

# Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea

Civil Society and Brazilian Foreign Policy  
The participatory spaces in contemporary PEB

---

**LUCAS RIBEIRO MESQUITA** | Lucaskazao@gmail.com  
Mestrando em Ciência Política pela Unicamp. Campinas, Brasil.

**Recebimento do artigo** 30-nov-11 | **Aceite** 05-set-2012

**Resumo** Caracterizada como uma das mais insuladas políticas do Estado Brasileiro, a política externa presencia o aumento da participação de novos atores no processo de formulação. Nesse sentido o artigo busca apresentar e avaliar os atuais espaços de participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira. Trabalhando com a hipótese de 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, porém como um processo condicionado às percepções e posições governamentais em relação às esferas participativas. As conclusões evidenciam uma mudança conceitual na amplitude da participação da sociedade civil em política externa, a qual impacta diretamente nos tipos de espaços propositivos e na gama de atores da sociedade civil que se relacionam com a política externa brasileira. **Palavras-chave** Política Externa Brasileira; Sociedade Civil, Democracia, Politização.

**Abstract** Characterized as one of the most insular policies of the Brazilian State, the foreign policy presence increasing participation of new actors in the formulation process. In this sense, the article seeks to present and evaluate the current spaces of civil society participation in the production of Brazilian foreign policy. Working with the hypothesis that the movement of expansion of social participation in Brazil's foreign policy follows the process of democratization of Brazilian public policies, but conditioned to the government positions and perceptions in relation to participatory spheres. The conclusion shows a conceptual change in the amplitude of civil society participation in foreign policy, which directly impacts the types of spaces and purposeful range of civil society actors that relate to the Brazilian foreign policy. **Keywords** Brazilian Foreign Policy, Civil Society, Democracy, Politicization.

## Introdução

Historicamente caracterizado pelo seu protagonismo no *policy making* da política externa brasileira, justificado pelo processo de construção institucional às margens dos movimentos domésticos, com uma crescente credibilidade e autonomia em função de sua coesão e profissionalismo (Cheibub, 1985), o Itamaraty pode ser considerado uma das mais insuladas burocracias do Estado brasileiro.

Porém fatores de natureza internacional e doméstica incidiram sobre a natureza da política externa no pós-guerra fria, modificando a natureza da sua concepção. No cenário internacional com o fim da guerra fria a dinâmica política internacional se alterou principalmente em função da expansão da globalização econômica e da fluidez das fronteiras, que conjuntamente com a emergência das políticas de caráter global enfraqueceu a, então duradoura, distinção entre política doméstica e política internacional, que culminou na reconfiguração do Estado para uma arena fragmentada de *policy making*, permeada por redes transnacionais e intra-estatais, na qual a formação do interesse nacional e da própria Razão de Estado se alterava. (Keohane, 1988; Moses, 2001; Devin, 2010)

No cenário doméstico, dois fatores intensificaram as mudanças na política externa, o processo de democratização política e, principalmente a liberalização econômica, os quais geraram efeitos distributivos para a política externa brasileira na medida em que os resultados alcançados não correspondiam aos interesses dos atores envolvidos. Como resultado, as estruturas estatais anteriormente voltadas exclusivamente para as questões internacionais passaram a ser questionadas por atores marginalizados das temáticas internacionais, que agora se importavam com a questão, e reivindicavam sua participação na política externa, levando a reconsideração do papel da burocracia responsável produção da política. (Lima, 2000, Faria, 2008)

Vários exemplos sinalizam a politização da política externa, entre eles o maior espaço dado pela mídia à matéria, o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as relações internacionais brasileiras e a crescente relevância que a política exterior adquiriu nos debates das campanhas presidenciais.

Tais elementos são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. A junção desses fatores, concordando com Lopes (2010), foi saudável para a política externa, uma

vez que aproximara o processo de formulação da PEB a uma noção mais democrática, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam a margem da discussão.

Atualmente a participação pode ser considerada como um dos princípios dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial (MILANI, 2006), o que implica no fomento das redes participativas em busca de formulação de políticas públicas capazes de representar as necessidades dos mais diversos atores na vida política. Com a ampliação dos espaços deliberativos no Brasil principalmente no período pós liberalização política e econômica, esse artigo busca avaliar um espaço, que sempre fora caracterizado pela distancia em relação a participação social, a política externa brasileira. Nesse sentido partimos do questionamento de quais seriam os atuais espaços de participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira?

O artigo se enquadra nos estudos de política externa que buscam avaliar a atual situação do chamado processo de democratização da política externa brasileira através da análise e da apresentação dos espaços participativos da sociedade civil com relação às temáticas da política externa brasileira

Trabalhamos com a hipótese de 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, porém condicionado às percepções e posições governamentais em relação às esferas participativas.

As conclusões evidenciam uma mudança conceitual na amplitude da participação da sociedade civil dentro do Itamaraty, a qual impacta diretamente nos tipos de espaços propositivos e na gama de atores da sociedade civil que se relacionam com a política externa brasileira.

Dividiremos nosso trabalho em quatro partes além da introdução. A primeira, de cunho mais teórico, será responsável por tentar alinhar a discussão sobre participação, democracia e política externa no período da Nova República; em seguida avaliaremos a participação da sociedade na década de 90, para que enfim possamos analisar e apresentar a atual situação da participação da sociedade civil na PEB. Em seguida serão tecidas breves conclusões sobre a temática.

## Participação, democracia e Política Externa Brasileira

As mudanças da ordem política brasileira na Nova República alteraram a lógica de participação, associativismo e proeminência da sociedade civil brasileira. O processo da construção democrática no Brasil enfrenta um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos.

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (TEIXEIRA, DAGNINO e SILVA, 2002; DAGNINO, 2007)

Marcado até a década de 80 pela baixa propensão participativa, o Brasil ainda refletia suas formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes do processo de colonização que possibilitou a emergência de uma esfera pública e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. (AVRITZER, 2007)

Esse cenário começava a se alterar em função dos movimentos associativos de associações comunitárias e profissionais, os quais deram frutos para a “sociedade civil autônoma e democrática”, culminando nos anos 80 em uma maior presença associativa da sociedade civil na cena política nacional. (AVRITZER, 2007)

Segundo Teixeira (2005) as associações são elementos constituintes da sociedade civil, dando-lhe base institucional, construindo a sociabilidade que cimenta a interação social e possibilita o exercício, a partir de determinado momento, de um papel político próprio. Em Habermas (1997, p.99) o núcleo da sociedade civil é formado por “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”. Ainda em Habermas (1997)

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas

privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. (HABERMAS, 1997, p. 99)

Contudo, como pontua Santoro (2012), diversos aspectos da democracia continuam a gerar resistências na chancelaria, sendo que a participação cidadã na política externa é pequena. A tênue e complicada relação entre democracia, participação e política externa brasileira é fruto do processo de insulamento burocrático do Itamaraty e da própria formação do Estado brasileiro.

Sobre o primeiro Faria (2008) elenca as justificativas para a tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty, a saber: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando ao Congresso Nacional 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.

Sobre o segundo, as teses de Faoro (2004), Vianna (1999) e Uruguai (COSER, 2008) embora apresentem pontos distintos sobre o processo de formação do Estado brasileiro, coincidem ao reconhecer seu caráter centralizador, o papel proeminente do Estado, e o privilégio da condução política por uma elite construída às margens das demandas sociais. Essas características ressonaram na definição do interesse nacional e da *raison d'état* brasileira, e na definição do papel do Itamaraty na condução da política externa brasileira, para além da época imperial. É de conhecimento geral que a produção da política externa durante muito tempo foi condicionada sob a proteção institucional do Estado brasileiro, representada na figura do Itamaraty como o *gatekeeper* dessa política.

Entretanto, o processo de democratização e liberalização econômica impactou incisivamente na configuração da política externa (LIMA, 2000), com o

questionamento das práticas da política externa inconsistentes com os princípios democráticos da configuração política (SOUZA e BAHIA, 2011). Muitos destes impulsos iniciais tornaram-se mais institucionalizados e contribuíram para aumentar a conscientização de mais atores domésticos em relação às possibilidades e os riscos do “internacional”, com a percepção da necessidade de organização para a defesa de seus interesses e ideais. (SOUZA e BAHIA, 2011)

Lopes (2011) descreve a linha histórica do processo de politização gerado pela gradual abertura do processo de formulação da política externa brasileira. A movimentação inicial 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 Setubal 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. (MRE *apud* LOPES, 2010, *grifo do autor*)

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 com o eminente aumento da participação civil na política externa. Durante o período foram realizados alguns seminários com a participação de membros da sociedade civil discutindo questões da política externa. Lopes (2011) demonstra que nos documentos produzidos se encontravam as primeiras propostas efetivas para a maior capilarização social da PEB.

A primeira seria a criação de um mecanismo institucionalizado de interlocução continuada entre os *stakeholders* da PEB, o qual assumiria as formas – complementares entre si – de: (a) uma espécie de grande conselho para exposição e

debate das linhas gerais da PEB; (b) foros de discussão mais restritos, em que se buscasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse mais delimitadas ; e (c) articulação *ad hoc* mais intensa a respeito das medidas que o Estado brasileiro deveria tomar nas principais reuniões internacionais. Essa aproximação da PEB com o público seria conduzida de forma descentralizada, pelas várias secretarias e subsecretarias dos ministérios e demais órgãos burocráticos do Estado brasileiro.

No governo Fernando Henrique evidenciam 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 sub nacionais e dos empresários na composição do chamado “interesse nacional”. (LOPES, 2011)

Essas medidas permitiram que o relacionamento governo-empresariado no período se adensasse consideravelmente (LOPES, 2011), atitudes que serviram ao governo legitimar as propostas partidárias em relação à democratização das relações internacionais, e a formação de uma base interna democrática para tal.

A junção desses fatores, concordando com Lopes (2011), foi saudável para a política externa, uma vez que aproximara o processo de formulação da PEB a uma noção mais democrática, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam à margem da discussão.

Mesmo que ocorra um movimento de desinsulamento do MRE, ainda existe o questionamento sobre a importância dada pelo Itamaraty de demandas advindas de fora da instituição. Souza (2008) defende 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 esses possam exercer influência no processo de formação da política externa. 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.

Apesar do autor não englobar os processos de participação social na formulação da PEB, a nosso ver, especificamente sobre a participação de movimentos da sociedade civil na produção da política externa, o processo se iniciou na

década de 90, com a participação de grupos da sociedade nas grandes conferências organizadas pelas Nações Unidas, as quais permitiram, mesmo que de forma pontual, a participação de representantes de setores da sociedade civil, sinalizando a necessidade da revisão da atenção concedida pelo MRE aos interesses desses atores.

## O Início da participação social: As grandes Conferências da ONU

De acordo com França (2007) pode-se afirmar que uma série de fenômenos convergiram para a transformação da relação entre Itamaraty e os demais atores domésticos no início da década de 90, dentre eles os que se relacionam diretamente com a participação da sociedade civil seriam as transformações na estrutura do sistema internacional e as tentativas do Itamaraty de se adaptar à essa nova realidade; a valorização da participação da sociedade civil no âmbito das Nações Unidas; a democratização e o reconhecimento pelo Estado da necessidade de inclusão da sociedade civil na sua nova estrutura institucional; a percepção por parte da sociedade da relação entre as políticas internacional e doméstica; e a 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, e sendo essas representadas em sua maioria pelas ONGs. A “década das conferências” dedicadas aos temas sociais das Nações Unidas foi um poderoso incentivo para a inserção em redes transnacionais de organizações feministas, sócio-ambientalistas e dos movimentos negros e indígenas. (ALVES, 2002)

No governo FHC temos o aceleração da aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, acompanhando a reforma do Estado brasileiro, o que se traduzia na abertura 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 nas novas agendas sociais, temas que no momento eram pouco conhecidos pela burocracia diplomática brasileira.

Estava lançada a “diplomacia pública”, a qual segundo Lima (2009, p.52) possuía como ponto central a inclusão dos diversos atores domésticos no processo de formulação da política externa nacional. A principal crítica a essa abertura é que esse processo ocorreu mais no plano discurso, não se refletindo por completo na prática, sendo que o processo não ocorreu em arenas de outras temáticas, como comércio e integração hemisférica, na verdade, ela foi mais rápida com os temas sociais (LIMA, 2009, p.53), além de restringir a representação da sociedade civil às ONGs.

Para efeito ilustrativo de como a participação das organizações da “sociedade civil” ocorria, pegaremos o caso da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, ocorrida no Rio (1992), e a Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena (1993).

A participação da sociedade civil brasileira na discussão internacional sobre meio ambiente é 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 eminência do recém lançado desenvolvimento sustentável um empecilho para o projeto desenvolvimentista brasileiro (LAGO, 2006).

Com as pressões e fortes críticas da comunidade internacional no final da década o Ministério reverteu sua postura, e como manobra para melhorar sua imagem se ofereceu para sediar e organizar a Conferência sobre Meio Ambiente. Com o aceite, a diplomacia passou a adotar um novo parâmetro na PEB, a defesa do meio ambiente.

Cabe notar que essa mudança na política externa não se deu em função da influência de organizações ambientais brasileiras, e sim 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 reuniões preparatórias, em um total de quatro, 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 na última reunião preparatória.

Em abril de 1990, sob recomendação da ONU, o então presidente Collor criou a CIMA<sup>1</sup> a qual, de acordo com (LIMA, 2009), ignorava a participação da so-

---

1 Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

cidade 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, também foi precedida por reuniões preparatórias, as quais também marginalizaram a participação da sociedade civil. Somente ao final da terceira reunião foi decidido, sobre a participação social, exclusiva às ONGs de direitos humanos, ou àquelas atuantes na esfera do desenvolvimento que já tivessem *status* consultivo junto ao ECOSOC<sup>2</sup>, poderiam participar como observadoras, independentemente de comporem ou não delegações oficiais. Tais imposições acarretaram na 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 da Chancelaria não formar uma comissão nacional preparatória, o Itamaraty realizou 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 no Programa Nacional de Direitos Humanos.

Esses exemplos demonstram que a participação da sociedade civil na política externa brasileira era muito pontual, não existia um canal de participação direta da sociedade no processo de formulação. Com isso, a sociedade civil não possuía ação direta sobre a agenda de formulação política, sendo convocada somente em momentos nos quais a chancelaria necessitava de seu conhecimento. Essas características se alteram de acordo com nossa opinião no Governo Lula, com novos espaços institucionalizados de participação em política externa, além de outras arenas deliberativas em temas internacionais.

---

2 Comitê Econômico e Social das Nações Unidas

## A ampliação da sociedade civil na Política Externa

Com a vitória do governo Lula, tivemos o fim da sequência de governos de orientação neoliberal. Essa mudança paradigmática afetou inclusive as percepções que o Estado brasileiro possuía da sua relação com a sociedade civil, e no caso analisado a participação dessa na produção da política externa brasileira.

Enquanto na década neoliberal a sociedade civil se resumia para o governo brasileiro como organizações não governamentais, no governo Lula o conceito se ampliou e essa nova relação entre o Estado e a sociedade civil exigiu a reorganização da estrutura estatal e do próprio conceito, que passou a englobar os movimentos sociais, o empresariado, o movimento sindical, a intelectualidade, as organizações não governamentais (ONG), tanto nacionais quanto internacionais (BRASIL, 2011).

Para o governo Lula, o diálogo do Governo Brasileiro com a sociedade civil tem sido importante no esforço de construção de relações internacionais politicamente mais democráticas e economicamente mais equitativas (BRASIL, 2011), e com a mudança conceitual mais setores da sociedade civil começaram a fazer parte do processo da política externa brasileira, participando de inúmeras atividades em conjunto com o MRE, como será explicitado a seguir.

Uma inovação da diplomacia do governo Lula foi a atenção dada aos aspectos sociais das relações internacionais, utilizando de mecanismos de cooperação sul-sul e principalmente de propostas contra a fome global e de assistência humanitária, as quais tiveram a incisiva participação de parcelas da sociedade civil.

Outro grande avanço foi a incorporação de representantes da sociedade civil nas delegações oficiais que participam de reuniões de organismos internacionais, por exemplo: 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 (BRASIL, 2011).

De acordo com o governo (BRASIL, 2011), houve esforço para incorporar a sociedade civil nas ações de cooperação internacional do Brasil, sobretudo aquelas voltadas para a integração regional e o apoio ao desenvolvimento na África e na América Latina.

## Mercosul Social e Participativo

Na sua formação, o Mercosul teve em sua trajetória a ênfase comercial, o que em grande parte se relaciona com a força que as políticas neoliberais exerciam na formulação política da América Latina. Um bloco que havia sido pensado nos idos de 1980 com um caráter mais político estrutural, servindo de instrumento para a consolidação dos processos de redemocratização existentes principalmente na Argentina e no Brasil, além de ser uma tentativa de readequação do crescimento econômico pífio da região, quando se materializou, serviu essencialmente às práticas mercantis.

Nas primeiras eleições do século que ocorreram na região, observou-se a mudança no quadro político regional, com a ascensão de governos oriundos da esquerda latina, com uma ênfase mais progressista, crítica às posições neoliberais. Especificamente sobre os processos de integração e projetos de inserção internacional, esses líderes buscaram a retomada do crescimento econômico em novos formatos, investindo principalmente nas políticas sociais e redistributivas, além do abandono das políticas integracionistas no modelo do “regionalismo aberto”, o que trouxe para a política regional o aprofundamento das relações sul-sul, o fortalecimento da região.

A nova forma de pensar a política regional teve seu reflexo direto no Mercosul; de um bloco estritamente comercial, novas agendas políticas e sociais começaram a ser colocadas em discussão. Com isso a política intergovernamental assumiu uma maior importância, permitindo o diálogo com setores sociais e a ação conjunta desses no cenário regional.

Como salientam Martins e Silva (2011), 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, educação e cultura, entre outros, adquiriram um peso relativo maior nas discussões sobre os destinos do bloco. Esses exemplos evidenciam que, nos moldes propostos por O’Donnell (2011, p. 164), o Mercosul pode ser pensado com um rede dialógica de discurso, ou seja, implica que dentro do bloco pode-se co-constituir uma esfera pública quando esses grupos dirigem aos governantes questões que são consideradas relevantes, referidas a valores, identidades e/ou interesses de suposta importância pública.

O interessante é perceber que em função das demandas criadas em decorrência da agência de organizações no Mercosul, os Estados precisaram se adequar à nova conjuntura institucional, que no caso brasileiro reverberou no lançamento do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, um programa que constituiu um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil sobre os temas da integração no Mercosul.

Nele, as organizações da sociedade civil podem acompanhar, de forma sistemática e regular, os trabalhos na ampla agenda da integração do Mercosul e apresentar propostas. O Conselho 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, dentre outros. (SGPR, 2011)

O Conselho se reúne 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, debater temas da integração e encaminhar sugestões da sociedade civil (SGPR, 2011), tendo como sinal mais evidente de sua atuação a sua real capacidade de impactar nas políticas de integração.

Através do Conselho, as sugestões de blocos da sociedade civil puderam ser levadas aos presidentes dos países membros, além de possibilitar, de forma inédita, que durante as reuniões presidenciais (Rio 2007; Costa do Sauipe 2008; Assunção 2009), delegados da sociedade civil participassem delas.

O Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (SGPR, 2010) contribuiu para a proposta de elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), a qual foi discutida pela primeira vez na Cúpula Social do Mercosul, em Córdoba, em julho de 2006, e levada aos presidentes dos Estados Partes e depois incorporada à agenda oficial, além de em 2009, recomendar ao Mercosul a proposta de projeto ao Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento; o estabelecimento do intercâmbio com o Instituto Social do Mercosul; o aprofundamento das discussões sobre os acordos extrarregionais do Mercosul, com representante do Ministério das Relações Exteriores; e sugerir que o bloco priorize temas relacionados à educação, micro, pequena e média empresa e migrações, sem detrimento de outros que venham a ser incorporados (SGPR, 2010).

Na última reunião brasileira do Programa Mercosul Social e Participativo, coordenada pela Assessoria Internacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, participaram, além de representantes governamentais, as seguintes

organizações: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Latino Americana de Micro, Pequenas e Médias Empresas; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Confederação das Mulheres do Brasil; Conectas/Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa; Conselho Nacional de Juventude; Coordenação Nacional de Entidades Negras; Espaço sem Fronteiras; Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar; Federação Democrática Internacional de Mulheres; Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul; Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Instituto de Desenvolvimento da Cooperação e Relações Institucionais; Instituto de Desenvolvimento e de Direitos Humanos; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Pólis; Programa Mercosul Social e Solidário; Rede Brasileira pela Integração dos Povos; e Serviço Pastoral do Migrante. (SGPR, 2012b)

### A participação social na cooperação internacional brasileira

Os primeiros registros da cooperação brasileira remetem a década de 1950, iniciado pelo Sistema de Cooperação Técnica Internacional e da criação da primeira comissão responsável pelo tema, a Comissão Nacional de Assistência Técnica, composta por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com a função de estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior

Atualmente, em função da combinação do crescimento, fortalecimento e atuação internacional dos movimentos sociais brasileiros, a consolidação democrática, a reformulação e a consolidação de políticas sociais, e o reconhecimento internacional destas, conjugada com maior estabilidade econômica e financeira brasileira, a estrutura brasileira voltada para cooperação se consolida com “mais de uma centena de instituições brasileiras do governo federal, entre ministérios e entidades vinculadas, coordenadas em sua maioria pela ABC” (IPEA, 2011, p. 16)

De acordo com Gonçalves (2011) o início formal da interlocução entre os atores governamentais e sociais sobre o tema da cooperação internacional ocorreu em um encontro organizado por iniciativa da ABC, em 1989, com financiamento do PNUD, o qual se intensificou nos anos 1990. No entanto somente com o avanço no marco da cooperação sul-sul é que esse tema ganhou ênfase na agenda externa, e em função de suas reconhecidas competências temáticas e capacidades ope-

racionais, o Governo buscou estabelecer uma relação de colaboração com atores sociais na área da cooperação ao exterior, visto que tais atores podem o auxiliar a implementar e a ampliar seus projetos.

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 do governo a tarefa de preservar seu papel de coordenador dos programas, sem permitir que a dinâmica das atividades fosse prejudicada (VAL-  
LER FILHO, 2007).

Na Ação Global Contra a Fome e a Pobreza – campanha adotada pela ONU em decorrência de proposta brasileira – participaram representantes da sociedade civil, dentre eles, o diretor-geral da Abong e o secretário-geral da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CSI), além da participação regular de movimentos sociais e organizações que trabalham com desenvolvimento e comércio internacional (BRASIL, 2011).

Dentro do programa, cabe salientar a Reunião Plenária do Grupo Piloto sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, na qual 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. (Ministério da Saúde, 2006)

De acordo com a Assessoria Internacional da Secretaria Geral da Presidência da República do Brasil além do Itamaraty e da Secretaria Geral, participaram do comitê organizador do Encontro do Grupo Piloto a Associação Nacional de Organizações Não governamentais, a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores, a Aliança Social Continental, a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção, que tiveram o apoio o da Fundação Friedrich Ebert. (Ministério da Saúde, 2006)

Em concordância com Gonçalves (2011), vale salientar que a participação dos atores da sociedade civil não significa uma capacidade efetiva de participação e influência no processo decisório da política externa, mesmo que na agenda de cooperação internacional, porém ao implementar as atividades de cooperação as organizações não apenas integram o processo decisório da política externa no âmbito da Cooperação sul-sul, como conseguem projetar potencialmente as ações que executam suas expectativas, seus objetivos institucionais e seus interesses próprios. E, ao fazê-lo, podem eventualmente impactar as políticas do Governo.

## O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa e o G-20

Uma inovação da participação social e do movimento de democratização da política externa brasileira é a inovadora criação do comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. O conselho foi criado por proposta da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em setembro de 2005, em que foi constatada a debilidade de mecanismos de participação cidadã no processo de elaboração e execução da política externa do país com relação aos direitos humanos.

Sua missão é promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e fortalecer a participação cidadã e o controle social sobre esta política, com a ampliação e consolidação de canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, e entre os próprios poderes executivo, legislativo e judiciário, em busca de maior transparência na elaboração e execução da política externa em direitos humanos. De acordo com sua carta de princípios, o comitê é um mecanismo de participação democrática e de controle do poder legislativo e judiciário. (CDHPE, 2005)

O Comitê foi fundado por instituições estatais e por entidades da sociedade civil, sendo atualmente composta pelas seguintes organizações (CDHPE, 2012): Centro de Estudos em Direitos Humanos, Conectas Direitos Humanos, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, Fundação Friedrich Ebert, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, Instituto de Estudos Socioeconômicos, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Justiça Global e Movimento Nacional de Direitos Humanos.

Outros espaços de contato da política externa com a sociedade civil foram estabelecidos pela Presidência da República, através da Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretaria-Geral. Sobre a égide da participação cidadã na política externa brasileira a Secretária Geral desenvolveu esses espaços principalmente na forma de encontros e debates com a sociedade civil, podendo citar o Encontro Política Externa, Diálogo Social e Participação Cidadã, no qual foi apresentado um panorama geral da política externa brasileira a mais de 40 lideranças de movimentos e organizações sociais; a criação do Fórum da Sociedade Civil da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa; a Reunião de Consultas com a Sociedade Civil Internacional: Rumo à Rio+20. (SGPR, 2012a)

Um espaço que merece destaque como fórum de integração foi a reunião promovida pela Secretaria-Geral da Presidência com representantes do governo federal e de organizações sociais para debater temas relacionadas ao G-20 e à posição brasileira no âmbito daquele Fórum, principalmente no que diz respeito à volatilidade dos preços de alimentos e à soberania e segurança alimentar.

Durante o fórum as organizações da sociedade civil, representado principalmente pela Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) apresentaram as sugestões das entidades para o posicionamento do governo brasileiro face ao G20 nas questões discutidas. O posicionamento do Rebrip sobre a questão ilustra o debate:

No documento em que o governo brasileiro apresenta ao G20 sua contribuição para lidar com a volatilidade dos preços das commodities, encontramos alguns avanços, mas também análises problemáticas e algumas contradições. Embora reconheçamos importantes avanços no texto em relação à afirmação da importância de programas como o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, muitas vezes o texto parece ainda determinado pela defesa dos interesses do agronegócio brasileiro, em detrimento das posições acumuladas pela agricultura familiar e camponesa e organizações dedicadas à construção da soberania e segurança alimentar (REBRIP, 2012, p33)

## Conclusões

São percebidas mudanças na participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira, principalmente durante o governo Lula. Na década de 90 a participação de entidades da sociedade civil era estritamente pontual, utilizada em última instância para favorecer os anseios e a imagem da diplomacia brasileira no cenário internacional e doméstico, e restrita as Organizações Não Governamentais, característica que se altera durante o Governo Lula, mudança que amplia a participação social em canais institucionalizados e com a participação de associações coletivas, ONGs e representações de movimentos da sociedade civil

A participação da sociedade civil na PEB, no entanto, não deve ser vista como uma mudança na engenharia institucional realizada somente pelo governo

Lula, mas também como uma conquista da sociedade ao longo do processo de abertura. Como apresentado por Souza (2009), existe um movimento de contestação do insulamento burocrático do MRE por parcelas da sociedade brasileira, desde movimentos sindicais, grupos empresariais e ONGs, os quais criticam uma “falta de consideração” do Itamaraty das demandas setoriais.

É evidente, porém, que essas demandas estão sendo reconhecidas pelo Estado brasileiro, na figura do Itamaraty, como um direito inerente da sociedade civil, institucionalizando canais permanentes de diálogos com a sociedade civil. No entanto, como se percebe, os espaços de participação foram criados pela iniciativa do legislativo e do executivo federal, o que evidencia um déficit democrático na formulação dos posicionamentos da política externa brasileira e a necessidade de que se estabeleça diálogo permanente da sociedade civil com as instâncias decisórias, essenciais para a construção de uma política externa democraticamente orientada, como alguns pensadores almejam.

Concordando com Santoro (2007), para que o relacionamento entre Estado e sociedade escape da instabilidade de relações pessoais e conjunturas políticas favoráveis, é necessário institucionalizar o processo de participação na política externa, através da criação de um conselho de políticas públicas como o que já existe para outros setores. Nessa linha é essencial salientar as propostas para a ampliação participativa com relação à PEB existentes no Brasil, como, por exemplo, a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, que embora esteja estagnada, representa a mais próxima de um espaço democrático e participativo

Com a consolidação e fortalecimento da democracia brasileira e do processo de horizontalização da política externa, espera-se um futuro com incisiva participação da sociedade civil brasileira na discussão da política externa, devido à própria evolução do conceito de sociedade civil dentro do governo, aliado à crescente importância dos assuntos internacionais na vida política do Estado brasileiro.

## Referências bibliográficas

- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2002.
- AVRITZER, Leonardo . Sociedade Civil e Participação Social no Brasil Democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel (orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte. Ed. UFMG. 2007.

- BRASIL. *Balço de Governo – Democracia e Diálogo*. 2011.
- CDHPE. *Informações Institucionais*. Câmara dos Deputados. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/Comite.html/view>. Acesso em : 09 de jul. 2012.
- CDHPE. Carta de Princípios. Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ComBrasDirHumPolExt.html>. Acesso em: 09 de jul. 2012.
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v.28, n.1. 1985.
- COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai centralização e federalismo no Brasil 1823-1866*. Belo Horizonte (MG): Ed. UFMG; Rio de Janeiro (RJ): IUPERJ, 2008.
- DAGNINO, Evelina. Citizenship: a perverse confluence. *Development in Practice*, v. 17, p. 549-556. 2007.
- DEVIN, G. e Toernquist-Chesnier, M. Burst Diplomacy. The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. *Brazilian Political Science Review*, vol. 4, n. 2. 2010.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Ed. São Paulo: Globo, 2004.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras.Pol.Int.*, Vol.51, No.2. 2008.
- FRANÇA, Cássio Luiz de. *Participação de Organizações da Sociedade Civil na Política Externa Brasileira*. Trabalho Apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI, 2007.
- GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. *Cooperação sul-sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais*. Dissertação apresentada ao IRI/PUC Rio. 2011.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Ed. Tempo Brasileiro. v.II. Rio de Janeiro 1997.
- IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica. Perspectiva S/A. 2010.
- LAGO, André. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). 2006
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2. 2000
- LIMA, Rodrigo. *A Participação da Sociedade Civil Organizada Na Formulação da Política Externa Brasileira – As Conferências Sociais da ONU na Década de 90*. Dissertação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2009

- LOPES, Dawisson. *Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: A Plausibilidade de uma Política Externa Democraticamente Orientada no Brasil Contemporâneo*. Tese apresentada ao IESB/UERJ. 2010.
- LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Rev. Bras.Pol.Int.*, v. 54, 2011.
- MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA. n. 05. 2011.
- MILANI, Carlos Mitos construídos acerca da participação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: Luiz Carrizo; Enrique Gallicchio. (Org.). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. 1a. ed. Montevideu: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006.
- MOSES, J. e Knutsen, T. Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries. *Cooperation and Conflict*. Vol. 36, N. 4. 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, Agência e Estado – Teoria com intenção comparativa*. Ed. Paz e Terra. 2011.
- REBRIP. Posicionamento Sobre a Volatilidade dos Preços de Alimentos e a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional. 2011. In: INSTITUTO EQUIT; REBRIP. *G20. Novo Cenário para a Política Externa do Brasil: Perspectivas dos Movimentos Sociais*. Ed. Letra e Imagem, 2012.
- SANTORO, Mauricio. *Direitos Humanos e Participação Cidadã no Mercosul: a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa*. XVII International Congress Latin American Association. Pittsburg: 2007.
- SANTORO, Maurício. Democracia e Política Externa no Brasil. *Revista Estudos Políticos*. Nº 4. v. 01. 2012.
- SGPR. *Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania*. 2010. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/Mercosul\\_volume2.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/Mercosul_volume2.pdf). Acesso em: 02 de jun 2011.
- SGPR. *Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo*. 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul>. Acesso em: 02 de jun. 2011.
- SGPR. *Política Externa e Participação Cidadã*. 2012a. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/internacional/politica-externa-e-participacao-cidada>. Acesso em : 09 de jul. 2012.
- SGPR. *Sociedade civil debate participação social com o Instituto Social do Mercosul*. 2012b. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2012/05/04-05-2012-sociedade-civil-debate-participacao-social-com-o-instituto-social-do-mercosul](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/05/04-05-2012-sociedade-civil-debate-participacao-social-com-o-instituto-social-do-mercosul). Acesso em 05 de julho de 2012.
- SOUZA, Amaury. *A agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro. CEBRI. Ed. Campus. 2009.

- SOUZA, Matilde; BAHIA, Bernardo. *Democratization and the New Deliberative and Contest Spaces In Brazil's South-American Policy*. IPSA-ECPR Joint Conference. São Paulo, 2011.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina Dagnino; SILVA, Carla Cecília Almeida. La Constitución de La Sociedad Civil en Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. Organizações da Sociedade Civil e Poder Público. *Teoria & Sociedade*. Número Especial. Março. 2005.
- VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 19.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.