se aplica
	Publicidade e repasse das informações		Por meio do <i>site</i> oficial

Fonte: O AUTOR (2016).

Quando comparado ao tipo de informação disponível aos interessados, o *site* do Projeto RPU Brasil apresenta um número muito maior de informações referentes à Revisão do que o próprio *site* do Itamaraty, que se atém somente a uma breve nota explicativa

sobre os processos de revisão brasileiros,¹⁸⁷ sem disponibilizar nenhuma documentação oficial ou informações acerca das possibilidades de participação da sociedade civil no RPU, ou mesmo os relatórios de recomendações para o Brasil. O conjunto de informações disponibilizadas pela plataforma do CBDHPE altera o tradicional acesso à informação para a sociedade civil em direitos humanos, que ficou concentrado no Executivo. Ao publicar todos os documentos, procedimentos e informações sobre o RPU, a plataforma redistribuiu o poder do acesso à informação (MILNER, 1997) aos demais atores interessados na política externa de direitos humanos, anteriormente concentrado no Executivo nacional.

O quadro 8 apresenta a síntese da aplicação do modelo ao caso do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa.

Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

A política externa argentina à época da criação do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil apresentava uma mudança ideacional e paradigmática com a eleição do presidente Néstor Kirchner, que assumiu o governo em 2003, redefinindo a política argentina com o intuito de superar uma profunda crise econômica e política que o país passava devido, principalmente, às políticas econômicas de cunho neoliberais e às sucessões e quedas presidenciais.¹⁸⁸

Na seara da política externa, a política menemista que perdurou durante toda a década de 90, marcada por dois grandes pilares, que segundo Vadell (2006), sustentaram uma política exterior pautada, essencialmente, em termos de política econômica, foi substituída por uma nova forma de se pensar a inserção argentina. Anteriormente, a política externa argentina adotou uma inserção baseada na lógica de “relações especiais” com os Estados Unidos, sustentada ideologicamente pela corrente teórica do “realismo periférico” (ESCUDE, 1992), a qual condicionava os ganhos obtidos pela Argentina a um alinhamento preferencial com os Estados Unidos, baseado principalmente no reconhecimento da sua posição enquanto potência regional, além da adoção do paradigma neoliberal econômico.¹⁸⁹ A partir de Kirchner, as relações especiais com os Estados Unidos são

187 Inclusive, a nota foi retirada posteriormente do site do MRE.

188 Segundo Vadell (2006, p. 201), “Após uma década de reformas econômicas liberalizantes (privatizações de empresas públicas, abertura comercial e financeira indiscriminada e flexibilização das leis trabalhistas) aplicadas pelo governo peronista de Carlos Menem e continuada pelo governo De la Rúa, a Argentina em 2001 atingiu sua pior crise econômica desde os anos trinta. O sistema financeiro em falência, fuga de capitais, a restrição a saques de depósitos bancários – *Corralito* – e a economia tecnicamente quebrada foram o telão de fundo das manifestações sociais que se multiplicavam dia a dia ao ritmo da crise”.

189 Carlos Menem implementou um dos mais ousados programas de reformas liberalizantes pró-mercado, baseado, principalmente, em cinco políticas: 1. A privatização das empresas públicas; 2. A abertura comercial; 3. A liberalização financeira; 4. As reformas trabalhistas; e 5. O programa de estabilização, a partir de uma taxa de câmbio fixa: uma aposta do então ministro da Economia Domingo Cavallo para estabilizar a economia do país e deter o processo inflacionário (VADELL, 2006, p. 201).

rompidas e a inserção internacional do país passa a ter como guia os aspectos regionais, principalmente focando na valorização das estruturas regionais e no aprofundamento do Mercosul, além da elevação das relações com o Brasil para um nível especial.

A nova forma de ver a região levou o governo Kirchner a estabelecer, principalmente junto com o Brasil, uma série de acordos que privilegiavam o desenvolvimento do Mercosul enquanto bloco político: o Consenso de Buenos Aires, o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), o Instituto Social do Mercosul (ISM), entre outros. A revalorização do plano regional e o distanciamento dos Estados Unidos como parceiro especial, também no caso argentino, passa pela não consolidação da Área de Livre Comércio das Américas. Nas negociações para o “fim da ALCA” há, dentro da sociedade civil, uma intensa manifestação contrária ao formato do bloco que leva as diversas entidades da sociedade civil argentina a se organizarem. Em paralelo às movimentações sociais, na Sétima Reunião Ministerial da ALCA (Quito/2002) os negociadores estatais recomendaram fortalecer e fomentar o uso de melhores práticas de consultas à sociedade civil, que o caso argentino culminou na criação de quatro mecanismos institucionais de participação da sociedade civil: o Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur; o Consejo de Comercio Internacional; o Grupo de Trabajo con el Parlamento e o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC).

Criado em 2002 para servir como um espaço nacional de consulta prévia à sociedade civil sobre a questão da ALCA (GODIO, 2004), o CCSC tinha função consultiva e era integrado por representantes de 65 organizações acadêmicas, sindicais e ONGs que se reuniam mensalmente com funcionários do governo encarregados da negociação da ALCA, com o objetivo de analisar o avanço das negociações. De acordo com Kan e Pascual (2011), simultaneamente à consolidação dos movimentos de “Não à ALCA” foram criados espaços para a participação da sociedade civil no interior da Chancelaria argentina, a qual foi alcançada principalmente com a criação do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, sob coordenação do embaixador Hugo Varsky.

Posteriormente, em 2003, a Chancelaria argentina, nos marcos do artigo 3 do Consenso de Buenos Aires,¹⁹⁰ inicia um processo de fortalecimento da participação da sociedade civil na política externa argentina com a criação da Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), uma estrutura na Chancelaria¹⁹¹ voltada para coordenar a participação social na política externa no âmbito do Mercosul e em outros organismos internacionais através do CCSC:

190 “Concordamos em impulsar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>. Acesso em: 29 dez. 2022.

191 A REIPS estava vinculada à estrutura da Chancelaria argentina pela Subsecretaria de Integración Económica Americana y Mercosul (SUBIE).

O chanceler me propôs que pensemos como abrir a chancelaria a sociedade. De que maneira podíamos incorporar as organizações sociais ao Mercosul. Estou lhe falando de 2003, que foi o ano que celebrou o primeiro acordo que se chamou Consenso de Buenos Aires, onde me foi pedido que redigisse um parágrafo sobre temas sociais nesse acordo, e esse é o ponto 3 do Consenso. E isso nos entusiasmou e começamos a convocar as organizações sociais (VARSKY, 2016, n.p.).

A REIPS possui o objetivo de coordenar as atividades do CCSC, a fim de gerar um fluido intercâmbio de informação entre funcionários e representantes da sociedade civil, com vistas a fortalecer os processos de integração regional no marco do Mercosul e da América Latina em geral, a partir da participação de organizações comunitárias, empresas, sindicatos, organizações não governamentais, universidades, movimentos sociais, cooperativas, entre outras, com intenção de articular atividades e debates que permitam uma colaboração no exercício da política externa argentina (THEILER, 2012). A importância da institucionalização da REIPS se dá, como aponta Theiler (2012), por gerar um espaço de diálogo e intercâmbio de informação entre as organizações sociais, os condutores da política externa argentina e os funcionários especializados do Mercosul. Para tal, foi impulsionada a criação da Comisión de Articulación (MERCOSUL ABC, 2005), composta por áreas especializadas do Ministério das Relações Exteriores,¹⁹² cuja função é promover a articulação entre os funcionários da Chancelaria e os representantes sociais.

De acordo com Varsky (2016), a preocupação inicial da Chancelaria argentina é ter no Consejo uma distribuição setorial variada entre a sociedade argentina e, para tanto, são convidados a participar organizações sindicais, estudantis e docentes; movimentos populares; organizações de pequenas e médias empresas, de empresários e de direitos humanos. O objetivo inicial do Consejo é constituir um espaço de interação institucionalizada para a sociedade civil dentro do Ministério argentino, com a intenção de propiciar uma participação dessas organizações nas discussões da política externa.

Para lograr esse objetivo, Varsky (2016) aponta que o CCSC adota algumas estratégias. A primeira é a divulgação de informações da política externa argentina por boletins informativos diários – entre eles o *Boletín Noticias de Comercio Exterior* e o *Boletín del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil* – elaborado pelas Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur e distribuído pela própria REISP a todas as organizações participantes. Neles, há informações sobre aspectos gerais da política externa argentina e, principalmente, da integração regional. Nesse esforço também ocorreram publicações pela Agencia Periodística del Mercosur, Telesur, Mercosur ABC e Telam e encontros periódicos para apresentação de informações pela Chancelaria.

A segunda estratégia é a qualificação e treinamento da sociedade civil pelos Seminarios de Formación de Dirigentes Sociales (MERCOSUL ABC, 2005) – cursos de capaci-

192 Segundo o Mercosul ABC (2005), compuseram a Comissão: Gabinete del Canciller; Secretaría de Relaciones Exteriores; Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur; Subsecretaría de Asuntos de Política Latinoamericana; Subsecretaría de Relaciones Institucionales; Fundación Exportar; Grupo Asesor de Políticas Tecnológicas; Centro de Economía Internacional; Dirección de la Mujer; Dirección de Cultura; Cooperación Internacional; Instituto del Servicio Exterior de la Nación; e o Programa Foar.

tação em questões do Mercosul e aspectos gerais da política externa –, ministrados pelo Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) – academia diplomática argentina. Estes se somam às conferências especializadas coordenadas em conjunto com as Comissões Temáticas. O treinamento, segundo a leitura de Varsky (2016), era necessário, pois as organizações sociais que participavam inicialmente do CCSC não possuíam a compreensão histórica dos eventos internacionais, nem possuíam os arcabouços técnicos para atuar no Mercosul. A condução dos cursos ficaria a cargo dos diplomatas e funcionários da Chancelaria, o que, segundo o embaixador Hugo Varsky, foi uma condição do CCSC à Chancelaria para propiciar às organizações o mesmo tipo de formação dos diplomatas, bem como ter acesso aos principais lugares da diplomacia nacional.

A última estratégia foi a organização do Conselho em Comissões Temáticas. Essas foram inicialmente pensadas para permitir que as organizações debatessem, junto a seus pares e a outras instituições especializadas (principalmente diplomatas, ministérios), temáticas mais próximas da sua atuação. Ao longo dos anos, ocorreram variações nas temáticas das Comissões, como se observa no esquema a seguir, em função da agenda existente no Mercosul ou da agenda da política externa argentina. No entanto, a divisão temática permaneceu e permitiu que o CCSC refletisse a “distribuição setorial variada” (VARSKY, 2016) da sociedade argentina.

Com a institucionalização das Comissões Temáticas, são percebidos ganhos para a articulação e a incidência da sociedade civil na política externa argentina. Anteriormente, as organizações da sociedade civil se articulavam basicamente em espaços externos à Chancelaria, nas “contra-cumbres” (VARSKY, 2016), a partir de práticas de questionamento que invariavelmente se distanciavam do Governo, além de uma interação dispersa em função da própria desarticulação social que marcava a sociedade argentina. Com as Comissões, as organizações da sociedade civil puderam, além de consolidar um diálogo institucionalizado com os atores governamentais, ter um espaço de articulação e socialização com outras organizações atuantes em questões próximas da política externa argentina.

Quadro 9 – Comissões Temáticas Consejo Consultivo de la Sociedad Civil 2005-2016¹⁹³

2005	<ul style="list-style-type: none"> – Comisión de Agricultura Familiar – Comisión de Cultura – Comisión de Desarrollo Social – Comisión de Equidad de Género – Comisión de Fundaciones – Comisión de Juventud e Integración – Comisión de Nuevos Instrumentos Financieros – Comisión de Pequeña y Mediana Empresa – Comisión de Regiones – Comisión de Tecnología – Comisión de Transporte – Red de Pensamiento de la Sociedad para la Integración
2007	<ul style="list-style-type: none"> – Comisión de Abogacía para el Mercosur – Comisión de Adulto/Adulta Mayor Hacia la Cuarta Edad – Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Comisión de Cambio Climático – Comisión de Cultura – Comisión de Discapacidad – Comisión de Economía Solidaria – Comisión de Equidad de Género – Comisión de Fundaciones – Comisión de Juventud e Integración – Comisión de Microempresas – Comisión de Niñez, Adolescencia y Familia – Comisión de Pequeña y Mediana Empresa – Comisión de Pueblos Originarios – Comisión de Recursos Naturales – Comisión de Regiones – Comisión de Salud Internacional – Comisión de Tecnología – Comisión de Transporte – Comisión de Voluntariado – Foro de Economía Social y Trabajadores Autogestionados – Red de Pensamiento de la Sociedad para la Integración – Comisión Consejo de Paz

¹⁹³ O quadro 9 não representa necessariamente o período de existência das respectivas Comissões Temáticas. Devido à falta de um histórico público das Comissões, este Quadro é uma ilustração da alteração das Comissões ao longo do tempo a partir da compilação dos dados feita pelo autor. Podem existir, inclusive, outras configurações disponíveis.

<p>2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Afrodescendientes y Africanos - Comisión de Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable - Comisión de Comunicación - Comisión de Cultura y Pensamiento Latinoamericano - Comisión de Educación - Comisión de Género - Comisión de Informalidad Laboral, Economía Solidaria, Trabajo Decente - Comisión de Juventud - Comisión de Migrantes y Refugiados - Comisión de Niñez, Adolescencia y Familia - Comisión de Personas con Discapacidades - Comisión de Pueblos Originarios - Comisión de Salud e Integración Social - Comisión de Soberanía Alimentaria - Comisión de Tecnologías Sociales - Comisión de Usuarios y Consumidores
<p>2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Abogacía para el Mercosur - Comisión de Afrodescendientes y Africanos/as - Comisión de Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable - Comisión de Comunicación - Comisión de Deportes, Recreación, Educación Física y Tiempo Libre - Comisión de Discapacidad - Comisión de Educación - Comisión de Equidad de Género - Comisión de Escribanos del Mercosur - Comisión de Infancia y Adolescencia - Comisión de Juventud e Integración - Comisión de Migrantes y Refugiadas/os - Comisión de Pensamiento Latinoamericano - Comisión de Pueblos Originarios - Comisión de Salud Internacional - Comisión de Tecnología - Comisión de Tierra, Vivienda y Habitat Social - Comisión de Voluntariado - Comisión sobre la Problemática Alimentaria - Comisión Trabajo Informal

2016	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Afrodescendientes y Africanos/as - Comisión de Asuntos de la Juventud - Comisión de Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable - Comisión de Comunicación - Comisión de Cultura - Comisión de Deportes y Educación Física - Comisión de Discapacidad - Comisión de Equidad de Género - Comisión de Gestión de Desastres - Comisión de Infancias y Adolescencias - Comisión de Migrantes y Refugiados/as - Comisión de Personas Adultas Mayores - Comisión de Prevención de Adicciones - Comisión de Pueblos Originarios - Comisión de Salud - Comisión de Trata y Tráfico - Comisión de Usuarios y consumidores del Mercosur - Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Agroindustria - Comisión de Mujeres Emprendedoras y Empresarias - Comisión de Pymes - Comisión de Responsabilidad Social - Comisión de Turismo, Hotelería, Gastronomía y Eventos (CTHGE) - Comisión de Abogacía para el Mercosur - Comisión de Asesoramiento Legal y Técnico para el Tercer Sector - Comisión de Fortalecimiento Institucional - Comisión de Gobierno Abierto
-------------	--

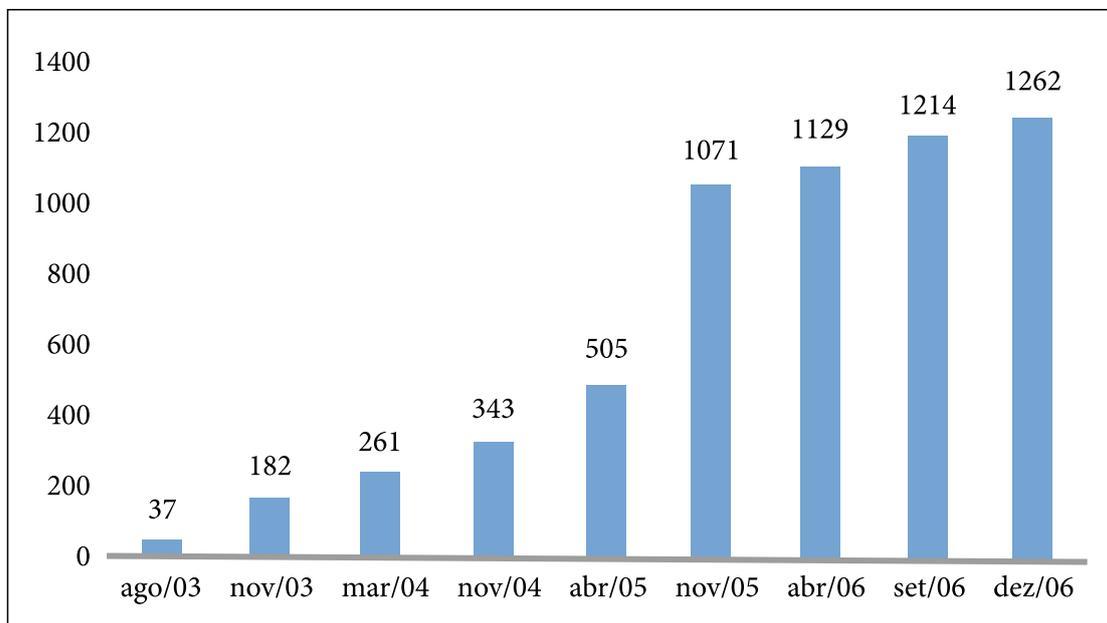
Fonte: O AUTOR (2022). A partir de informações compiladas de MERCOSUL ABC (2005); VARSKY (2007), CCSC (2012; 2016).

Não existem critérios preestabelecidos para a participação das organizações sociais nas Comissões Temáticas (MASSEILOT, 2016). O convite, inicialmente, é feito pelo MRE a determinadas organizações, de acordo com o interesse institucional¹⁹⁴ (VARSKY, 2016), as quais podem convidar outras organizações para participarem. Essa dinâmica “de bola de neve” estabeleceu uma crescente participação de organizações da sociedade civil no Consejo. De acordo com o presidente da Comissão de Personas Adultas Mayores, “Não há uma seleção prévia. As organizações não são eleitas, elas vão sendo integradas de acordo com seu conhecimento do CCSC, que é feito através das páginas de internet, no ‘boca a boca’. Todo mundo sabe que há um espaço institucionalizado onde pode participar” (QUICI, 2016, n.p.). Segundo os dados de Varsky (2007), nos três primeiros anos de

¹⁹⁴ Segundo o embaixador Hugo Varsky (2016), o CCSC é um “espaço plural, não partidário, mas político”, o que gera uma escolha orientada das organizações sociais em função de determinados objetivos.

funcionamento o CCSC passou de 37 organizações iniciais para, aproximadamente, 1300 organizações participantes.

Gráfico 6 – Número de participantes no CCSC 2003-2006



Fonte: VARSKY (2007).

Mais importante do que o espaço formal de integração entre as organizações sociais nas comissões, é o formato adotado para essa interação. O formato organizacional do CCSC gera um potencial inclusivo forte dentro dos casos em análise, devido à conformação das Comissões Temáticas como um espaço de interação horizontal entre as organizações, que permite o diálogo e interação independente dos atores governamentais. As Comissões são formadas exclusivamente por organizações sociais atuantes na temática específica de cada uma, as quais definem suas próprias regras de interação, decisão e de debate. Como se observa na Figura 1, não existe hierarquia entre as Comissões do CCSC.

Cada comissão possui a prerrogativa de organização, salvo a necessidade de escolha de um representante para ocupar o posto de coordenador da Comissão para compor o Plenário do CCSC, e a necessidade de realização de reuniões periódicas. Essa prerrogativa concede às Comissões a liberdade de definir a periodicidade das suas reuniões – ocorrem semanalmente, quinzenalmente ou mensalmente –, de definir a forma de participação e convite das organizações participantes, de convidar membros externos às Comissões para participar as reuniões, como usualmente ocorre o convite a especialistas de outros Ministérios e agências governamentais, bem como de definir o local, as pautas de discussão e a duração do mandato do coordenador de Comissão.

Sobre esses últimos pontos, Quici (2016) nos informa que a definição da agenda das Comissões apresenta uma formação induzida por duas vias, uma de caráter mais oficial, que parte da proposta colocada pela Presidência *pro tempore* do Mercosul para as Cú-

pulas Sociais, e outra que é sugerida pelas próprias organizações sociais participantes. Não existe uma agenda fixa e enrijecida, mas uma junção entre essas duas fontes que se fundem ao longo do trabalho das comissões.

Nota-se que embora o CCSC tenha sido criado para uma atuação mais geral na política externa argentina, a institucionalização dos espaços de participação social no âmbito do Mercosul incentivou a mudança da atuação do CCSC, principalmente para as temáticas discutidas nas Cúpulas Sociais. Nessa condição, há o ganho de definir uma atuação mais focada, mas, por outro lado, questões externas às tratadas nas Cúpulas Sociais acabam por não ter uma participação social mais incisiva.

Sobre o mandato do coordenador, esse geralmente é de dois anos, cabendo a reeleição. Os coordenadores de Comissão não são funcionários da Chancelaria argentina, nem recebem cargos ou incentivos fiscais ou monetários para o exercício da função. Eles são membros de organizações sociais participantes que são escolhidos pelos seus pares para o exercício do cargo (MASSEILOT, 2016). Sua função é estabelecer uma ponte de diálogo entre as organizações sociais – Comissões – com o governo argentino nas reuniões do Plenário. Como o mandato está condicionado à indicação das próprias organizações, o coordenador depende da aceitação das organizações participantes em cada Comissão.

O formato das Comissões permite uma interação mais autônoma e mais incisiva no processo de formulação da política externa argentina a partir do CCSC. A maior autonomia se dá pelo fato de a prática de definição dos padrões de interação e de decisão – o formato das reuniões, a periodicidade destas, a composição e da formação da agenda – ser de prerrogativa das organizações da sociedade civil dentro das Comissões. Isso permite, além da autonomia, uma maior pluralidade de atores nessas definições.

A divisão em temáticas, em paralelo, gera um ganho qualitativo no debate e na proposição da sociedade civil na política externa, principalmente quando comparado ao PMSP e ao SDC.¹⁹⁵ Nesses dois casos, existe a crítica à diversidade de agendas dos atores da sociedade civil nos debates, situação que comumente gera o entrave da agenda¹⁹⁶ ou o enfraquecimento das propostas da sociedade civil. Tal situação ocorre pelo fato de a agenda geral não englobar toda a diversidade de temas de atuação das organizações sociais participantes, nem existir um espaço de construção coletiva de propostas, situação que leva as organizações sociais tentarem inserir suas demandas de forma paralela à agenda oficial, não avançando no debate. As reuniões se tornam espaços de apresentação de propostas individuais. No caso do CCSC, isso é reduzido. Por exemplo, organizações sociais envolvidas em questões de gênero debatem, inicialmente, junto aos seus pares; ONGs atuantes em migração debatem com outras entidades atuantes na área, delegando ao Plenário o debate transversal dos temas. Nesse formato, há o ganho do fortalecimento político das propostas apresentadas ao Plenário, as quais já foram amplamente discutidas junto às organizações especializadas e com aprovação da Comissão.

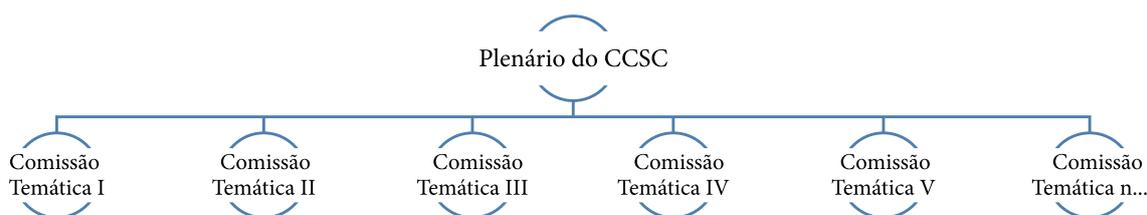
O Plenário, por sua vez, é uma estrutura mais restritiva devido ao seu formato representativo em decorrência da prática de distribuição entre os segmentos do Governo e

195 Ao caso do CBDHPE tal condição não se aplica, devido à especificidade da temática englobada.

196 Essa crítica também é encontrada em Faria (2015).

da sociedade. Participam do Plenário todos os coordenadores das Comissões Temáticas e o coordenador-geral do CCSC – esse, funcionário da Chancelaria indicado pelo MRE argentino, o qual possui a função de presidir o Plenário. Essas reuniões plenárias ocorrem semestralmente, anteriormente às das Cúpulas Sociais do Mercosul (MASSEILOT, 2016).

Figura 1 – Estrutura organizacional do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil



Fonte: O AUTOR (2016).

Atualmente, as Comissões se dividem em três eixos temáticos, a partir do entendimento de que essas representam uma transversalidade das problemáticas que perpassam a sociedade argentina, as políticas de Estado e o Mercosul (CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL, 2016). O primeiro eixo é o de “política social”, que engloba as temáticas de educação, saúde, meio ambiente, povos originários, migrantes e refugiados, idosos e deficientes. O segundo diz respeito às temáticas da “integração produtiva”: pequenas e médias empresas, agropecuária e questões de trabalho. Já o último eixo está relacionado ao fortalecimento institucional, no qual se busca trabalhar questões sobre transparência e acesso à informação.

De acordo com as informações oficiais do CCSC (2016), as Comissões devem desenvolver algumas atividades, como manter a periodicidade das reuniões, elaborar propostas sobre as temáticas com intenção de incidir nos processos decisórios das políticas públicas, elaborar documentos com as demandas das organizações para apresentar nas Cúpulas Sociais, além de convocar organizações sociais observando sua pluralidade política e geográfica (CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL, 2016). Como salienta Quici (2016), dentro das Comissões as organizações sociais produzem propostas sobre ações nas áreas específicas que são encaminhadas pelo presidente da Comissão às Reuniões Plenárias, as quais, por sua vez, são encaminhadas às Cúpulas Sociais do Mercosul.

Alguns exemplos da capacidade de influência decisória ilustram a incidência da sociedade civil argentina no ciclo político da política externa do país com exercícios de *accountability* e de incorporação de demandas.

Na Comissão de Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Carmona (2016) relata a atuação da sociedade civil argentina para o monitoramento da política externa em questões de mudanças climáticas, a qual não alcançou plenamente os esforços de implementação dos principais tratados internacionais sobre a matéria. O trabalho

mais recente da Comissão está no desenvolvimento de uma iniciativa para a criação de um órgão permanente no Mercosul para a coordenação das políticas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Segundo o coordenador, a ação é decorrente do fato de todos os membros do Mercosul serem signatários da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Rio 1992), a qual obriga seus signatários a formular medidas orientadas para reduzir e adaptar às mudanças. Nesse sentido, seria necessário que cada Estado-parte sancionasse normativas fixando delineamentos mínimos para implementar um Plano Nacional sobre a questão.

Na Comissão de Agricultura Familiar, outro indicativo de influência é relatado pelo embaixador Varsky (2016), que discorre sobre o processo de criação de uma estrutura estatal dentro do Ministério de Agricultura para o setor da agricultura familiar, cujo processo teve como ponto de partida as demandas das organizações sociais participantes. Segundo o relato, a Comissão convidou os representantes do Ministério para um debate interno sobre a questão, e a partir disso, lograram a criação da Subsecretaria de Agricultura Familiar.

Na Comissão de Personas Adultas Mayores, segundo seu coordenador, há dois grandes avanços propostos pela Comissão na política externa argentina: o primeiro é o impulso à ratificação pelo Governo da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas¹⁹⁷ no âmbito da OEA, que pode ser considerada o marco político de referência para os países na temática; o segundo é a proposição de criação de uma Comissão de Acompanhamento para Idosos no PARLASUL (QUICI, 2016).

A própria criação da Comissão de Afrodescendientes y Africanos/as pode ser percebida como uma influência dos movimentos sociais na condução da política externa argentina. De acordo com o relato de Álvarez (2016), coordenador da Comissão desde 2008, os movimentos afro na Argentina buscam incidir de forma mais concreta na política externa do país, a partir de uma percepção dos movimentos de que no discurso presidencial, na atuação da diplomacia argentina e nos espaços sociais de integração regional a pauta de questões afro estava sub-representada. Segundo o coordenador,

a partir da institucionalização da Comissão, as organizações sociais atuantes nas questões de raça puderam ter um espaço de formação de agenda, debate, formulação de propostas, não somente no nível nacional, mas também no nível regional. Nesse momento, foi possível articular junto com outros movimentos do Brasil e do Uruguai para impulsionar fortemente e articuladamente uma perspectiva afro na região (ÁLVAREZ, 2016, n.p.).

Localmente, a Comissão desenvolve atividades entre o período das Cúpulas Sociais com a participação de diplomatas, políticos nacionais e estrangeiros, movimentos sociais nacionais e regionais para formação, conscientização e produção de demandas para a produção de uma política externa que aborde as temáticas da Comissão. Um dos avanços

197 Texto completo disponível em: <http://www.ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2014/08/conven%C3%A7%C3%A3o-interamericana-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-dos-idosos-OEA.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

mais interessantes de se perceber a influência dos movimentos afro é na mudança do discurso e na formação da identidade internacional argentina. Como lembra Carlos Álvarez (2016), a Argentina historicamente se mostrou para o mundo como um país branco e europeu, majoritariamente composto por imigrantes de origem europeia. Porém, com a participação dos afrodescendentes nas Cúpulas Sociais e, conseqüentemente, no CCSC, esses movimentos começaram a tensionar com a Chancelaria argentina para que o Governo reconhecesse a presença afroargentina na formação da identidade do Estado-nação argentino, ao contrário do histórico reconhecimento de se projetar e discursar internacionalmente somente amparado nos povos originários e imigrantes (ÁLVAREZ, 2016).

Essa mudança fica bem marcada em dois momentos: o primeiro é o “Congresso Afro”, que aconteceu na Chancelaria argentina, no qual se observa o discurso diplomático do embaixador Oscar Laborde, ex-coordenador-geral do CCSC, marcado pelo reconhecimento da cultura afrodescendente para a identidade argentina notadamente esquecida ao longo da história do país. De acordo com o embaixador,

El tema de la discriminación tiene que ver con los modelos de sociedad y las formas de Estado. Con un Estado para pocos se necesita la exclusión. [...] Específicamente, vemos que la historia nacional ha mantenido en forma marginal las investigaciones en torno a la participación y aportes de africanos y africanas y sus descendientes, postulando incluso tesis de “desaparición” de los mismos. Identificamos que la formulación de la idea de “desaparición” se enmarca en un contexto político particular de construcción del Estado-nación argentino iniciado en el siglo XIX, que hacia las últimas décadas, perfila un modelo de país basado en concepciones liberales y la mirada puesta en el continente europeo, pero que se mantiene como postulado hegemónico hasta la actualidad, sosteniendo imaginarios y prácticas sociales racistas hacia los distintos grupos étnicos originarios de nuestra identidad latino-americana [...] Partiendo, entonces, del hecho de reconocer un proceso de invisibilización histórica de la presencia afro en el país y situándonos hoy en esta *nueva propuesta en el marco de reflexión histórico*, abierto por el *Bicentenario de la Revolución de Mayo*, creemos fundamental consolidar espacios desde donde abonar a los procesos de *afirmación social, cultural y político que se vienen desarrollando en nuestro país, de manera de confluír en un colectivo afro organizado y participativo* (LABORDE, 2011, p. 43, grifos no original).

O segundo momento dentro do desenvolvimento e da incorporação das questões raciais dentro da política externa argentina vem com a criação da Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO) no Mercosul. A RAFRO é uma reunião especializada do Mercosul que tem a função de coordenar as discussões políticas e as iniciativas voltadas para a população afrodescendente no bloco. Foi criada em 2015 a partir de uma demanda da Comissão Permanente sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADH), com a participação efetiva da Argentina na sua criação. Segundo Carlos Álvarez (2016), o governo argentino foi um dos “impulsores” da iniciativa, a qual só foi possível devido à criação de um espaço de proposição e demanda por uma política local e regional que englobasse as políticas raciais no rol das ações empreendidas tanto pela Chancelaria argentina, quanto no Mercosul. Isto, inclusive é visto, segundo o próprio coordenador, como o resultado

dessa mudança de percepção da “identidade afroargentina” na condução da política externa. Como avalia Álvarez (2016), a participação da Comissão de Afrodescendentes y Africanos/as no Mercosul é positiva quando se observa o histórico da questão na política externa argentina,

porque hoje a Argentina não pode negar a presença afro no nível internacional, inclusive a Secretaria de Direitos Humanos teve que dar conta de presença afro na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Hoje, por exemplo, a Argentina está trabalhando sua adesão à Década Internacional de Afrodescendentes.¹⁹⁸ Nos anos noventa, um presidente [Menem] disse que na Argentina não havia negros, e que isso era problema do Brasil e da Argentina. Creio que hoje isso já não pode ser dito. A Cristina mesmo quando foi à Angola com uma comitiva comercial, teve que reconhecer a presença histórica africana na Argentina [...]. Nosso maior trunfo na Comissão é justamente visibilizar nossa população e isso claramente repercutiu na política externa (ÁLVAREZ, 2016, n.p.).

Embora o desenho institucional do CCSC inove no formato da interação entre as organizações sociais e o Estado em questões da política externa argentina, há uma limitação importante apontada pelos coordenadores (ÁLVAREZ, 2016; QUICI, 2016) que diz respeito ao financiamento da participação social tanto nas reuniões periódicas, quanto na participação das organizações sociais nas Cúpulas do Mercosul. Segundo nos informa Quici (2016), um exemplo prático ocorre quando existe a seleção dos coordenadores para participar nas Cúpulas Sociais. Em decorrência da falta de financiamento, não é possível a viagem de todos: “Na última Cúpula, havia dinheiro somente para participar dez coordenadores das Comissões do CCSC. O financiamento é bem limitado pela quantidade de organizações que participam do Consejo” (QUICI, 2016, n.p.).

Por fim, na prática do CCSC há um fluxo de acesso à informação que é considerado eficiente pelas organizações sociais (MASSEILOT, 2016; QUICI, 2016). Esse acesso ocorre pela solicitação da Comissão ao coordenador-geral do CCSC, o qual, posteriormente, segundo os coordenadores, responde positivamente, condição que permite o acesso a documentos, discursos, posicionamentos e tratados para a sociedade civil, que acumula insumos para sua atuação na política externa argentina.

198 A Década Internacional de Afrodescendentes é uma iniciativa da Assembleia-Geral das Nações Unidas para a promoção dos direitos humanos de afrodescendentes. Segundo o site oficial da iniciativa: “Ao declarar esta Década, a comunidade internacional reconhece que os povos afrodescendentes representam um grupo distinto cujos direitos humanos precisam ser promovidos e protegidos”. Para mais informações, consultar: <http://decada-afro-onu.org/index.shtml>. Acesso em: 15 out. 2016.

A seguir, o quadro síntese da aplicação do modelo ao CCSC:

Quadro 10 – Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

Variável	Indicador	Indicador secundário	Aspectos institucionais
Institucionalização	Tempo de existência		14 anos (criado em 2002)
	Existência de estrutura organizacional		Plenário e Comissões Temáticas
	Frequência de reuniões obrigatórias		Semestralmente (Plenário). Semanalmente, quinzenalmente ou mensalmente (Comissões Temáticas)
Potencial inclusivo e democratizante	Regras sobre composição, pluralidade e proporcionalidade	Distribuição e proporcionalidade entre os segmentos	Plenário: um coordenador-geral do MRE e os coordenadores de Comissão da Sociedade Civil. A diversidade temática das Comissões gera a proporcionalidade entre os setores da sociedade argentina
		Pluralidade na formulação das normas, da pauta e na tomada de decisão	Pauta: Presidência <i>pro tempore</i> do Mercosul e Comissões. Formulação de normas e tomada de decisões: Comissões definem as normas internas de funcionamento e decisão
		Alternância de poder por segmento	A Coordenação-Geral é exclusiva do MRE. Nas Comissões Temáticas, há alternância entre as organizações
		Presença de comissões e conferências	26 Comissões Temáticas, divididas em 3 eixos de atuação
	Regras sobre o processo decisório	Regras dos processos de votação	Não existem regras estabelecidas para o Plenário

Representatividade	Definição de entidades participantes		Convite realizado pelo MRE e pelas Comissões que possuem a prerrogativa de determinar a participação
	Número de cadeiras por segmento		Cada Comissão possui um assento no Plenário
	Forma pela qual esta definição ocorre		Formato institucional estabelecido pelo MRE
	Publicidade e repasse das informações		Fluxo de informação existente entre Governo e sociedade civil

Fonte: O AUTOR (2016).

Conclusões

A partir da variável “Institucionalização”, responsável por mensurar o grau de formalidade da iniciativa, podemos escalonar os casos da seguinte forma: Consejo Consultivo de la Sociedad Civil com maior grau de institucionalização, seguido pelo Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, pelo Programa Mercosul Social e Participativo e, por último, pelo Sistema de Diálogo y Consulta. Esse escalonamento se justifica na análise qualitativa dos indicadores a partir da relação causal que o indicador propõe, da relação positiva entre a regulação sobre o funcionamento e a institucionalização desses espaços.

Quando observados os indicadores “Existência de estrutura organizacional” e “Frequência de reuniões obrigatórias”, todas as iniciativas possuem estrutura organizacional definida para seu funcionamento. Cabe destacar, porém, que a regulamentação do funcionamento e da organização burocrática não pode ser reconhecida somente a partir da regulamentação formal – decretos ou normas governamentais –, mas também a partir da consolidação de procedimentos e padrões que garantem a regulamentação do processo ao longo do tempo. Foi preciso adotar parâmetros não formais para mensurar a variável. Não necessariamente os casos em análise apresentam regulamentação formal sobre frequência de reuniões obrigatórias e sobre sua estrutura organizacional, como é o caso do PMSP, do CBDHPE e do CCSC.

O SDC, embora tenha um decreto que defina de forma muito concreta a estrutura e funcionamento institucional, ainda carece de força institucional pela sua brevidade – apenas um ano de existência –, a qual impede observar sua estabilidade institucional no tempo.

No PMSP, há um decreto presidencial que rege sua estrutura básica, porém esse não garante a definição da sua estrutura organizacional, nem mesmo a definição da frequência das reuniões. Somente há a definição inicial de que a Coordenação do Programa seria exercida pela SG-PR e pelo MRE. Como a periodicidade das reuniões não é estabelecida formalmente, o que ocorre é que, na prática, há o acordo tácito entre os participantes de que as reuniões deveriam ocorrer quatro vezes ao ano. A inexistência de elementos institucionais que garantam a periodicidade leva à dependência da convocação pela SG-PR e pelo MRE. Tal condição evidencia uma debilidade institucional, já que a realização das reuniões está dependente da vontade exclusiva do Executivo. São sintomas dessa debilidade institucional o fato de a periodicidade nunca ter sido respeitada ao longo dos anos e a falta de convocação de reuniões em 2016, período marcado por uma forte crise no Executivo Federal.

Em contrapartida, no CCSC e no CBDHPE não há a formalização institucional por meio de normativa específica, mas há uma estabilidade na estrutura organizacional na periodicidade das reuniões e nas atividades nos 14 anos de existência da iniciativa argentina e nos dez do Comitê – variando de acordo com as definições internas das Comissões Temáticas no CCSC e entre as audiências públicas e videoconferências no CBDHPE.

Soma-se ao indicativo do alto grau de institucionalização sua permanência e o pleno funcionamento de ambas as iniciativas com mudanças de governos. Diferentemente do PMSP, que no primeiro ano do mandato da presidenta Dilma não organizou nenhuma reunião, nem foi convocado após o processo de afastamento desta, o CCSC manteve sua estabilidade institucional, apesar das mudanças nos temas das comissões, mesmo com duas mudanças de governos. Inclusive, uma delas com características distintas de atuação em política externa, no caso do novo presidente Macri.

A partir da análise desse indicador, percebemos que a formalização estatal no processo de participação social na política externa, embora seja um elemento importante para gerar institucionalidade, não é condição essencial para a participação social democrática na política externa, para sua continuidade, nem para uma alteração nas lógicas da representação política. A existência de formalização não implica necessariamente uma institucionalização forte da participação social na política externa.

Pela segunda variável do modelo, é mensurado o potencial democratizante do desenho institucional da iniciativa participativa. A existência de normas que garantem a pluralidade de atores na formulação das normas, na definição da pauta, na tomada de decisão e na alternância de poder por segmento, além da presença de Comissões e Conferências, revela uma instituição com traços mais democráticos. As configurações apresentadas pelos casos analisados colocam o Consejo Consultivo e o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos como os que possuem os maiores potenciais inclusivos e democratizantes, seguidos pelo Sistema de Diálogo y Consulta e pelo Programa Mercosul Social e Participativo. Uma participação mais efetiva e democrática pode ser justificada pelo formato da participação e da interação entre a sociedade civil e o Governo no processo decisório.

No CCSC, embora a Coordenação-Geral seja exercida pelo Ministério das Relações Exteriores nacional e não existam regras específicas sobre a proporcionalidade entre Estado e sociedade civil, o modelo adotado de Comissões Temáticas pode ser considerado como o elemento democratizador da participação social, pois permite que exista uma pluralidade na formação das normas e na agenda, uma vez que cada Comissão tem a liberdade para escolher e determinar esses quesitos. Somam-se os fatos de a composição das Comissões ser de exclusividade das organizações da sociedade civil, inclusive o mandato de coordenação dessas, que é escolhido pelas próprias organizações. O formato das Comissões permite que os representados expressem seus interesses sem a interferência do representante e que tenham esses interesses reconhecidos pelo representado na formulação política, uma vez que, posteriormente às reuniões das Comissões, o Plenário se reúne para debater as propostas apresentadas por estas.

O CBDHPE se diferencia dos demais por ser uma iniciativa multissetorial não institucionalizada no Estado brasileiro. Ao longo dos anos de funcionamento, foi mantida a mesma proporcionalidade entre membros da sociedade civil e do Estado, mesmo sem a existência de regras formais. Sua formação composta por organizações da sociedade civil e membros do Legislativo e do Judiciário brasileiro, sem a presença formal do MRE na sua composição, permite que seus membros definam a pauta e a forma de atuação do

Comitê, independentemente do Itamaraty. O trunfo do Comitê é ser formado por membros que possuem prerrogativas que lhes permitem incidir no processo decisório da política externa, condição que se correlaciona com a divisão de poder da decisão. Ao convocar audiências públicas via Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados ou por meio das videoconferências, o CBDHPE consegue estabelecer um diálogo com o MRE, conseguindo expressar suas demandas e estabelecer uma relação com o representante de prestação de contas e de exercício de responsividade.

A configuração do SDC e do PMSP define uma estrutura decisória concentrada no Executivo Federal, se diferenciando somente em dois pontos: no SDC há a previsão da existência de quatro Comissões Temáticas, enquanto no PMSP há o compartilhamento decisório com a SG-PR. Essas diferenças, porém, não são refletidas em um processo mais democrático. A centralidade que os atores do Executivo Federal mantêm na formulação das agendas, na decisão dos participantes e na condução das reuniões evidencia que, nesses espaços, a sociedade civil adota uma participação passiva no processo, em detrimento à concentração de poder nos atores tradicionais.

No PMSP, o deslocamento da representação política da agenda social do Mercosul para a Secretaria-Geral da Presidência da República teve participação da sociedade civil, a qual demandou um espaço de participação na política externa de integração brasileira anteriormente à sua institucionalização, estabelecendo junto à SG-PR a ponte para a articulação do processo. Ao processo, soma-se a conformação de decisores na SG-PR e nos outros países do Mercosul, que incentivaram a criação dos espaços de participação social e serviram de ponto de contato entre a sociedade civil, a Presidência e o Itamaraty na negociação do Programa. Esse processo de mudança da representação não foi abrupto, nem aconteceu sem a participação do Itamaraty, mas o fato de a condução da agenda social da integração regional ter se deslocado para a SG-PR representa uma mudança considerável da condução da política de integração brasileira, a qual, historicamente, sempre esteve atrelada ao Itamaraty.

O avanço do PMSP em propiciar um espaço de interação entre a sociedade civil brasileira em temas de integração regional é uma das suas maiores virtudes, consolidando, dentro do seu espaço, uma sociedade civil atuante nessas questões. Mesmo que, formalmente, seu objetivo de encaminhar propostas ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul não tenha sido alcançado, o fomento das discussões nos campos político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial sobre o Mercosul permitiram um avanço estrutural na inserção da sociedade civil na política externa regional, inclusive para além dos criados pelo Programa e pelas Cúpulas Sociais. A iniciativa para estabelecer parâmetros de seleção e incentivar a institucionalização da participação junto à Unasul pode ser vista como um desses reflexos.

A variável “representatividade” pressupõe que, quanto menos regras que delimitem as entidades ou categoriais participantes houver, maior será a renovação e a diversidade de atores, garantindo maior pluralidade dos membros. Em todos os casos analisados, não existem regras formais que delimitem quais serão as organizações participantes, salvo no CBDHPE, o qual estabelece uma regra bastante ampla, permitindo a participação de organizações atuantes na área de direitos humanos e de política internacional.

O formato de definição dos participantes nas três iniciativas estatais é bem próximo: o convite às organizações sociais é feito pelo Executivo. Nos casos do PMSP e do CCSC, as entrevistas sinalizaram que existe a possibilidade de as organizações sociais retransmitirem o convite aos seus pares. No PMSP, quem define as organizações participantes são a SG-PR e o MRE e, no CCSC, a definição das organizações participantes é feita pelas Comissões Temáticas.

No quesito representatividade, as iniciativas do PMSP e do CCSC, mesmo que concentrem a decisão da convocação, conseguem manter uma representatividade setorial expressiva: no caso do PMSP, em função de decisão da própria Coordenação e, no CCSC, o formato de Comissões permite que se tenha representado na estrutura do Consejo uma parcela considerável dos setores da sociedade argentina. Um ponto importante, a nosso ver, para manter a representatividade e a participação das organizações no PMSP, é o financiamento das organizações sociais participantes, única iniciativa a realizar essa ação. Isso permite que organizações com menos recursos possam participar das reuniões do programa e das Cúpulas Sociais do Mercosul.

O último indicador do modelo diz respeito ao acesso à informação. Não existem regras estabelecidas em nenhuma das iniciativas com relação à divulgação de reuniões, pautas, convocação e resultados das decisões. O CBDHPE é a iniciativa que conta com melhor estrutura de divulgação dos seus dados e das suas ações, e sua configuração permite que algumas informações sejam solicitadas via Legislativo nas audiências públicas e nas videoconferências. Ainda há, entretanto, dificuldade no fluxo de informação quando o pedido é feito pela sociedade civil, principalmente se são informações sensíveis sobre os posicionamentos da política externa brasileira de direitos humanos, uma vez que a informação repassada ainda depende do interesse do Itamaraty. No PMSP e no SDC, a informação é controlada pelo Governo, o qual decide as pautas, a convocação das reuniões, bem como quais informações são divulgadas à sociedade civil. No CCSC, a convocação, divulgação das reuniões e pautas ficam a cargo das próprias Comissões, que adotam dinâmicas próprias para o caso. A iniciativa da Chancelaria argentina foi a única em que a sociedade civil reconheceu existir um bom fluxo de informações entre o governo e as Comissões.

A seguir apresentamos um quadro síntese da análise:

Quadro 11 – Síntese da participação social na política externa do Brasil, Argentina e Uruguai

Variável	Indicador	Indicador secundário	Escalonamento	
Institucionalização	Tempo de existência		CCCS	14 anos
			CBDHPE	10 anos
			PMSP	8 anos
			SDC	1 ano
	Existência de estrutura organizacional		Todas possuem estruturas organizacionais definidas ou estáveis	
Frequência de reuniões obrigatórias			CCSC, CBDHPE, SDC	Periodicidade estável
			PMSP	Periodicidade instável
Potencial inclusivo e democratizante	Regras sobre composição, pluralidade e proporcionalidade	Distribuição e proporcionalidade entre os segmentos	Não existem regras específicas para a distribuição e proporcionalidade*	
		Pluralidade na formulação das normas, da pauta e na tomada de decisão	CBDHPE	Definidas pelas organizações participantes
			CCSC	Definição Mista entre MRE, Presidência <i>pro tempore</i> do Mercosul** e organizações sociais
			PMSP, SDC	Definidas pelo MRE
		Alternância de poder por segmento	CBDHPE	Alternância anual entre os participantes
			CCSC	A Coordenação-Geral é exercida pelo MRE. Nas Comissões Temáticas há alternância dos coordenadores
			PMSP, SDC	Não há alternância
		Presença de comissões e conferências	CCSC	26 Comissões Temáticas
			SDC	Previsão de 4 Comissões Temáticas
			PMSP, CBDHPE	Não há definição formal
Regras sobre o processo decisório	Regras dos processos de votação	Não existem regras específicas para as votações		

Representatividade	Definição de entidades participantes		CBDHPE	Definido pelo Plenário
			CCSC, PMSP	Convite pelo MRE e organizações participantes
			SDC	Convite pelo MRE
	Número de cadeiras por segmento		CCSC	Cada Comissão possui assento no Plenário
			CBDHPE, PMSP* e SDC	Não há definição formal
	Forma pela qual esta definição ocorre		CCSC, SDC, PMSP	Definição pelo MRE
			CBDHPE	Não se aplica
	Publicidade e repasse das informações		CCSC, CBDHPE	Existência de fluxo de informações
			PMSP, SDC	Informação controlada pelo Governo
	<p>* Mesmo que não formalmente definida, no PMSP há proporcionalidade na representação setorial ao longo do tempo, e a diversidade temática das Comissões no CCSC gera a proporcionalidade entre os setores da sociedade argentina.</p> <p>** Na formação da agenda.</p>			

Fonte: O AUTOR (2016).

Parcela considerável da literatura da política externa vem dialogando com a premissa da política externa como política pública, com o fundo normativo de que a participação seria o fio condutor da transformação da “política do rei” para a condição democrática da política externa. Há muito se fala dos “novos atores e novos temas” da política externa que geram sua politização, induzida por uma maior intenção de participação no ciclo de produção da política externa por parte desses atores. Em outras áreas do Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, vimos uma expansão da participação da sociedade civil em temas nos quais o modelo tecnocrático de tomada de decisão era característico. No caso da política externa regional, é visível que exista uma tensão entre a *expertise* diplomática e a busca por uma maior participação. Buscamos o alinhamento com essa discussão, a partir da análise do potencial de mudança na representação em política externa a partir da participação social.

Percebemos que a participação de atores sociais na política externa, principalmente na brasileira, é reflexo de uma trajetória de participação induzida por pressões externas, por pressões da própria sociedade e por mudanças levadas pelo próprio Estado brasileiro,

as quais, ao longo das últimas décadas, foram gerando arranjos de interação entre o Estado e a sociedade civil na política externa. É inquestionável que, ao observar a política externa brasileira com uma lente de maior amplitude histórica, há uma alteração da forma que a decisão da política externa é feita. Hoje, são muito mais atores que buscam incidir e ter suas demandas incorporadas na política externa, a qual passa a ter maior distribuição dos custos e dos ganhos da sua condução do que existia anteriormente.

Nesse cenário, o Itamaraty também busca uma adaptação institucional para se tornar, ou se mostrar, mais aberto às interações com a sociedade civil. Ao longo das últimas décadas, várias foram as ações coordenadas pelo MRE para uma “abertura controlada à participação social”. Organizações foram convocadas, especialistas foram ouvidos, alguns eventos foram organizados para tornar a política externa mais “pública”, mas, em sua maioria, capitaneada pela burocracia diplomática. Cabe a ressalva que esse processo de inclusão da participação social na política externa não foi linear, crescente e padronizado.

Observamos que, com o Programa Mercosul Social e Participativo e com o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, a representação na política externa se altera. O Itamaraty, em função da existência dessas duas iniciativas, não pode mais ser considerado como o único ator de representação na política externa de direitos humanos e de integração regional. No PMSF, há o compartilhamento institucional entre MRE e Secretaria-Geral da Presidência da República do processo de formulação de políticas sociais da integração regional, principalmente no âmbito do Mercosul, e no CBDHPE há a mudança da representação com a incorporação de outros atores no processo de formulação, como o Legislativo e organizações da sociedade civil e com a incorporação de elementos de legitimidade democrática.

Uma das conclusões mais importantes do trabalho é que a participação social não é condição suficiente para a democratização da representação da política externa. A participação é elemento de mudança democrática quando é acompanhada de mecanismos de responsividade e de *accountability*. A participação por si, portanto, não gera arranjos poliárquicos de decisão na política externa. Mesmo que seja possível elencar diversos momentos da formulação da política externa em que houve participação social – conferências internacionais, reuniões preparatórias, grupos de trabalhos temáticos, fóruns consultivos, entre outros –, essa comumente esbarra na centralidade decisória do MRE na condução política. Hoje, em um cenário no qual o incentivo à participação tende a diminuir, é preciso qualificar o tipo de participação para que ela seja efetiva para a democratização da política externa.

A diferença entre as alterações da representação política está no formato institucional adotado pelas iniciativas, dado que o desenho institucional condiciona o tipo de participação que a sociedade civil desempenha no processo de produção da política externa. Essa observação se fortalece quando analisamos os casos argentinos e uruguaios. Em desenhos institucionais nos quais as prerrogativas de definição de agenda e de atores participantes, condução e convocação do debate são centralizados no Executivo, a representação política não se torna democrática com mecanismos estáveis de responsividade e *accountability* pela manutenção do poder decisório. Nesse tipo de arranjo, a participação

social corre em um formato “de cima para baixo”, no qual a possibilidade de incidência é mitigada e privilegia a concentração decisória no Governo, em detrimento de uma participação social. Por sua vez, em arranjos participativos que permitem o compartilhamento entre Estado e sociedade civil na formação de agenda e condução do debate, há a possibilidade real da sociedade civil exercer a autorização, cobrar a prestação de contas, monitorar o desenvolvimento e implementação da política e influenciar a ação governamental.

Cabe a ressalva que não há transferência de poder formal decisório nas iniciativas que alteram a representação da política externa, mas há uma mudança na capacidade desses atores de gerar efeitos no debate. Mesmo que não haja institucionalmente nenhuma normativa que impeça a ação do Itamaraty por parte da sociedade civil, a trajetória participativa foi produzindo uma “*expertise* social de política externa” que eleva o custo de uma ação unilateral em determinadas temáticas da política externa brasileira.

O desenvolvimento da pesquisa, nesse sentido, permitiu a construção de alguns apontamentos acerca da participação social na política externa. O primeiro ponto é que há agendas “mais propícias” à participação de atores sociais, principalmente os temas da “agenda branda” das relações internacionais brasileiras. A participação focalizada em temas específicos da agenda, embora tenha sua importância para fomentar alguma participação, não consegue ter um efeito generalizante na política externa. Várias são hoje as temáticas em que são cobradas mais participação da sociedade civil, como, por exemplo, nas agendas de comércio internacional, de desarmamento e de produção de armas, mas que ainda convivem com uma centralidade decisória muito forte do MRE.

O segundo apontamento surge da especificidade temática e da falta de uma institucionalização mais ampliada para a participação social na política externa. Atualmente, os esforços não formalizados para a participação social no MRE, caso saliente é o CBDHPE, são dependentes da vontade pessoal de lideranças políticas e diplomáticas. Como demonstramos ao longo do trabalho, o Comitê consegue incidir positivamente no ciclo político da política devido, principalmente, a dois fatores essenciais: as prerrogativas dos atores legislativos para convocar o MRE a participar das audiências públicas e a condução do chefe da Divisão de Direitos Humanos, que adota uma posição favorável às videoconferências. No caso do PMSP, também foi relatado pelos entrevistados que, a depender das lideranças à frente do Programa, existia mais incentivo ou retração da atividade participativa. Os arranjos que apresentam maior grau de independência do Executivo na sua condução conseguem permanecer por mais tempo, independentemente de mudanças de perfil na condução política do Executivo nacional, como é o caso do CBDHPE e do CCSC.

O próprio entendimento sobre o que é participar na política externa, pela falta de uma formalização e de um entendimento mais amplo, acaba sofrendo inflexões dependendo do ator e temática. Essa diferença na forma de conceber a participação no processo decisório entre a sociedade civil e o Estado induz a uma tensão discursiva entre o avanço e as dificuldades de ampliação da participação social na política.

No PMSP, os relatos dos membros do Executivo muitas vezes retomavam o ponto de que o fato de o Estado financiar, organizar e abrir o espaço para a interação com a

sociedade civil nas reuniões e nas Cúpulas Sociais, além de transmitir à sociedade civil informações sobre os principais tópicos do Mercosul, se configuraria como condição suficiente de participação social. Em contrapartida, a sociedade civil não considera a política externa desenvolvida no PMSP como participativa e democrática, pelo fato de não permitir uma atuação mais concreta no processo decisório da integração regional. No CBDHPE, também observamos essa diferença. Pelo lado da diplomacia brasileira, há a percepção de que os diálogos, principalmente através das audiências públicas e das videoconferências, seriam suficientes para a sociedade civil exercer sua participação, a qual, por sua vez, demanda uma institucionalização do processo e a inclusão de membros da sociedade civil nas delegações brasileiras.

Sobre a representatividade da sociedade civil na política externa, algumas questões precisam ser debatidas. A sociedade civil atuante na temática já carrega consigo a condição de representante de uma parcela da sociedade civil, dada a especificidade da política externa, marcada pelo dilema de gerar um efeito distributivo amplo na sociedade, mas de ter uma restrita sociedade civil atuante em questões internacionais. Por mais que existam perfis diferentes de sociedade civil no Brasil, no Uruguai e na Argentina, essa condição foi levantada em todos os países.

Tanto a sociedade civil quanto o Estado brasileiro precisam observar os outros espaços de participação democraticamente institucionalizados para avançar na formação de um processo decisório democraticamente orientado. A experiência do Conselho de Representantes das Comunidades Brasileiras no Exterior e da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, vistos hoje como os mecanismos mais institucionalizados de diálogo entre a sociedade civil e o Governo brasileiro, evidencia que uma participação social institucionalizada sob parâmetros que permitam o compartilhamento da representação política é possível na política externa.

Uma agenda de pesquisa ampla surge da necessidade de expandir as observações da participação na política externa. Se a comunidade brasileira de política externa almeja a construção de um espaço amplo para a participação social na área, é preciso analisar outras formas de participação existentes, com a intenção de compreender os diferentes formatos institucionais. Como observado, o processo de abertura adotado por cada governo é distinto, portanto seria salutar avaliar os tipos de participação, os formatos da participação e decisão e a efetividade da participação social em outros contextos. Atualmente, temos o conhecimento da existência de distintas formas de participação na política externa em outros países¹⁹⁹ da América – Canadá, Chile, Bolívia, Equador e México –, no continente africano – África do Sul –, na Europa – Áustria, Bélgica Alemanha, Noruega, Itália, França, Suécia, Holanda –, além de outras instâncias de participação no próprio Mercosul²⁰⁰ e em outras organizações regionais latino-americanas – Unasul e Sistema Centro Americano de Integração²⁰¹. Cabe, também, estudar outras formas de democratização que ocorrem na política externa brasileira incentivadas pela horizontalização do processo decisório.

199 Parcela dos outros formatos nacionais existentes foi extraída de Faria (2017).

200 Pont (2016).

201 Carrillo (2013).

É necessário avançar em espaços concretos de participação social na política externa brasileira que estejam formalmente ligados à estrutura do Itamaraty. A participação política dependente da vontade de indivíduos ou dispersa tende a concentrar a participação social em temas específicos e a torna suscetível às flutuações políticas. A difusão da participação, em um primeiro momento, pode ser benéfica se considerarmos que os espaços de ocorrência têm maior receptibilidade à participação, característica que pode servir como um catalisador da efetividade da atuação da sociedade civil. Em contrapartida, a mesma dispersão e a falta de institucionalidade permitem que o Itamaraty mantenha a concentração de recursos decisório e condicione a participação de atores sociais de acordo com a ocasião e com os interesses institucionais.

Vislumbramos que a participação social possa construir uma política externa poliárquica, cuja característica seja a possibilidade efetiva de distintos grupos participarem da política da política externa. Esta não pode se privar da sua condição política, e isso é garantir condições democráticas para a participação dos interessados na temática. O MRE ainda é o ator que mais detém poder decisório nas fases do ciclo da política externa brasileira – percepção e definição de problemas, formação da agenda, elaboração de programas e decisão, bem como na implementação de políticas e na sua avaliação e eventual correção da ação. A institucionalização de um espaço de participação política nesse ciclo é essencial para dotá-lo de características democráticas, uma vez que é uma possibilidade que permite que atores com distintas percepções e recursos – financeiros, políticos, comerciais, institucionais – também possam participar da definição da *policy*. A *expertise* e a técnica diplomática são essenciais na implementação, mas não devem ser impeditivos para a incorporação de demandas e interesses de atores na definição dos problemas, na avaliação e na proposição dentro de um Estado que se projeta como democrático.

O ponto central para o avanço da representação democrática na política externa não é o rompimento ou a substituição do exercício da representação pelo corpo diplomático, mas sim a garantia de que distintos atores possam compartilhar de forma democrática as etapas do ciclo político, e que o MRE, com sua *expertise* e profissionalismo, seja um articulador e coordenador das distintas posições da sociedade interessada. A nosso ver, isso só tende a acrescentar no desenvolvimento real da política externa como política pública capaz de absorver e lidar com as questões inerentes à tal condição. Disputas, visões diferentes, formas distintas de pensar a política são salutares para o desenvolvimento de uma legitimidade democrática e política para a política externa nacional, e essa, necessariamente, deve passar pelo crivo interno de seus representados.

Referências

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (ed.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004a. p. 75-102.

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004b.

AFONSO, C. A. **Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs**: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992.

AGESIC. **Sociedad de Gobierno Abierto**: 2do. Plan de Acción Uruguay 2014-2015. Montevideo. Governo Federal. 2014.

ALICE, M. **El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino**. Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Serie de Artículos y Testimonios, n. 55, 2009.

ALLISON, G. T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American political Science Review**, Cambridge, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.

ALMEIDA, D. **Repensando representação política e legitimidade democrática**: entre a unidade e a pluralidade. 2011. 371 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALMEIDA, D. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 175-199, 2014. ISSN 0104-4478.

ALMEIDA, P. R. de. **O ser diplomata**: reflexões anárquicas sobre uma indefinível condição profissional. 2009. Disponível em: <https://diplomattizando.blogspot.com/2009/02/1023-ser-diplomata-para-os-candidatos.html#sthash.q1u0yV96.dpuf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

ÁLVAREZ, C. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 25 jul. 2016.

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: FUNAG/IBRI, 2013.

ARCE, L. En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Venezuela, v. 6, n. 11, p. 105-127, 2011.

ASANO, C. **Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos**. 2010. *In*: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Direitos Humanos. Brasil.

ASANO, C. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 05 nov. 2015.

ASANO, C.; WAISBICH, L. Livro Branco: o Itamaraty está mudado? **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, n. 79, 03 fev. 2014.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO. **El Mercosur ciudadano retos para una nueva institucionalidad**. Uruguai: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, 2009.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. ISBN 8520012868.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. ISSN 0104-6276.

BADIE, B. **O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional**. Salvador: Edufba, 2009.

BARRETO, F. D. M. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012. Tomo I – 1985-2002.

BARROS, S. D. R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 18-28, 1998. ISSN 0034-7329. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200002&nrm=iso. Acesso em: 13 jul. 2022.

BATISTA, D. **Habitus diplomático: um estudo do Itamaraty em tempos de regime militar. (1964-1985)**. 2010. 312 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

BERNAL-MEZA, R. Política exterior de Argentina, Chile y Brasil. In: SARAIVA, J. F. S. (ed.). **Foreign Policy and Political Regime**. Brasília: Ed. UnB, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno estabelecido pela Resolução n. 17**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição Brasileira. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008**. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206594&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.594%2C%20DE%20que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 04 mar. 2023

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do ministro das Relações Exteriores na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reflexões sobre a política externa brasileira**. Brasília: IPRI-FUNAG, 1993.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: MRE, 2008b.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo é criado em cerimônia no Palácio do Planalto**. 2008c. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2008/10/Not_06102008. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Debate sobre a participação social nos processos de integração regional**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Material Informativo**: Reunião do Programa Mercosul Social e Participativo. Brasília: Assessoria Internacional, 2015a.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Programa Mercosul Social e Participativo**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2015/julho/08-07-2015-programa-mercosul-social-e-participativo>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. **Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão. Busca de Pedidos e Respostas**. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acesso em: 08 abr. 2023.

BUDINI, T. F. Política externa e participação social no Mercosul. **Carta Capital**, São Paulo, 13 jan. 2015. Semanal.

BURKE, E. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, 2012.

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR / INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Brasília: FUNAG, v. 1, n. 1, mar. 2015.

CAETANA, M. Fala em Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos. *In: Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos*. Brasília, 27 jun. 2007.

CAETANO, G.; RILLA, J.; PÉREZ, R. La partidocracia uruguaya. **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, v. 44, p. 37-62, 1988.

CALIBERTI, L. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 03 jun. 2016.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, Curitiba, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. ISSN 1982-3134.

CARDOSO, F. H. **Discurso de posse**. Brasília: Congresso Nacional. 1995.

CARDOSO, F. H. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata, no Palácio Itamaraty, em 27 de abril de 1993**. Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

CARMONA, D. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 12 ago. 2016.

CARRILLO, F. S. **Sociedad civil e integración centroamericana**. San Salvador: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 2013.

CARVALHO, M. I. V. D. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 363-401, 2003. ISSN 0102-8529. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000200005&nrm=iso. Acesso em: 13 jul. 2022.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, California, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009. ISSN 0192-5121.

CERVO, A. Political regimes and Brazil's foreign policy. *In*: SARAIVA, J. F. S. (ed.). **Foreign policy and political regime**. Brasília: Ed. Unb, 2003.

CHEIBUB, Z. B. **Diplomacia, diplomatas e política externa**: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1984.

CHITTY, N. Australian public diplomacy. *In*: SNOW, N.; TAYLOR, P. M. (ed.). **Routledge Handbook of Public Diplomacy**. New York: Routledge, 2009.

CLÉRICO, L. F. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 44, 2009. ISSN 1130-2887.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COHEN, J. Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy. **Philosophy & Public Affairs**, v. 15, n. 3, p. 275-297, 1986. ISSN 00483915, 10884963. Disponível em: <http://www-jstor-org.ez27.periodicos.capes.gov.br/stable/2265213>. Acesso em: 10 jul. 2016.

COHEN, J.; ARATO, A. **Political theory and civil society**: Cambridge, MA: MIT Press 1992.

COLÁS, A. Global civil society: analytical category or normative concept. *In*: BAKER, G.; CHANDLER, D. **Global civil society**: contested futures. Abingdon: Routledge, 2005, p. 17-33.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Ata da Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos realizada em 27/6/2007**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2007.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Ata da Audiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2006.

CBDHPE – COMITÊ BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA. **Histórico**. 2016a. Disponível em: http://dhpoliticaexterna.org.br/?page_id=44%22. Acesso em: 26 jan. 2016.

CBDHPE – COMITÊ BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA. **Integrantes**. 2016b. Disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/>. Acesso em: 31 out. 2016.

CBDHPE – COMITÊ BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA. **Nota Pública de suspensão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE)**. 2016c. Disponível em: http://dhpoliticaexterna.org.br/?page_id=76/. 2016. Acesso em: 31 out. 2016.

CBDHPE – COMITÊ BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA. **Princípios**. 2016d. Disponível em: http://dhpoliticaexterna.org.br/?page_id=72/. Acesso em: 31 out. 2016.

CCSC – CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL. **Modo de Síntesis – Lectura transversal de 16 grupos temáticos**. Cancilleria Argentina: Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Buenos Aires. 2012.

CCSC – CONSEJO CONSULTIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL. **¿Qué es el CCSC?** Cancilleria Argentina: Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Buenos Aires. 2016.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, 2006. ISSN 1980-2668.

COUTO, A. B. **A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. Financiamento e magaproyetos**: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

COUTO, E. F. Judicialização da política externa e direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 140-161, 2004. ISSN 0034-7329.

CUNHA, C. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 25 fev. 2016.

CUNHA, E. S. M. **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2014. ISBN 8567020921.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002. ISBN 8521904401.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997. ISBN 8531404096.

DEVIN, G.; TOERNQUIST-CHESENIER, M. Burst diplomacy. The diplomacies of foreign policy: actors and methods. **Brazilian Political Science Review (Online)**, Rio de Janeiro, v. 5, Selected Edition, 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 fev. 2023.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. O papel do Congresso brasileiro na política externa: uma contribuição empírica para o debate. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 33-57, 2009.

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v. 23, n. Supl. 2, p. S174-S183, 2007.

DULCI, L. Apresentação. *In*: SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, S-G. D. P. D. (ed.). **Mercosul social e participativo**: construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. Brasília: SG PR, 2007.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. Tradução: Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EGHARI, I. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita com o Secretário Nacional de Ações com a Sociedade e o Governo da Comunidade Baha’i, Membro da Secretaria Executiva do CBDHPE, em 15 mar. 2016.

ELIAS, N. **A sociedade de corte**: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. ISBN 8537805491.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Controle social**. Ed. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

ESCUDE, C. **Realismo periférico**: fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992. ISBN 9507421912.

FALK, R. The changing role of global civil society. *In*: BAKER, G.; CHANDLER, D. (ed.). **Global civil society**: contested futures. London: Routledge, 2004. p. 69-84.

FANTAZZINI, O. **Discurso na audiência pública nº 1488/05 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 2005.

FARIA, C. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FARIA, C. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311, 2012. ISSN 0102-8529.

FARIA, C.; LOPES, D. B.; CASARÕES, G. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010). **Bulletin of Latin American Research**, Cambridge, v. 32, n. 4, p. 468-482, 2013. ISSN 1470-9856.

FARIA, C.; NOGUEIRA, J.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012.

FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187, 2010. ISSN 0104-4478.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. (ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, v. 7, 2011. p. 374.

FARIA, V. D. **Política externa e participação social**: trajetória e perspectivas. Brasília, FUNAG, 2017.

FARIAS, R. D. S.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, p. 5-22, 2015. ISSN 0034-7329. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-3292015000200005&nrm=iso. Acesso em: 13 jul. 2022.

FBOMS – Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. **História**. Disponível em: <http://fboms.org.br/>. Acesso em: 07 jun. 2016.

FERRARO, D. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 28 jun. 2016.

FIGUEIRA, A. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010. ISSN 0034-7329.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 84, p. 65-94, 2011.

FIORI, José. O debate da política externa: os conservadores. **Agência Carta Maior**, 02 dez. 2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4483&boletim_id=622&componente_id=10414. Acesso em: 25 jun. 2016.

FRANÇA, C.; SANCHEZ BADIN, M. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e Propostas**, São Paulo, n. 40, ago. 2010.

FRANCISCO, P. E. V. **Continuidade e mudança na história intelectual diplomática brasileira: uma análise da construção da tradição**. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2010.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. Barcelona: Península, 1985. ISBN 842972396X.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, 2009. ISSN 0103-4138.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and Society**, Oxford, v. 29, n. 1, p. 5-42, 2001. ISSN 0032-3292.

GEORGIADOU, E. **Re-evaluating the Greek Foreign Policy System in a Transforming World Politics**. 2011. Tese (Doutorado) – Departamento de Política e Estudos Internacionais, Loughborough University, 2011.

GODIO, J. **El Mercosur, los trabajadores y el ALCA: un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur**. Caba: Editorial Biblos, 2004. ISBN 9507864040.

GONZÁLEZ, G. G.; SCHIAVON, J. A.; MALDONADO, Gerardo. The Americas and the World 2010-2011: public opinion and foreign policy in Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru. **Centro de Investigación y Docencia Económicas División de Estudios Internacionales**, Ciudad de México, n. 226, 2012.

GOUGH, J. W. Introdução. *In*: LOCKE, J. (ed.). **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis: Vozes, 2006.

GUERREIRO, R. **Discurso do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 15 de março de 1979, ao receber do embaixador António Azeredo da Silveira o cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, FUNAG, 15 mar. 1979. Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/154-ramiro-elysio-saraiva-guerreiro>. Acesso em: 05 mar. 2023.

GUERREIRO, S. Trecho do discurso pronunciado por ocasião do Dia do Diplomata em 22 de abril de 1981. *In*: MRE. **Anuário do Instituto Rio Branco de 1981**. Brasília: FUNAG, 1981.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *In*: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (coord.). **La innovación democrática en América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.

HOLLANDA, C. B. de. **Modos da representação política: o experimento da primeira república brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. ISBN 8570417780.

- HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Londres: Palgrave, 2003. ISBN 0333754212.
- HILL, C. **The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HIRST, M. **Transição democrática e política externa: a experiência do Brasil. A América Latina e a política mundial / uma perspectiva latino-americana das relações internacionais**. São Paulo: Editora Convívio, 1986. p. 207-218.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.
- HOBBS, T. **Leviatã, forma, matéria e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. ISBN 8543801125.
- HOBSBAWM, E. Introdução: a invenção das tradições. In: HOBSBAWM, E. (ed.). **A invenção das tradições**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- HOLZHACKER, D. **Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. 233 f.
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS. **Relatório Direitos Humanos e Participação Social no Mercosul – 2012**. Joinville: IDDH, 2012.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Cúpula Social do Mercosul será realizada em Brasília**. 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/outubro/cupula-social-do-mercosul-sera-realizada-em-brasilia>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS MERCOSUL. **Datos de la institución – División de Derechos Humanos**. 2014. Disponível em: <http://sisur.ipdh.mercosur.int/si/web/pt/ficha/institucion/411>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- JESUS, D. Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? **Política Externa**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 189-204, 2009.
- KALDOR, M.; ANHEIER, H.; GLASIUS, M. **Global civil society**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003. ISBN 0745627579.
- KAN, J.; PASCUAL, R. F. La política exterior argentina post 19 y 20 de diciembre. **Revista Herrería**, Buenos Aires, v. 15, n. 46, mar. 2011.
- KENNAN, G. F. **American diplomacy**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- KENNAN, G. F. **Morality and foreign policy**. New York: Council on Foreign Relations, 1985.
- KEOHANE, R. O. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 32, p. 171-188, 1988. ISSN 3663000524.
- KOCH, C. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 10 mai. 2016.

KRITSCH, R. Estado e sociedade civil na teoria política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 225, 2014. ISSN 1677-4140.

LABORDE, O. Palabras del embajador Oscar Laborde con motivo de la Jornada Hacia un Congreso Afro en la Cancillería Argentina. *In*: CANCELLERIA. **Discursos seleccionados**. Buenos Aires: s.n., 2011.

LAFER, C. **Discurso Pronunciado Pelo Senhor Celso Lafer, ministro de Estado das Relações Exteriores, ao assumir a direção do Itamaraty**. Brasília: FUNAG, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-lafer-discurso-de-posse>. Acesso em: 26 dez. 2022

LAGO, A. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013. ISBN 8576 314657.

LAMPREIA, L. F. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião de sua posse como ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 2 de janeiro de 1995. *In*: BRASIL. MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 21, n. 76, jan. 1995. ISSN 0101 2428.

LAMPREIA, L. F. Nota Introdutória. *In*: BRASIL. MRE. **Reflexões sobre a política externa brasileira**. Brasília: IPRI-FUNAG, 1993.

LASAGNA, M. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 28, n. 111, p. 387-409, 1995. ISSN 0716-0240.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os interesses nacionais. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 4-12, 2008.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265, 2000. ISSN 0102-8529.

LIMA, M. R. S.; DUARTE, R. S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, p. 1-24, 30 set. 2013.

LIMA, M. R. S.; MILANI, C. Privatização ou democratização da política externa brasileira? **Carta Maior**, São Paulo, 01 abr. 2014.

LIMA, R. T. A. **A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira**: as conferências sociais da ONU da década de 1990. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 158. ISBN 8572324941.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011. ISSN 0034-7329.

LOPES, D. B. O estilo próprio da Nova República: 25 anos de redemocratização da política externa brasileira. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, p. 123-132, 2010.

LOPES, D. B. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 185-202, 2012. ISSN 0102-6909.

LOPES, D. B. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 139-147, 2014. ISSN 2317-773X.

LOPES, D. B.; FARIA, C.; SANTOS, M. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, 2016. ISSN 0034-7329. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100206&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.

LÓPEZ BURIAN, C. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). **Colombia Internacional**, Santiago, p. 135-169, 2015. ISSN 0121-5612. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122015000100007&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 63-93, 2009. ISSN 2178-4884.

LUNA, J. P. El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007). In: ARNISON, C. J. (ed.). **La “nueva izquierda” en América Latina**: derechos humanos, participación política, y sociedad civil. Washington, DC: The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009. ISBN 1933549491.

LUZURIAGA, W. F. **Toma de decisiones en política exterior uruguaya**: de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, 2015. Serie Documentos de Trabajo n. 85.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Os artigos federalistas 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. ISBN 8520904769.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN 1139483986.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0521458919.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, A. *et al.* (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- MARIANO, K. L. P. **Participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2010)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. ISBN 8579832195.
- MARTINS, J. R. V. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. Foz do Iguaçu, 11 nov. 2015.
- MARTINS, J. R. V. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. *In*: NETO, W. A. D. (ed.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: IPEA, 2014. p. 101.
- MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional – IPEA**, Brasília, v. 5, p. 65, 2011.
- MASI, F. **Inserción económica de Paraguay em el mundo**: notas para el debate electoral. Asunción: CADEP, 2008.
- MASSEILOT, A. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 16 jul. 2016.
- MATIAS, W. C. D. S. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita pelo vice-presidente e secretário de Relações Internacionais Willian Clementino da Silva Matias. 26 abr. 2016.
- MERCOSUL ABC. **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil**. 2005. Disponível em: https://www.mercosurabc.com.ar/consejo_consultivo_de_la_sociedad_civil. Acesso em: 26 dez. 2022.
- MERLE, M. **La politique étrangère**. Paris: Presses Universitaires de France, 1984. ISBN 2130388426.
- MESQUITA, L. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em relação a PEB. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 117-126, 2012a. ISSN 1413-0904.
- MESQUITA, L. Sociedade civil e política externa brasileira – mudanças conceituais e participativas nos governos FHC e Lula. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2012b. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/263/173>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- MESQUITA, L. *et al.* O longo caminho da democracia na política externa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/o-longo-caminho-da-democracia-na-politica-externa-4n8b8h6rdxzl01bha6bkw2p5f/>. Acesso em: 26 dez. 2022.
- MIGUEL, L. F. Autorização e accountability na representação democrática. **Anais. Colóquio Internacional de Teoria Política**, 2., 2012, São Paulo. São Paulo: 2012.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, p. 25-38, 2005. ISSN 0067-964X.
- MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.
- MÍGUEZ, M. C. **Los partidos políticos y la política exterior argentina**. Buenos Aires, Ariel, 2013.
- MILANI, C. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, Madrid, n. 22, p. 161-182, 2008a. ISSN 1137-8875.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Curitiba, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008b.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. ISSN 0102-8529.

MILANI, C.; BRAGA, P. R. S. Como democratizar a política externa? **Carta Capital**, 26 fev. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/como-democratizar-a-politica-externa-9864/>. Acesso em: 26 dez. 2022

MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information**: domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997. ISBN 0691011761.

MIYAMOTO, S. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, p. 119-137, 2000. ISSN 0034-7329. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100006&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, United Kingdom, v. 31, n. 4, p. 473-524, 1993. ISSN 1468-5965.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, Cambridge, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997. ISSN 1531-5088.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003. ISBN 8570601484.

MOSES, J. W.; KNUTSEN, T. Inside Out Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries. **Cooperation and Conflict**, v. 36, n. 4, p. 355-380, 2001. ISSN 0010-8367.

MOURA, C. P. Herança e metamorfose: a construção social de dois Rio Branco. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, p. 81-102, 2000. ISSN 2178-1494.

MOURA, C. P. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. ISBN 8522509018.

MUÑOZ, H. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. **Estudios Internacionales**, Santiago, año 20, n. 80, p. 406-434, oct./dec. 1987.

NADER, L. **Audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Minorias**. Brasília: Câmara dos Deputados 2008. 27 jun. 2008.

NICOLSON, H. **Diplomacy**. Institute for the Study of Diplomacy. Georgetown, 1988. ISBN 0934742529.

NILSON, D. H. A política externa da esquerda: os governos Vázquez e Mujica. In: THOMAZ, L. *et al.* (ed.). **Diálogos sul-americanos**: 10 anos da política exterior. Marília: Ed. Cultura Acadêmica, 2015.

NIVOA, R. N. **Intervención del canciller en reunión bajo el sistema de diálogo y consulta con la sociedad civil**. 16 dec. 2015. Disponível em: <http://sdc.mrree.gub.uy/sites/default/files/archivos/INTERVENCION%20DEL%20CANCILLER%20EN%20REUNION%20BAJO%20EL%20SDC%20CON%20LA%20SOCIEDAD%20CIVIL.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

NOHLEN, D.; FERNÁNDEZ B., M. Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 24, p. 229-259, 1991. ISSN 0716-0240.

O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 37, p. 5-31, 1996. ISSN 0102-6445. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000100002&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, [S. l.], v. 19, n. 1, jul. 2010. ISSN 0104-7094. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3836>. Acesso em: 26 dez. 2022.

OLIVEIRA, C. D. C. D. **O Itamaraty e os novos atores na ação externa brasileira: o caso do viva rio no Haiti**. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, M. **Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: Ed. Instituto Rio Branco, 1999.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Curitiba, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011. ISSN 1982-3134.

OSTRENSKY, E. Soberania e representação: Hobbes, parlamentaristas e levellers. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 80, p. 151-179, 2010. ISSN 0102-6445.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 19-40, ago. 2006. ISSN 1809-8924.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? **European Journal of Political Research**, v. 46, n. 4, p. 445-472, 2007. ISSN 1475-6765.

PAROLA, A. **Crítica da ordem injusta**. Dimensões normativas e desafios práticos na busca da ordem e justiça nas relações internacionais: uma visão brasileira. Brasília: FUNAG, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992. ISBN 8521906048.

PENNA, J. A diplomacia. Pompa e circunstâncias de gloriosa carreira. **Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros**, Brasília, ano II, n. 15, p. 14-18, 1994.

PÉREZ ANTÓN, R. Rumbos y avatares de la política exterior. In: CAETANO, G. (ed.). **20 años de democracia Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**. Montevideo: Taurus, 2005. p. 1985-2005.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Washington, DC, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000. ISSN 1086-3214.

PETERS, G. **Politics of bureaucracy**. Londres: Routledge, 2002. ISBN 1134648170.

PETERSEN, A. L. Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos de 27/6/2007. 2007. In: COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Ata da Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos realizada em 27/6/2007**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2007.

- PETERSEN, A. L. Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal de 21/05/2008. 2008. *In*: COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Ata da Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos realizada em 21/5/2008**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2008.
- PINHEIRO, L. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs: Latinoamérica**, Ciudad del México, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009. ISSN 1665-1707.
- PINHEIRO, L. **Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC, 2003.
- PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento). ISSN 8578111095.
- PITKIN, H. F. Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**, Denmark, v. 27, n. 3, p. 335-342, 2004. ISSN 1467-9477.
- PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Los Angeles: Univ. of California Press, 1967. ISBN 0520021568.
- PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, p. 15-47, 2006.
- POLLAK, J. Contested meanings of representation. **Scandinavian Political Studies**, Denmark, v. 5, n. 1, p. 87-103, 2007. ISSN 1472-4790.
- POMEROY, M. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 711-729, 2016. ISSN 0102-8529. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000200711&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.
- PONT, M. L. **Construyendo el mapa de la participación social en el Mercosur**. Montevideo: Unidad de Apoyo a la Participación Social, 2016.
- PRADO, F. A. Intervenções do primeiro dia, 15 de setembro de 2014. *In*: REPÚBLICA, S.-G. D. P. D. (ed.). **Debate sobre a participação social nos processos de integração regional**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.
- QUICI, L. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 24 jul. 2016.
- RAPOPORT, M.; SPIGUEL, C. Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. *In*: SARAIVA, J. F. S. (ed.). **Foreign policy and political regime**. Brasília: Ed. Unb, 2003. p. 169-235.
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In*: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism**. Dordrecht. Springer, 2012. p. 1-16.
- ROMA, C. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, p. 71-92, 2002. ISSN 0102-6909. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200006&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.
- RONCATI, E. J. **La función diplomática**. Santiago: Ril Editores, 2013. ISBN 9562841049.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo: Nova Cultural, 1997. ISBN 8535110003.

RPU BRASIL. **Revisão Periódica Universal Brasil**: um olhar sobre os direitos humanos. 2016. Disponível em: <https://plataformarpu.org.br/>. Acesso em: 31 out. 2016.

RUSSELL, R. **Política exterior y toma de decisiones en América Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

SALDANHA, P. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita por Pedro Saldanha, Chefe da Divisão de Direitos Humanos do Itamaraty, em 15 de junho de 2016.

SALMORE, B.; SALMORE, S. Political Regimes and Foreign Policy. *In*: SALMORE, S.; EAST, M.; HERMAN, C. **Why Nations Act**. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies. Estados Unidos: Sage Publications, 1978. p. 103-122.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTANA, H. R. P. **Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)**: determinantes domésticos e política externa brasileira. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Rio de Janeiro, 2000.

SANTANA, H. R. P. Grupos de interesse e a política externa brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 167, 2001. ISSN 0102-8529.

SANTORO, M. Democracia e política externa no Brasil. **Revista Estudos Políticos**, Niterói (RJ), v. 4, p. 95-105, 2012.

SARAIVA, J. F. S. **Foreign policy and political regime**. Brasília: IBRI, 2003. ISBN 8588270129.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, p. 109-130, 2006. ISSN 0102-6992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000100007&nrm=iso. Acesso em: 14 jul. 2022.

SCHINCA, P. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 24 jun. 2016.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, sociedade e democracia**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

SCHWARTZMAN, S. **Ciência, universidade e ideologia**: a política do conhecimento [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2008. Miséria da ideologia. 141 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/mny2p>. Acesso em: 26 dez. 2022.

SECRETARIA-GERAL. **Conversa sobre Participação Social na Política Externa Brasileira** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida pelo autor em 17 jun. 2016.

SERBIN, A. Las políticas exteriores latinoamericanas: dilemas teóricos y prácticos frente a la globalización. **Documentos de Trabajo**, Buenos Aires, v. 244, 2012a.

SERBIN, A. New regionalism and civil society: bridging the democratic gap? *In*: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism**. Dordrecht. Springer, 2012b. p. 147-165.

SETTON, M. D. G. J. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 20, p. 60-70, maio/ago. 2002.

SETÚBAL, O. **Diplomacia para resultados**: a gestão Olavo Setúbal no Itamaraty (15-3-1985 a 14-2-1986). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1986.

SETÚBAL, O. **Discurso do chanceler Olavo Setúbal, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de março de 1985, por ocasião da solenidade de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**. 1985. Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/156-olavo-egydio-setubal>. Acesso em: 26 dez. 2022.

SHAW, M. The Global Transformation of the Social Sciences. *In*: ANHEIER, H. *et al.* (ed.). **Global Civil Society 2003**, Oxford, v. 2003, p. 35-44.

SILVA, A. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

SILVA, C. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 14 mar. 2016.

SILVA, C. E.; ROSSI, C. FHC quer fim das ‘picuinhas’ com EUA – Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, Caderno Mais!, 1994.

SILVA, E. C. G. da D.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

SIMÕES, A. J. F. Intervenções do segundo dia, 16 de setembro de 2014. *In*: SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, S.-G. D. P. D. (ed.). **Debate sobre a participação social nos processos de integração regional**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

SKINNER, Q. Hobbes on representation. **European Journal of Philosophy**, New Jersey, v. 13, n. 2, p. 155-184, 2005. ISSN 1468-0378.

SOCIAL, I. M. **A dimensão social do MERCOSUL**: marco conceitual. Assunção: ISM, 2012.

SOUZA, A. D. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro. Elsevier, 2009. ISBN 8535234624.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

THEILER, E. **Estado y sociedad civil**: la participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos. Villa María: Eduvim, 2012. ISBN 9871868502.

TOCQUEVILLE, A. D. **A democracia na América**: sentimentos e emoções e uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. São Paulo: Martins Fontes, 2004. ISBN 853361151X.

TORRES, J. C. B. **Figuras do Estado moderno**: representação política no Ocidente. Brasília: Brasiliense, 1989.

TORRES, M. D. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Brasília: FGV Editora, 2004. ISBN 8522504806.

TURNER, S. **Liberal Democracy 3.0: Civil Society in an Age of Experts**. Londres: SAGE Publications, 2003. ISBN 9780761954699.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006a.

URBINATI, N. **Representative democracy: principles and genealogy**. Chicago: University of Chicago Press, 2006b. ISBN 0226842789.

URUGUAI. **2º Plan de Acción Uruguay 2014-2015 Anexo I – Fichas de Proyectos**. 2014a.

URUGUAI. **Decreto N° 25/014 – Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el MRREE y las organizaciones sociales**. 2014b.

VADELL, J. A. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, p. 194-214, jun. 2006. ISSN 0034-7329. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100011&nrm=iso. Acesso em: 19 jul. 2022.

VALENTE, M. **O escrito e o não escrito: uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas programáticas da política externa brasileira na Constituição Federal de 1988**. 2015. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: Thesaurus Editora, 2007. ISBN 8576310821.

VAN KLAVEREN, A. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 98, p. 169-216, abr./jun. 1992. ISSN 0716-0240.

VAN KLAVEREN, A. The analysis of Latin American foreign policies: theoretical perspectives. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (org.). **Latin American Nations in World Politics**. Boulder: Westview Press, 1984. p. 7-9.

VARSKY, H. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 2 ago. 2016.

VARSKY, H. **La participación de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas**. Buenos Aires: Ministério de Relaciones Exteriores, 2007.

VÁZQUEZ, M. Los escenarios de participación social en el Mercosur. In: Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales – 50 años de FLACSO, 1., 2007, Quito. **Anais eletrônicos** [...] Quito: FLACSO, 2007. Disponível em: http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215191993.los_escenarios_de_participacion_por_mariana_vazquez_3.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

VEIGA, P. D. M. Formulação de políticas comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 86, p. 22-36, 2006.

VELASCO JÚNIOR, P. A. Autônoma, politizada, anticonformista, não subserviente – uma política externa fiel à sua tradição. **Revista Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, dez. 2011. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/autonoma-politizada-anticonformista-nao-subserviente-uma-politica-externa-fiel-a-sua-tradicao/>. Acesso em: 26 dez. 2022.

VIEIRA, Vinícius Rodrigues. When Procedural Legitimacy Equals Nothing: Civil Society and Foreign Trade Policy in Brazil and Mexico. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 349-384, 2016.

VITULLO, G. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, p. 271-301, 2009. ISSN 2178-4884.

WAISBICH, L. T. [Entrevista concedida a] Lucas Ribeiro Mesquita. 16 nov. 2015.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Long Grove: Waveland Press, 2010. ISBN 1478610530.

WANDERLEY, E. M. **Democracia e política externa no Brasil: um estudo exploratório (1979-1992)**. 2009. (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2009.

WATSON, A. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Brasília: UnB, 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

Anexos

ANEXO I – DECRETO Nº 6.594, DE 6 DE OUTUBRO DE 2008

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

Art. 2º O Programa Mercosul Social e Participativo tem as seguintes finalidades:

I – divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL;

II – fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL;

III – encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.

Art. 3º O Programa Mercosul Social e Participativo será coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelos substitutos por eles designados para esse fim.

§ 1º Participarão do Programa Mercosul Social e Participativo os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e na forma definidos em portaria conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º Fica permitida a requisição de informações, bem como a realização de estudos por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal para o desenvolvimento do Programa Mercosul Social e Participativo.

§ 3º Poderão ser requisitados, na forma da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal para o cumprimento das disposições deste Decreto.

Art. 4º Na execução do disposto neste Decreto, o Programa Mercosul Social e Participativo contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO II – MINUTA 04/06/2009 PORTARIA INTERMINISTERIAL SG/MRE²⁰²

Disciplina a execução do Programa Mercosul Social e Participativo, instituído pelo Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008.

OS MINISTROS DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA e DAS RELAÇÕES EXTERIORES, no uso das atribuições que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 6594, de 6 de outubro de 2008, resolvem:

Art. 1º A composição, a organização e o funcionamento do Mercosul Social e Participativo ficam disciplinados na forma desta Portaria.

Art. 2º O Mercosul Social e Participativo fica organizado na forma de um Plenário, uma Coordenação, uma Secretaria-Executiva e, a critério do Plenário, Grupos de Trabalho:

I – Plenário, composto por representantes dos órgãos do Poder Público Federal com atuação no Mercado Comum do Sul e por representantes de organizações sociais de reputação ilibada e com reconhecida atuação na defesa e promoção dos interesses do Mercosul, tais como sindicatos e associações de trabalhadores urbanos, confederações de trabalhadores rurais e da agricultura familiar, micro, pequenos e médio empresários, cooperativas e empreendimentos de economia solidária, organizações sociais de mulheres, da juventude, de estudantes, de educadores, e ainda, representantes do meio cultural, de defesa do meio ambiente, das pastorais sociais, dos direitos humanos, da promoção da igualdade racial e da diversidade sexual, entre outras.

II – Coordenação, exercida conjuntamente pelos Ministros de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e das Relações Exteriores;

III – Secretaria-Executiva, exercida conjuntamente pelo Assessor Internacional do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, pelo Diretor do Departamento do Mercosul do Ministério das Relações Exteriores e por um representante do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul.

IV – Grupos de Trabalho, núcleos de debates a serem criados por determinação do Plenário, que poderão contar com integrantes das entidades da sociedade civil.

Parágrafo único. Os membros titulares e suplentes do Plenário serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades correspondentes, após convite efetuado pela Coordenação.

Art. 3º Compete à Coordenação:

I – coordenar atos solenes e as sessões de abertura das reuniões do Plenário;

II – acolher e encaminhar à Seção Nacional Brasileira do Grupo do Mercado Comum propostas e sugestões aprovadas por consenso pelo Plenário;

III – propor iniciativas específicas a serem levadas à discussão no Plenário, inclusive a promoção e realização de seminários e encontros; e

202 Disponível em: <http://www.participa.br/integrasul/programa-mercosul-social-e-participativo-pmsp/minuta-de-portaria-para-regulamentar-o-pmsp-em-consulta/minuta-da-portaria-que-regulamenta-o-pmsp>. Acesso em: 1 set. 2016.

V- criar Grupos de Trabalho, designando seus coordenadores e definindo programas de trabalho, após consulta ao Plenário.

Art. 4º Compete à Secretaria-Executiva:

I – exercer a atividade meio para o desenvolvimento da parceria entre a Coordenação e o Plenário;

II – prestar apoio técnico, logístico e administrativo à consecução dos trabalhos;

III – organizar a convocação das reuniões do Plenário e definir, mediante consultas prévias a seus integrantes, a agenda de cada reunião;

IV – fazer o registro dos debates e propostas, bem como encaminhar as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias aos integrantes do Plenário; e

V – organizar e arquivar toda a documentação relativa às atividades.

Art. 5º O Plenário do Mercosul Social e Participativo reunir-se-á por convocação da Coordenação, ordinariamente, quatro vezes ao ano, e, extraordinariamente, mediante convocação específica.

Parágrafo único. Poderão ser convidados a participar das reuniões do Plenário funcionários dos órgãos do governo federal e entidades civis envolvidos substancialmente nos temas a serem discutidos, previamente agendados e, ainda, personalidades cuja atuação e experiência possam ser de relevante contribuição.

Art. 6º Os integrantes do Plenário do Programa Mercosul Social e Participativo serão substituídos a cada dois anos ou:

I – por renúncia;

II – pela ausência imotivada em duas reuniões consecutivas do Plenário, para as quais tenham sido convocados;

III – pela prática de ato incompatível com suas funções, por decisão da maioria dos integrantes do Plenário.

Art. 8º Os integrantes do Plenário exercerão função de relevante interesse público, não remunerada.

Art. 9º As despesas com os deslocamentos dos integrantes do Plenário poderão correr à conta de dotações orçamentárias da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

Art. 10 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO III – PARTICIPANTES DO PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

ABGLT	FES
ABIA	FETRAF
Abong	FLACSO
Ação Educativa	FOMERCO
Agência de Redes	Fora do Eixo
ALAMPYME	Força Sindical
Articulação Sul	ICAB
CAMI	Geledes Instituto da Mulher Negra
CAMP	Geomercosul Juvenil
Campanha Nacional pelo Direito a Educação	Grupo Dignidade
CBDHPE	IBASE
CDHIC	IDECRI
Cebrapaz	IDDH
CESEP	IMDH
CEDEC	INESC
CENTRAC	Instituto Ethos
CGTB	Instituto Lula
CIEE	Instituto Paulo Freire
CIVES	Instituto Pólis
CMB	Intervozes
CMP – Central dos Movimentos Populares	Marcha das Mulheres
CNI	MNCR
Comissão Nacional dos Pontos de Cultura	MNCS
Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa	MNDH
Comunidade Bahaí	MNU – Movimento Negro Unificado
Comunidade Quilombola	MPA
Conectas Direitos Humanos	MST
CONEN	OBS
Conexões Globais 2.0	O Estopim
CONJUVE	PMSS
CONTAG	Rebrip
CSA	Serviço Pastoral do Migrante
CSB	STOP THE WALL
CTB	UBM
CUFA	UFABC
CUT	UFU
DIEESE	UNE
Engajamundo	UnB
Espaço Sem Fronteiras	UNEGRO
Instituto Equit	UNICAMP
FASE	UNILA
FBES	UNISOL
FBOMS	UGT
FCES	USP
FDIM	Visão Mundial

ANEXO IV – DECRETO 25/014 – SISTEMA DE DIÁLOGO Y CONSULTA (SDC) ENTRE EL MRREE Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Montevideo,

VISTO: el Decreto N° 27/1996 de fecha 6 de febrero de 1996 y sus modificativos y el Decreto N° 197/1997 de fecha 11 de junio y sus modificativos

RESULTANDO: I) que la política exterior contempla una agenda temática de gran amplitud en diversas áreas: políticas, sociales, institucionales y económico-comerciales;

II) que los aportes que realizan las organizaciones sociales a dicha agenda redundan en beneficio de la ciudadanía;

III) que la participación y acción colectiva en temas tradicionales y en los que componen la nueva agenda internacional, tanto de gobiernos como de la sociedad, contribuye de manera creciente a generar soluciones integrales y concertadas;

IV) que la política exterior del país requiere aprovechar estos nuevos movimientos y tendencias internacionales a favor de los intereses de su ciudadanía, desarrollando los mecanismos internos y externos que contribuyan a fortalecer la participación social en la política exterior;

V) que el decreto del Poder Ejecutivo N° 197/1997 de fecha 11 de junio de 1997 establece como cometido del Ministerio de Relaciones Exteriores planificar, dirigir y ejecutar la política exterior de la República en toda materia;

CONSIDERANDO: I) la necesidad de establecer un diálogo permanente con las organizaciones y movimientos sociales para el diseño e implementación de la política exterior;

II) que a los efectos de cumplir mejor con sus cometidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores requiere crear los instrumentos institucionales para el diálogo, reflexión y presentación de propuestas de las organizaciones de la sociedad civil respecto a la política exterior, así como para la coordinación de las posiciones de la República en las diversas materias de la misma;

III) que el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil promueve una cultura de corresponsabilidad, entendida como el compromiso mutuo que se establece entre el Estado y la ciudadanía para la mejora de las políticas y servicios públicos a fin de mejorar la calidad de vida de las personas;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto;

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DECRETA:

Artículo 1°. Créase el Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Organizaciones sociales, cuyos objetivos estratégicos serán:

I. Crear ámbitos institucionalizados de participación para el intercambio de información, opinión y diálogo entre la ciudadanía y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoviendo una mejora en la eficacia, eficiencia y efectividad de la política exterior;

II. Ampliar el control ciudadano de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este objetivo abre el espacio a la fiscalización ciudadana y al acercamiento del ciudadano

a la política exterior, generando un llamado al compromiso de la ciudadanía a ejercer una supervisión responsable de la política exterior.

Artículo 2°. Las modalidades de participación ciudadana son aquellos procesos de corresponsabilidad que tienen un número viable de etapas cuyos objetivos, requisitos de participación, procedimientos de trabajo y periodicidad de funcionamiento son establecidos de conformidad a definiciones públicas, con el propósito de fomentar la participación ciudadana, promover la cultura de corresponsabilidad fortaleciendo los espacios de comunicación entre esta Secretaría de Estado y la ciudadanía, a fin de aumentar la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas, planes, programas, acciones y proyectos desarrollados por este Ministerio.

Artículo 3°. Son modalidades específicas de participación ciudadana del Ministerio de Relaciones Exteriores las siguientes:

- a. Acceso a la Información;
- b. Dialogo con la Ciudadanía;
- c. Consulta a la Ciudadanía;
- d. Participación Directa.

Artículo 4°. Acceso a la Información: El Ministerio de Relaciones Exterior pondrá en conocimiento público aquella información de carácter pública relevante, acerca de sus políticas, planes, programas, y acciones, asegurando que esta sea oportuna, completa, actualizada, comprensible y ampliamente accesible para los ciudadanos.

Para el mantenimiento de las comunicaciones se establecerá una base de datos abierta de las organizaciones sociales interesadas en participar en este sistema.

Toda información que el Ministerio considere relevante será publicada en su sitio electrónico o podrá ser solicitada a través del formulario de solicitud de información pública disponible en el mismo sitio de manera de que pueda ser conocida fácilmente por la ciudadanía.

Asimismo, se promoverá la organización de actividades presenciales para la difusión de información relevante.

Artículo 5°. Diálogo con la Ciudadanía: Este diálogo se constituye como una función complementaria para conocer – cuando sea procedente –, la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, para formar criterios de acción que servirán a los efectos de ponderar y orientar las posiciones que asuma esta Secretaría de Estado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores institucionalizará dos formatos de diálogo con la sociedad civil: 1. Plenario y 2. Comisiones:

- a. Plenario: se convocará públicamente, como mínimo una vez al año, a todas las organizaciones sociales que deseen participar de una reunión plenaria convocada y presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores. En la misma se discutirá, entre otros temas, los objetivos establecidos para el año en curso y una rendición de cuentas del año anterior. Luego de la exposición habrá lugar a preguntas e interacción con las organizaciones a los efectos de dialogar sobre las acciones futuras en materia de política exterior y con el objetivo de recibir consideraciones sobre el cumplimiento de los objetivos planteados en el año anterior.

b. Comisiones: El Ministerio de Relaciones Exteriores convocará a las siguientes comisiones, sin perjuicio de otras que sea pertinente convocar a futuro: I) Género, II) Integración Regional y Fronteriza, III) Promociones de los Derechos de la Ciudadanía en el Exterior y en la República y IV) Organismos Multilaterales.

Dichas Comisiones serán responsables de ofrecer como mínimo una instancia presencial semestral de diálogo, así como estarán en permanente contacto e intercambio con la sociedad civil a través de las vías que consideren pertinentes las Direcciones designadas por Resolución Ministerial como responsables de las mismas

Estas instancias oficiales de diálogo serán presididas por dichos Directores, quienes construirán la agenda junto con los representantes relevantes de la sociedad civil y que manifiesten interés en asistir. La confección de la agenda para estas instancias tendrá en cuenta los temas principales de la agenda de este Ministerio

En aquellas reuniones que la temática así lo amerite, el Ministerio de Relaciones Exteriores convocará a otras dependencias del Estado a participar de dichas comisiones

A todos los efectos, se prevé la participación de la Unidad Étnico Racial del Ministerio de Relaciones Exteriores en las diferentes comisiones conformadas por este decreto y las que surjan a futuro.

Artículo 6°. Consulta a la Ciudadanía: Este mecanismo tiene como objetivo mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía, promoviendo una respuesta de calidad y oportuna de parte de los órganos de la Administración del Estado y asimismo, el control ciudadano de las acciones desarrolladas por esta Secretaría de Estado.

Este mecanismo se realizará de manera de garantizar que sea informado, pluralista y representativo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá solicitar opinión por escrito a una o varias organizaciones participantes en temas que considere relevantes, así como recibirá por solicitud, de una o varias organizaciones, consideraciones por escrito de temas de la agenda de política exterior.

Asimismo, podrá invitar a la ciudadanía a participar y manifestar sus opiniones por medio de ventanillas virtuales de opinión cuando así lo considere necesario, para lo cual dispondrá de un documento síntesis sobre la temática a los efectos de que la opinión sea informada.

Artículo 7°. Participación Directa: El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá invitar a representantes de organizaciones sociales uruguayas a participar en delegaciones oficiales que asistan a reuniones internacionales de carácter multilateral y/o regional.

La decisión de quiénes participarán por parte de las organizaciones sociales corresponderá a las propias interesadas, mediante una toma de decisiones transparente. En los casos en los que no se reciba propuesta por parte de las organizaciones sociales o que esta no haya sido consensuada, corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores fijar el procedimiento para garantizar que exista dicha representación social.

Artículo 8°. La agenda a tratar en cualquiera de los mecanismos descritos y su funcionamiento deberá ser en acuerdo de partes, para lo cual deberá intervenir el Coordinador de la Unidad Temática de Participación Social designado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dicho Coordinador será responsable por el funcionamiento de la totalidad del Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) y dependerá de la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 9°. El Ministerio de Relaciones Exteriores no podrá someter a consulta de la Ciudadanía o incluir en las respuestas materias que tengan carácter de reservadas o secretas conforme a la ley.

Artículo 10°. Comuníquese, publíquese, etc.

Sobre o autor

Lucas Ribeiro Mesquita. Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais e Integração e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Coordena o Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-Americana (NUPELA), o Observatório da Democracia (ODEM) e a Cátedra Latino-Americana Francisco Bilbao de Integração e Identidade Latino-Americana (IMEA-UNILA).

AINDA SOMOS INTRUSOS?

A SOCIEDADE NA POLÍTICA EXTERNA DE ARGENTINA, BRASIL E URUGUAI

A proposta do livro é analisar quatro instituições participativas que partem da proposta de incluir a participação social na política externa brasileira, argentina e uruguaia, questionando se a participação da sociedade civil, a partir das iniciativas, seria indutora de mudança e de aperfeiçoamento democrático na representação da política externa. O argumento desenvolvido ao longo da obra é que as iniciativas tensionam o monopólio exclusivo da burocracia diplomática no processo de produção da política externa de integração e de direitos humanos, mas o tipo de mudança e a sua qualificação democrática, porém, estão diretamente ligadas ao desenho institucional adotado pela iniciativa participativa. Nesse sentido, a conclusão mais importante do trabalho é que a participação social não é condição suficiente para a democratização da política externa. A participação é elemento de mudança democrática quando é acompanhada de mecanismos de responsividade e de *accountability*.



EDUNILA

Editora da
Universidade Federal da
Integração Latino-Americana

EDUNILA – Editora Universitária
Campus Integração
Av. Tancredo Neves, 3147
Foz do Iguaçu - PR | CEP: 85857-970
editora@unila.edu.br
<https://portal.unila.edu.br/editora>