



POLÍTICA EXTERNA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Trajetória e perspectivas

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

<i>Ministro de Estado</i>	Aloysio Nunes Ferreira
<i>Secretário-Geral</i>	Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



<i>Presidente</i>	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
-------------------	--

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

<i>Diretor</i>	Ministro Paulo Roberto de Almeida
----------------	-----------------------------------

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

<i>Diretor</i>	Embaixador Gelson Fonseca Junior
----------------	----------------------------------

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

<i>Presidente</i>	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
-------------------	--

Membros	Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva Embaixador Gelson Fonseca Junior Embaixador José Estanislau do Amaral Souza Embaixador Eduardo Paes Saboia Ministro Paulo Roberto de Almeida Ministro Paulo Elias Martins de Moraes Professor Francisco Fernando Monteloliva Doratioto Professor José Flávio Sombra Saraiva Professor Eiiti Sato
---------	---

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

Vanessa Dolce de Faria

POLÍTICA EXTERNA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Trajetória e perspectivas



FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2017

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

Equipe Técnica:

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

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2017

F224 Faria, Vanessa Dolce.
Política externa e participação social : trajetória e perspectivas / Vanessa Dolce Faria. –
Brasília : FUNAG, 2017.

281 p. - (Coleção CAE)
ISBN: 978-85-7631-712-8

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LXI Curso de Altos Estudos
do Instituto Rio Branco, em 2016.

1. Democracia - participação social - Brasil. 2. Política externa - participação social - Brasil.
3. Mercado Comum do Sul (Mercosul) - participação social. I. Título. II. Série.

CDD 327.81

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Muito antes e para muito além de uma tese diplomática, foi o engajamento no diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil que permitiu à autora, então uma jovem terceira-secretária, conhecer e se encantar por um “ongueiro” irreverente e idealista.
Ao Fernando Vianna (Fedola) é dedicado este livro.



Agradecimentos e esclarecimentos de atualização

A tese do Curso de Altos Estudos (LXI CAE) que originou este livro foi concebida e escrita entre 2013 e 2015, período em que servi na Presidência da República, após mais de sete anos trabalhando no exterior. A pesquisa possibilitou-me o reencontro com o Itamaraty, ao qual retornava para dezenas de entrevistas. Debater minhas ideias com tantas pessoas, especialmente com aqueles e aquelas que pensam diferente, foi fundamental. Da mesma forma, ouvir a sociedade civil foi muito importante, e a experiência na então Secretaria-Geral da Presidência da República proporcionou-me contato cotidiano com segmentos diversificados da sociedade civil e dos movimentos sociais. Seria impossível citar e agradecer individualmente. A todas as pessoas com quem conversei, quero dizer que essa foi a melhor parte de fazer a tese.

Agradeço primeiramente, na pessoa do Gilberto Carvalho, a toda equipe da então Secretaria-Geral da Presidência, que tanto contribuiu para ampliar meus horizontes profissionais, humanos e participativos. Ao professor Marco Aurélio Garcia (*in memoriam*), meu chefe

durante a fase de redação, pelo incentivo e por não perder o humor mesmo nos momentos mais difíceis. A contingência de escrever essas linhas dias após sua morte agrega à gratidão um sentimento já forte de saudade.

Nas teses de CAE, diferentemente do que ocorre na academia, não existe a figura formal do orientador, mas eu tive um: Audo Faleiro discutiu comigo as passagens difíceis, as angústias e desafios do tema; sou muito grata pelo seu companheirismo e incentivo. Foi com Eduardo dos Santos que conversei sobre minha ideia de tese pela primeira vez; agradeço muito seu apoio na pesquisa. Com Fabricio Prado tive o prazer de trabalhar muito proximamente; as informações e reflexões compartilhadas, especialmente sobre o Programa MERCOSUL Social e Participativo, foram de enorme importância para a tese. Roberto Doring leu o trabalho com atenção, comentou e deu valiosas sugestões. Pedro Pontual e Pe. José Oscar Beozzo leram trechos e me ajudaram, da mesma forma que Glivania Oliveira e Pedro Miguel da Costa Silva, este às vésperas da defesa. A Henrique Alves, do IRBr, sempre solícito, também agradeço a ajuda na pesquisa de tantas teses de CAE. Um agradecimento especial a Helena Gasparian, e a Fernando Henrique Cardoso e Celso Lafer pelas entrevistas tão ricas.

Agradeço muito a Fernando Vianna, que fez a revisão da tese com perfeição e apoiou-me incondicionalmente, e à Márcia Vianna pelas pertinentes sugestões formais. À querida Cleidi Ribeiro, por todo apoio no processo e sempre. Obrigada aos meus pais Cássio e Marisa Faria, que não perdem uma chance de me ajudar, e aos pedaços de alegria Caio e Nuno, que me acompanharam na redação com leveza e humor. Atravessando o que este trabalho significa para mim, meu agradecimento à Tania Rivera, por não recuar como analista.

Pelas características desta obra, há um prefácio feito por um representante governamental, o embaixador Silvio José Albuquerque e Silva, e uma apresentação feita por uma representante da sociedade civil, Adriana Ramos. Ambos muito me honram com sua participação no livro.

Desde que o trabalho foi entregue ao Instituto Rio Branco, no final de 2015, muitas mudanças vêm ocorrendo em temas direta ou indiretamente ligados à participação social, o que torna necessários alguns esclarecimentos ao leitor e à leitora.

O Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico (o chamado “Conselhão”), estudado no capítulo 1, sofreu alteração na maior parte de seus representantes e duas modificações sucessivas na base legal que fundamenta seu funcionamento¹. A própria organização da Presidência da República, ao qual o “Conselhão” é ligado, sofreu sucessivas alterações. A Secretaria-Geral da Presidência da República, ao qual esteve vinculado o Programa MERCOSUL Social e Participativo (o PMSP, objeto do capítulo 3) foi transformada em Secretaria de Governo², recriada com outras competências³ e depois novamente reestruturada⁴. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao qual estava ligada a Reunião Especializada de Agricultura Familiar do MERCOSUL (a REAF, estudada no capítulo 3), foi extinto, tendo sido suas competências transferidas para o novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário⁵, sendo em seguida criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que ora se ocupa da REAF

1 Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2016, revogado pelo Decreto nº 8887, de 24 de outubro de 2016.

2 Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016.

3 Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017.

4 Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017.

5 Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

e se subordina à Casa Civil⁶. O Conselho Consultivo da CAMEX (o CONEX, estudado no capítulo 4), foi transferido do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços para o Itamaraty durante a gestão do ministro José Serra⁷, sendo novamente deslocado para seu ministério de origem na gestão do ministro Aloysio Nunes Ferreira⁸.

Tantas mudanças, em tão pouco tempo, afetaram o funcionamento não apenas dos mecanismos acima citados, como dos mecanismos participativos em geral. O CONEX e o PMSP, por exemplo, não se reuniram mais. Para além das mudanças institucionais que naturalmente trazem dificuldades à reorganização dos atores envolvidos nos processos participativos, setores da sociedade civil têm-se mostrado resistentes à participação no atual contexto político. A esse respeito, uma reflexão que se esboçava no momento de conclusão da tese – a crise do sistema representativo e os possíveis efeitos sobre o sistema participativo – ganhou centralidade e precisaria ser hoje, sem dúvida, objeto de maior aprofundamento.

No caso específico da política externa, o Itamaraty teve, de 2015 até o momento, três ministros de Estado. A prática de diálogo com a sociedade civil foi mantida especialmente na área de meio ambiente. Como estudado no capítulo 2, trata-se do segmento com mais consolidada tradição de diálogo com a sociedade civil – embora esse diálogo seja sempre de caráter não institucionalizado, sem financiamento estatal da participação social. Recentemente, inclusive, a FUNAG e o MRE promoveram amplo debate sobre a agenda de mudança

6 Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016 e Decreto nº 8.723, de 14 de junho de 2016, revogados pelo Decreto nº 8865, de 29 de setembro de 2016.

7 Decreto nº 8.823, de 28 de julho de 2016 (art. 8º-A, inc II).

8 Decreto nº 9.029, de 10 de abril de 2017.

do clima com representatividade diversificada da sociedade civil – pesquisadores, representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais, ONGs, empresários, entre outros⁹.

O reconhecimento da política externa como política pública¹⁰ e mesmo a inseparabilidade da política externa com relação à política interna¹¹ seguem sendo anunciados. Discussões sobre estabelecimento de um mecanismo permanente de diálogo com a sociedade civil em política externa, por sua vez, arrefeceram. Mas devem voltar. Trata-se de tema que ressurge de tempos em tempos, em consonância com a trajetória de participação social nas políticas públicas em geral, amparada pela Constituição Federal de 1988. Como toda trajetória, conhece reveses e avanços, mas a autora não duvida de seu sentido: aponta para a necessária institucionalização da abertura do Itamaraty à sociedade e para o aprofundamento da democratização desta política pública que vem, felizmente, ganhando cada vez mais espaço no debate nacional.

Brasília, 23 de julho de 2017

9 Trata-se da iniciativa “Diálogo sobre financiamento de florestas e mudança do clima”, realizada em 26 de junho de 2017 no Palácio do Itamaraty, em Brasília.

10 Pronunciamento do presidente Michel Temer. Disponível em: <<https://www.facebook.com/AgoraNoPlanalto/photos/a.219988344805706.48071.199126586891882/896825770455290/?type=3&theater>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

11 Discurso de posse do ministro Aloysio Nunes Ferreira no Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-aloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em: 3 jul. 2017.



Apresentação

A jovem democracia brasileira é uma conquista de toda a sociedade, para a qual contribuiu inequivocamente sua parcela mais organizada, fortemente comprometida com a consolidação do Estado democrático de direito, do qual a participação social nas políticas públicas é um dos mais efetivos pilares.

Os dilemas que enfrentamos nas organizações e movimentos da sociedade brasileira para exercer o direito à participação recebem no trabalho de Vanessa Dolce de Faria um tratamento sólido e respeitoso. Estão aqui explícitos os enormes desafios da representatividade, da legitimidade e das condições objetivas necessárias a uma participação social efetiva.

Ao analisar o cenário da participação social na política externa brasileira, resgatando a história e o papel da sociedade civil no processo de redemocratização do país, a autora traça um panorama criterioso de experiências e oportunidades de participação, enfrentando de modo consistente debates caros tanto ao campo governamental quanto ao das organizações.

Da promulgação da Constituição aos dias de hoje, a trajetória das organizações da sociedade civil tem sido

diretamente influenciada pela velocidade dos avanços tecnológicos da sociedade em rede. A revolução digital contemporânea é um elemento central da história e dos desafios atuais das organizações e dos novos coletivos, e suas implicações para o processo de participação social não passam despercebidos no trabalho.

Prover espaços de participação adequados às dinâmicas sociais, que permitam potencializar a contribuição da sociedade ao debate e fortalecer políticas públicas como políticas de Estado é o desafio do Estado brasileiro para o qual o presente livro dá uma contribuição contundente e objetiva.

Adriana Ramos¹²

12 Coordenadora do Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental (ISA) e membro da direção executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

Sumário

Siglas e abreviaturas.....	19
Prefácio	23
Introdução	27
1. Participação social nos marcos da democracia brasileira.....	43
1.1. Sociedade civil e redemocratização	43
1.2. As inovações participativas a partir da Constituição Federal de 1988.....	51
1.3. Os Conselhos e Conferências de Políticas Públicas.....	61
1.3.1. Os conselhos	63
1.3.2. As conferências	70
1.4. Os desafios da participação social hoje.....	74
2. Participação social na política externa	83
2.1. O “Ciclo Social” de Conferências da ONU.....	87
2.2. A agenda econômica multilateral.....	96

2.3. A agenda multilateral do desenvolvimento sustentável	107
2.3.1. A Rio+20 e os Diálogos sobre Desenvolvimento Sustentável	109
2.3.2. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	114
2.3.3. A agenda de mudança do clima	119
2.4. A experiência com comunidades brasileiras no exterior	122
2.5. Os “Diálogos” e o Livro Branco sobre Política Externa Brasileira	130
2.6. Desafios	135
 3. Participação social no MERCOSUL: o Programa MERCOSUL Social e Participativo	139
3.1. As origens da participação social na institucionalidade do MERCOSUL.....	142
3.2. Modalidades de reuniões com participação social; a REAF	146
3.3. O Programa MERCOSUL Social e Participativo ...	150
3.3.1. Origens	150
3.3.2. Funcionamento	153
3.3.3. A Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL	163
3.3.4. Desafios	164
3.4. Conclusões	167
 4. Considerações sobre um mecanismo permanente ..	171
4.1. Desdobramentos recentes	175

4.2. Outras experiências	180
4.2.1. O Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX (CONEX)	180
4.2.2. Experiências no exterior.....	182
4.3. Caminhos possíveis	190
4.3.1. Objeto e efetividade.....	191
4.3.2. Critérios de participação	195
4.3.3. Financiamento	198
4.4. Ganhos e desafios	202
Conclusão	209
Referências	217
Anexos	259
I. Artigos constitucionais.....	261
II. Decreto do PMSP	266



Siglas e abreviaturas

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AI – Assessoria Internacional
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
CAE – Curso de Altos Estudos
CAMEX – Câmara de Comércio Exterior
CBM – Conferência Brasileiros no Mundo
CCS – Conselho do Programa Comunidade Solidária
CEB – Coalizão Empresarial Brasileira
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CGFOME – Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome/MRE
CMC – Conselho do Mercado Comum/ MERCOSUL
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria
CONEX – Conselho Consultivo do Setor Privado da
CAMEX
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e
Nutricional
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na
Agricultura
COP – Conferência das Partes
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta/ MERCOSUL
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRBE – Conselho de Representantes de Brasileiros no
Exterior
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DBR – Divisão das Comunidades Brasileiras/ MRE
DDS – Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável
DEMA – Divisão de Meio Ambiente/MRE
DME – Departamento de Meio Ambiente e Temas
Especiais/ MRE
DMS – Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais,
Jurídicos e Sociais do MERCOSUL/MRE
FAF – Fundo da Agricultura Familiar/MERCOSUL
FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social/MERCOSUL
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e
Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão/MRE
GICI – Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio
Internacional de Mercadorias e de Serviços
GIPI – Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual
GMC – Grupo Mercado Comum/MERCOSUL

GR-RI – Grupo de Reflexão de Relações Internacionais
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
GTI ODS – Grupo Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
iNDC – *intended Nationally Determined Contribution*
IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/
FUNAG
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão
MPL – Movimento Passe Livre
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organização Social
OSC – Organização da Sociedade Civil
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PMSP – Programa MERCOSUL Social e Participativo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPT – Presidência *Pro Tempore*/ MERCOSUL
PR – Presidência da República
REAF – Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar/ MERCOSUL
REBRIP – Rede Brasileira de Integração dos Povos
SENALCA – Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Referentes à ALCA
SENEUROPA – Seção Nacional para Negociações MERCOSUL-União Europeia
SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SGEB – Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior/MRE
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
UNCED – *United Nations Conference on Environment and Development*
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*
UPS – Unidade de Apoio à Participação Social/MERCOSUL

Prefácio

A obra “Política Externa e Participação Social: trajetória e perspectivas”, de autoria da Vanessa Dolce de Faria, possui virtudes que justificam amplamente sua publicação e difusão entre o público interessado pelas relações internacionais e especificamente pelo estudo da política externa brasileira.

O tratamento do tema da participação social na formulação e monitoramento da política externa é original. A autora analisa com precisão a influência das novas *constituencies* domésticas no processo da formulação e execução da política externa, que considero um dos temas mais importantes nas relações internacionais contemporâneas.

Para uma jovem democracia como a brasileira, a crescente participação da sociedade civil em temas de política externa tem-se mostrado altamente salutar para a eficácia e a legitimidade das ações externas do país.

A diplomacia brasileira, em especial em campos sensíveis como o da promoção e defesa dos direitos humanos, não pode jamais ignorar as pressões políticas e os questionamentos advindos do Parlamento e da sociedade civil na formulação da política externa, sob o risco de deslegitimar suas ações. O diálogo permanente do Itamaraty com a sociedade civil organizada e os parlamentares fortalece e legitima o processo de formulação e execução da política externa. Permite

ainda o tratamento mais objetivo e transparente de todos os temas internacionais que afetam direta ou indiretamente a dignidade dos brasileiros e estrangeiros submetidos à jurisdição do Estado.

Em seu trabalho, Vanessa Faria toma em consideração três pressupostos centrais. Em primeiro lugar, defende que a política externa é uma política pública “caracterizada por particularidades que precisam ... ser reconhecidas e consideradas”. Em segundo lugar, a política externa “não é um mundo distante da sociedade; dele temos nos aproximado cada vez mais”. Finalmente, apesar dos desafios, defende a importância da institucionalização de um mecanismo de diálogo permanente com a sociedade civil.

O primeiro pressuposto relativiza a interpretação da política externa como uma política pública como as demais. Para a autora, “à diferença das demais políticas públicas, a política externa é aquela que, caracteristicamente, necessita conciliar os desafios internos com os desafios externos do país”.

Parece-me evidente que as políticas públicas, em cada uma de suas fases – formulação, decisão, implementação e avaliação –, devem ser conduzidas por meio de atos passíveis de serem submetidos a mecanismos de controle por parte do poder público. A publicidade na condução da política externa é um corolário do princípio constitucional da publicidade dos negócios públicos (artigos 5º, XXXIII, e 37, parágrafo 3º, II da Constituição de 1988). Com base na leitura das competências constitucionais dos diferentes poderes, considero legítimo entender a política externa como uma política pública “como outra qualquer”, apesar de lidar com certos temas que requerem sigilo e confidencialidade.

O segundo pressuposto guarda relação direta com o maior envolvimento dos atores da sociedade, em seus diversos níveis, em questões internacionais. Neste caso, coincido com a autora quanto à percepção de que a interação entre governo e sociedade civil empresta eficácia e legitimidade crescentes à execução da política externa brasileira. Para comprovar tal tese, Vanessa Faria é feliz ao salientar

a crucial participação da sociedade civil brasileira no processo de discussão e formulação das posições do Estado brasileiro ao longo do chamado ciclo social da ONU. Estou convencido de que, ao longo dos anos 90, consolidou-se de forma definitiva a percepção de que todas as dimensões da política externa – sem exceção – têm a ganhar com a maior permeabilidade dos agentes públicos responsáveis pela formulação e execução da política externa aos atores domésticos e às novas *constituencies* legitimamente interessadas no impacto das decisões internacionais sobre seus interesses diretos e indiretos.

O terceiro pressuposto central da tese é a importância da institucionalização de um mecanismo de diálogo permanente com a sociedade civil. Esta é a dimensão mais rica do trabalho, que dará margem a reflexões por parte dos leitores. O trabalho defende a instituição de um mecanismo permanente de diálogo. Embora não exclua a possibilidade de que tal mecanismo assuma características de um conselho de política pública (no caso, um Conselho Nacional de Política Externa), opta pela adoção do que denomina “uma posição intermediária”.

Vanessa Faria não assume tal postura por comodidade analítica ou excessiva cautela política. Levando em conta o exemplo “enxuto” da composição do CONEX, órgão de assessoramento da CAMEX, entende que um mecanismo institucional permanente de diálogo, de caráter consultivo, seria um importante espaço “para recepcionar e discutir propostas e ideias que a sociedade civil tenha sobre a agenda de política exterior”. Posiciona-se contra um mecanismo institucionalizado que seja “amplo a ponto de se tornar uma assembleia” ou “reduzido que deixe de envolver os principais setores da sociedade civil”.

O trabalho faz um alerta importante quanto aos riscos de vir a ser instituído um mecanismo de diálogo entre governo e sociedade civil, em temas de política externa, que se resuma a ser um foro de participação “como um valor”, sem atentar para a importância que os atores envolvidos no processo inevitavelmente atribuirão aos resultados da interlocução. Adverte ainda sobre as “particularidades da política

externa”, que agregariam dificuldades à institucionalização de um diálogo da chancelaria com a sociedade civil em decisões de política externa “que implicam, não raro, o imperativo do sigilo”.

A politização da política externa brasileira, entendida como a mobilização de atores na sociedade civil interessados em influenciar decisões adotadas pelo Estado no plano internacional, é uma consequência das mudanças ocorridas no Brasil desde a redemocratização ocorrida em meados dos anos 80. A ampliação de questões na agenda externa, a formação de novas *constituencies* e a crise de representatividade do sistema político brasileiro (evidenciada nos dias atuais) tenderão inevitavelmente a aumentar as pressões sobre o Itamaraty no sentido da criação de mecanismos efetivos e institucionalizados de diálogo direto com a sociedade civil.

Silvio José Albuquerque e Silva¹³

13 Embaixador; secretário especial adjunto de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos; membro-eleito do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial das Nações Unidas (2018-2021).

Introdução

A leitura de uma tese de CAE do início dos anos 1980 teve papel importante na reflexão que fundamenta o presente trabalho. Escrita durante o período autoritário, num contexto constitucional, social e político muito diferente do atual, a tese do embaixador Gelson Fonseca Júnior analisa as possibilidades e os desafios que as relações – até então incipientes – entre o Itamaraty e um setor específico da sociedade civil, a academia, poderiam oferecer. O diplomata defende a aproximação com a academia, opção que demonstraria “preferência institucional pela democracia”¹⁴, e situa a tese dentro de um marco maior – “o tema estratégico da relação com a sociedade civil”¹⁵. Fazendo a ressalva de que não seria possível “derivar do que se propôs para a academia um modelo que abarque, em suas variadas modalidades, o relacionamento com a sociedade civil”¹⁶, indica:

(...) se existe uma lição geral a tirar das considerações que foram feitas para a academia será sem dúvidas a noção de que o *comportamento democrático é o melhor caminho para modelar as opções e atitudes institucionais do Itamaraty. Nas ligações com a sociedade civil, acontece um desses casos em que a ética da convicção casa perfeitamente com a ética*

14 FONSECA JÚNIOR, 1982, p. 183.

15 *Ibid.*, p. 202.

16 *Ibid.*, p. 202.

da responsabilidade. O sucesso político na convivência, com a sociedade civil, medida sem dúvidas pela força do prestígio e da legitimidade da instituição, é o que recomenda a ética da responsabilidade para que se alcancem as próprias finalidades da ação democrática. Não haverá boa política externa sem uma chancelaria que saiba convencer internamente, que pratique política de raízes sociais bem firmes. Ora, não será bem cumprida a responsabilidade se a prática da democracia não nascer de boa e sólida convicção. Para funcionar como estratégia de convívio, é fundamental que se acredite nos resultados sólidos da democracia, *por convicção*¹⁷.

A presente tese de CAE, escrita mais de 30 anos depois, também se situa no campo da reflexão sobre democracia e política externa, e mais especificamente sobre a relação que podemos e devemos ter com a sociedade civil. Diferentemente da época em que o embaixador Gelson Fonseca Júnior escreveu seu trabalho, hoje o tema não está “em aberto”, e o “desenho de alternativas políticas”, que então apenas se iniciava¹⁸, ocorre já há algum tempo – mais precisamente, desde a última redemocratização do país. No final dos anos 90, sintetizava o chanceler Luiz Felipe Lampreia:

Estamos longe dos tempos em que os governos, isolados em torre de marfim do Estado, acreditavam-se capazes de conceber e implementar políticas impostas ou fazer acordos ou entendimentos exclusivamente oficiais, confiando na indiferença mais ou menos generalizada da sociedade civil (...) Resulta daí que o planejamento e a execução da política externa tornou-se um exercício democrático entre os governos e as sociedades. Em uma sociedade democrática, os governos não produzem interesses isolados, senão que os identificam e interpretam no diálogo e na interação constantes com a sociedade civil em geral e os diferentes setores em particular¹⁹.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova etapa, em que a participação social tornou-se pilar do sistema democrático brasileiro,

17 *Ibid.*, p. 203, grifos do autor.

18 *Ibid.*, p. 204.

19 LAMPREIA, 1999, p. 170-171.

conforme será analisado no capítulo 1 deste trabalho. Hoje, o debate sobre políticas públicas com a participação da sociedade civil – seja por mecanismos tradicionais, como as Conferências ou Conselhos de Políticas Públicas no Poder Executivo, ou as audiências públicas nos Poderes Legislativo e Judiciário; seja por novos canais de comunicação, por meio da Internet – é realidade no Estado brasileiro.

No Itamaraty e na política externa, não tem sido diferente, conforme reconhecido, por exemplo, no discurso de posse do embaixador Eduardo dos Santos como secretário-geral:

Estas e tantas outras responsabilidades temos cumprido sem vacilações, inclusive ao buscarmos articulação permanente com a sociedade civil. Nossas portas têm permanecido abertas aos empresários, aos pesquisadores, aos representantes sindicais, às organizações não governamentais, aos intelectuais e artistas, aos formadores de opinião e, sobretudo, temos mantido as portas abertas ao cidadão²⁰.

Essa perspectiva democrática participativa está refletida, de forma clara, também na definição de diplomacia pública no sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores:

Tradicionalmente, o conceito de “diplomacia pública” esteve associado à promoção da imagem de um país no exterior. No Brasil, a “diplomacia pública” é entendida não só nessa acepção tradicional, mas também no sentido de maior abertura do Ministério das Relações Exteriores e da política externa brasileira à sociedade civil, em um esforço de democratização e transparência das políticas públicas nacionais. Concebida como política pública, a política externa deve, por um lado, atender aos anseios da população e visar ao interesse nacional; por outro, a política externa também deve ser inclusiva, democrática e participativa. Experiências como a Comissão Nacional para a Rio+20, a Cúpula dos Povos, os Diálogos sobre Sustentabilidade, os Diálogos sobre Política Externa e a atuação do Itamaraty nas mídias digitais têm reforçado os esforços de diplomacia pública no Brasil, tanto para a prestação de contas à sociedade quanto para a recepção de

20 SANTOS, 2013.

comentários, sugestões e críticas que contribuem para a formulação de políticas públicas atentas à evolução dos anseios nacionais²¹.

Nesse contexto, o reconhecimento da política externa, sem prejuízo de suas especificidades, como uma política pública entre outras tem sido recorrente: “A política externa é uma política pública. Interessa a todos, pois trata da gestão dos interesses coletivos de uma nação no mundo”²²; “(...) a política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas e da opinião pública. Os princípios são os mesmos, mas as prioridades e agendas podem mudar”²³.

A realidade engendrada pela Constituição Federal de 1988 e por um conjunto de transformações no plano nacional, bem como desdobramentos havidos no contexto global das últimas décadas, suavizaram certa visão realista das relações internacionais, mediante a qual a política externa começaria onde termina a política doméstica. Por um lado, políticas domésticas avançaram na arena internacional, com ministérios ditos setoriais *going international*²⁴, tendência da qual a criação da figura do adido agrícola²⁵ e demandas para que se estabeleça a do adido de comércio exterior podem ser consideradas exemplos. Por outro lado, os processos de globalização e liberalização econômica levaram à diversificação de atores internacionais, de tal forma que empresas, ONGs, movimentos sociais e mesmo governos estaduais e municipais, entre outros, passaram a atuar internacionalmente²⁶. Também a própria agenda internacional passou a lidar, cada vez mais, com temas cujo encaminhamento não apenas transcende as fronteiras

21 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=207&lang=pt-BR>. Acesso em: 2 nov. 2015.

22 LAFER, 2007.

23 AMORIM, 2010, p. 13.

24 MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 28.

25 Estão autorizados adidos agrícolas junto às Missões Diplomáticas do Brasil em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Pequim, Moscou, Pretória, Tóquio e Washington (BRASIL, 2008b, art. 4º).

26 OLIVEIRA; MILANI, 2012.

Em obra com título sugestivo – “O diplomata e o intruso” –, Bertrand Badie analisa o fenômeno da entrada das sociedades na arena internacional, hoje “povoada por atores de todas as espécies” (BADIE, 2009, p. 49).

clássicas do Estado, como se refletem mais diretamente na vida das pessoas. A política externa não é um mundo distante da sociedade; dela temos nos aproximado cada vez mais. Esse é o *ponto de partida* da tese.

Como se verá, o diálogo promovido pelo Itamaraty junto à sociedade civil ocorre de diversas formas. Normalmente, costuma-se consultar a sociedade civil de maneira *ad hoc*, por meio de mecanismos organizados em torno de situações ou negociações específicas. O diálogo com a sociedade civil, em geral, não se estrutura de maneira *permanente*, embora existam iniciativas com grau mais avançado de institucionalização, funcionando segundo regras formalmente estabelecidas e de forma contínua, como será analisado no trabalho. Avançar no sentido da permanência do diálogo com a sociedade civil é desejável. Institucionalizar um mecanismo com esse fim implicaria avanço democrático para a política externa e ganhos de credibilidade para o Itamaraty.

A partir da análise da participação social no Estado brasileiro, de como tem sido o diálogo com a sociedade civil em temas de política externa e do funcionamento específico de um mecanismo consultivo que foi institucionalizado pelo Itamaraty e pela Presidência da República – o Programa MERCOSUL Social e Participativo –, pretende-se contribuir para o posicionamento institucional em face da crescente demanda por publicização da política externa. Essa demanda se insere no contexto de ampliação do debate sobre políticas públicas em geral, por meio de canais institucionalizados de participação social, segundo tendência que tem sido implementada pelo Estado brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Mas como avançar na institucionalização da participação social na política externa?

Não se trata de desafio simples, nem novo. Em tese de CAE defendida em 1997, o embaixador Ricardo Neiva Tavares já identificava a demanda de setores da sociedade civil pelo estabelecimento de um “espaço permanente de diálogo estratégico com o Ministério de Relações

Exteriores com vistas aos desdobramentos assumidos durante o Ciclo Social²⁷²⁸. Em seminário realizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais em 1993 junto a diplomatas, empresários e sindicalistas para se examinar o caráter público da política externa, abordou-se a criação de um “mecanismo institucionalizado de interlocução continuada” que assumisse simultaneamente caráter de um grande “Conselho” para debater linhas gerais, com “câmaras temáticas” para temas específicos, sem prejuízo de “articulações *ad hoc*” para reuniões internacionais²⁹. Mais recentemente, o tema ganhou visibilidade nas gestões dos ministros Antonio de Aguiar Patriota e Luiz Alberto Figueiredo Machado, com a demanda de constituição de um Conselho Nacional de Política Exterior, a qual também já foi encaminhada ao atual chanceler Mauro Vieira³⁰.

É preciso refletir com propriedade sobre matéria que, de tempos em tempos e com distintas roupagens, reaparece.

Como política pública, a política externa é caracterizada por particularidades que precisam, de entrada, ser reconhecidas e consideradas, e que orientam e embasam toda a reflexão nesta tese. Em primeiro lugar, a política externa está condicionada pela Constituição Federal. Constitui política de estado, que deve representar a voz da nação na defesa dos princípios constitucionais que regem as relações exteriores do país: a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, a concessão de asilo político e a busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América

27 A expressão “Ciclo Social” refere-se, aqui, às Conferências da ONU realizadas na primeira metade da década de 1990, que serão analisadas no capítulo 2 (seção 2.1).

28 TAVARES, 1997, p. 163.

29 LOPES, 2011, p. 70.

30 BITELLI, 2015 – entrevista.

Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações³¹.

Por outro lado, a Constituição Federal confere competência privativa ao presidente da República para manter relações com Estados estrangeiros, acreditar representantes diplomáticos e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional³². Nessa perspectiva, a política externa também é uma política de governo, pois está subordinada às diretrizes estabelecidas pelo presidente da República, conforme síntese do chanceler Celso Lafer realizada no discurso de balanço de sua segunda gestão à frente do Itamaraty:

No Brasil, vivemos num sistema presidencialista. Incumbe, assim, ao presidente da República fechar o sistema. O ministro das Relações Exteriores, por exemplo, é o colaborador do presidente no que diz respeito aos temas de política externa, mas a definição das diretrizes desta cabe constitucionalmente ao chefe de Estado. Assim, a atuação do ministro muda dependendo de quem ocupe a presidência³³.

Além disso, diferente das demais políticas públicas, a política externa é aquela que, caracteristicamente, necessita conciliar os desafios internos com os desafios externos do país, como recordou o embaixador Sérgio França Danese em seu discurso de posse como secretário-geral: “O secretário-geral é o auxiliar direto do ministro de Estado na condução de uma política pública singular, a política externa, que nos traz desafios de uma dupla dimensão, nacional e internacional”³⁴.

Nesse contexto, não são menores os desafios de se pensar em como avançar na institucionalização de um mecanismo de diálogo permanente com a sociedade civil no campo da política externa, em que também é preciso preservar a necessidade de sigilo inerente a certos

31 BRASIL, 1988, art. 4º, incs. I a X e § único.

32 *Ibid.*, art. 84, incs. VII e VIII.

33 LAFER, 2003, p. 12-13.

34 DANESE, 2015.

temas e negociações internacionais. De que forma, então, temas de política externa poderiam ser debatidos num tal mecanismo? Quais os critérios mais democráticos de representatividade da sociedade civil? Qual a melhor forma jurídica de criar referido mecanismo? Como poderia ser financiada a participação social? Quais os riscos e os ganhos que poderiam resultar da iniciativa? Para todas essas questões não existem respostas absolutas ou definitivas. No entanto, a tese procura debater-las, com vistas a fornecer o maior número possível de elementos que colaborem para o amadurecimento da necessária reflexão do Itamaraty sobre o tema e para o avanço da institucionalização de seu diálogo com a sociedade civil. Esta é a contribuição que se pretende dar, o *ponto de chegada* do trabalho.

I. Definição de conceitos

Tão antigo quanto a própria Ciência Política, o conceito de “sociedade civil” varia conforme contextos sociopolíticos e históricos³⁵. Seria impossível apontar uma definição universal e consensual. Autores diversos, como Hegel, Marx, Gramsci, Bobbio e Habermas, pensaram sobre a sociedade civil de seus tempos, cada qual examinando-a num arcabouço teórico e histórico específico. Por constituir elemento central do presente trabalho, é necessário elucidar, primeiramente, de quem estamos exatamente falando ao mencionarmos “sociedade civil”.

A revisão doutrinária do conceito não será objeto do trabalho. Nele será utilizado o conceito de “sociedade civil” ancorado na experiência brasileira de redemocratização mais recente, em torno da qual se organizou a sociedade civil nacional, e que compreende gama muito diversa de atores sociais. É com esta sociedade civil, plural e dinâmica, que o Itamaraty vem dialogando cada vez mais.

No caso brasileiro, o conceito está atrelado ao processo de organização social e política de atores diversos que tinham em comum

35 COSTA, 2002, p. 37.

o objetivo de lutar pela redemocratização do país³⁶. Foi em torno deste objetivo que as chamadas organizações não governamentais (ONGs), os movimentos sociais, a academia, a imprensa, o empresariado, as associações de classe, profissionais e de bairro, os sindicatos de trabalhadores e as forças políticas de oposição uniram-se, de tal forma que, entre nós, o termo sociedade civil remeteu, em sua gênese, a um sentido coloquial e genérico, de contraposição a “militar”³⁷.

Conquistado o objetivo da redemocratização, diversas clivagens vieram à tona no amplo campo da sociedade civil. No entanto, parece acertada a visão de que, mesmo com as clivagens que se vão formando, é possível falar em sociedade civil em um contexto:

(...) ao qual se vincula conjunto amplo de atores que, depois do reestabelecimento dos canais liberais democráticos de expressão e fissuramento do bloco de certa maneira unitário de oposição ao regime militar, não querem ser assimilados nem às estruturas partidárias nem ao aparelho de estado³⁸.

A pesquisa realizada para este trabalho indicou que, quando se fala *com* e *de* sociedade civil no âmbito do Itamaraty, inclui-se, via de regra, conjunto bastante diversificado de atores sociais, sem aparente conceito rigoroso a definir seus limites. Entidades empresariais, ONGs, movimentos sociais, associações de classe, academia e sindicatos são atores que têm sido chamados ao diálogo na condição de sociedade civil. Modelos de interação de caráter muito amplo, como os Diálogos sobre Política Externa realizados em 2014, ou seminários sobre política externa, também envolveram a imprensa. Este trabalho, no entanto, considera que a imprensa, cujas relações com o Itamaraty são centralizadas na Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG), constitui setor da sociedade civil de funcionamento muito singular, que requereria

36 DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2009.

37 COSTA, 2002.

38 *Ibid.*, p. 61.

análise particularizada³⁹. A tese está focada na sociedade civil que tem sido *majoritariamente* representada nos mecanismos de diálogo instituídos em política externa, *composta especialmente por representantes de ONGs, da academia, de entidades empresariais, de movimentos sociais e sindicatos*. É especialmente desses atores que se trata nas referências à sociedade civil ao longo do trabalho. Importa lembrar que esses atores frequentemente organizam-se em “redes”, associações ou confederações, conforme será visto.

Outros conceitos também requerem esclarecimentos. O primeiro é o termo ONG, “organização não governamental”, conceito amplo que engloba tipos de organizações muito distintos, conquanto não sejam governos ou empresas privadas. O termo surgiu no contexto das Nações Unidas, na década de 1950, em referência a organizações que começavam a atuar no nível supranacional⁴⁰. No Brasil, não existe tradução jurídica do conceito de ONG, que pode ser considerado um “apelido” atribuível às mais distintas organizações – de clubes e sindicatos a associações de moradores ou ambientalistas, e mesmo fundações filantrópicas.

Juridicamente, essas organizações podem assumir as formas de associações ou fundações, previstas no Código Civil⁴¹. Podem também receber distintos títulos por parte do governo, como organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou organizações da sociedade civil (OSC). Como será analisado no capítulo 1, as duas últimas figuras jurídicas foram criadas com o objetivo de formalizar relações contratuais entre o Estado e a sociedade civil, e abarcam sempre fundações e associações. Em sua prática de diálogo com a sociedade, o Itamaraty utiliza o conceito genérico de ONG para se referir às OSC, que podem ser definidas como entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público e não

39 A relação entre o Itamaraty e a imprensa foi abordada na tese de CAE *Política Externa e mídia em um Estado Democrático. O caso brasileiro* (SOARES, 2007) e, em alguma medida, também na tese *O Itamaraty e a Opinião Pública no Brasil* (RODRIGUES, 2001).

40 TAVARES, 1997.

41 BRASIL, 2002, arts. 53 a 69.

têm o lucro como objetivo final. Na tese, ao serem mencionadas ONGs, deve-se ter em mente o conceito de OSC.

O conceito de *movimento social* também é amplo e genérico, confundindo-se e identificando-se, não raro, com o de ONG. O fato de um grupo identificar-se como movimento social não significa que não seja uma organização da sociedade civil, uma associação, confederação ou mesmo um sindicato. É frequente a interlocução do Itamaraty, por exemplo, com o movimento negro, o movimento ambientalista e o movimento feminista, ou com entidades como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que embora seja formalmente uma confederação de trabalhadores do campo, apresenta-se publicamente também como movimento social. Na definição de Raul Valle:

(...) entre nós, os movimentos sociais são coletividades unidas por objetivos e ideais comuns, reunidas em torno de algum tipo de organização informal, mas com algum tipo de hierarquia, sem necessariamente um quadro profissionalizado interno, constituído de militantes, e que se relacionam com o Estado na qualidade de grupos de pressão e demandantes de serviços ou políticas públicas⁴².

O conceito de *institucionalização*, por sua vez, está diretamente ligado à existência de regras formais acerca de processos⁴³. Algo está “institucionalizado” ao funcionar de maneira previsível, segundo regras formalizadas cujo funcionamento seja de conhecimento público. Na participação social, a institucionalização envolve regras formalizadas em instrumento normativo, que costumam prever, entre outros, a frequência de reuniões entre sociedade civil e governo e o financiamento da participação de representantes da sociedade civil nas reuniões. Ao se falar em institucionalização da participação social, tem-se em vista essas ideias.

42 VALLE, 2002, p. 40.

43 MEYER; ROWAN, 1977.

Examinados os conceitos que serão frequentemente mencionados, passemos a um breve resumo dos capítulos.

II. Estrutura do trabalho

A tese é composta por quatro capítulos, por esta Introdução e por uma Conclusão, além de índice, lista de siglas e abreviações, lista de referências utilizadas e anexos. O trabalho tem dupla natureza: uma descritiva, fundada em pesquisa levada a cabo em fontes primárias – documentos e entrevistas produzidas especialmente para a tese –, com o objetivo de reconstituir a trajetória da construção da participação social na política externa; outra analítica, a partir da qual se tiram conclusões e se formulam propostas com os olhos postos no futuro.

O capítulo 1 discorre sobre a evolução da participação social nos marcos democráticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Examinam-se os fatores sociais e políticos que confluíram para a organização dos pilares da sociedade civil brasileira, a qual se uniu em torno da luta pela redemocratização defendendo novas formas de participação política. O processo constituinte e a Constituição Federal de 1988 absorveriam e dariam vazão a essas demandas participativas, alicerçando as bases de um sistema democrático com canais institucionalizados de participação social que viriam, nas décadas seguintes, a ser aprofundados e aperfeiçoados. Estudam-se os principais momentos dessa trajetória estatal participativa, com destaque para a evolução do arcabouço legal e de importantes mecanismos participativos, como os Conselhos e Conferências de Políticas Públicas. Por fim, analisam-se os desafios da participação social no presente, momento em que o Estado precisa lidar, também, com demandas de caráter difuso e descentralizado.

No capítulo 2, é descrita a trajetória de participação social na política externa brasileira a partir, também, da Constituição Federal de 1988. A ordem democrática pós-1988 abriu paulatinamente as portas do Itamaraty à sociedade, e negociações internacionais fomentaram

essa abertura. Diversos modelos de consultas com a sociedade civil têm sido implementados ao longo do tempo; em comum, tendem a ter caráter *ad hoc*. Primeiramente, foram as Conferências do chamado Ciclo Social da ONU que levaram à aproximação com distintos setores da sociedade civil; em seguida, a partir de 1995, processos negociadores na área comercial e econômica impulsionaram o desenvolvimento de mecanismos específicos de diálogo com a sociedade civil, que passou a se organizar em “redes” com vistas a mais bem lidar com os desafios da integração. Na área ambiental, acumulou-se sólida trajetória de consultas com a sociedade civil, desde que o Brasil sediou a Rio-92. O exame de processos relativos a consultas recentes, formuladas em torno de mecanismos participativos criados na Rio+20, nas discussões sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e na agenda de mudança do clima, compõe o capítulo 2. Também os processos em torno dos Diálogos sobre Política Externa, realizados em 2014, e que ajudaram a informar a elaboração do Livro Branco de Política Externa, têm vez nesse capítulo. Nele ainda se considera a trajetória participativa na assistência a comunidades brasileiras no exterior. Trata-se de processo que levou à institucionalização do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior e das Conferências Brasileiros no Mundo. No caso consular, a institucionalização de mecanismos participativos tem viabilizado o diálogo permanente, característica ausente nos demais modelos. O capítulo se encerra com a discussão de desafios que se apresentam ao Itamaraty na matéria.

No capítulo 3, estuda-se um caso concreto de mecanismo institucionalizado de consultas com a sociedade civil num campo delimitado da política externa, aquele referente a temas do MERCOSUL: o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP). Coordenado pelo Itamaraty e pela Secretaria-Geral da Presidência da República entre 2008 e 2015, esse mecanismo foi criado por decreto presidencial, apresentando funcionamento contínuo e participação da sociedade civil financiada pelo Estado. Aspectos do funcionamento do Programa, como

critérios de representação da sociedade civil, formas de financiamento, pautas de discussão e desafios quanto à efetividade, são objeto de estudo. A partir dessa análise, extraem-se conclusões pertinentes à reflexão a que se dedica o último capítulo.

Este – o capítulo 4 – é um exercício reflexivo sobre a possível institucionalização de um mecanismo permanente de diálogo com a sociedade civil em política externa. Em primeiro lugar, delimitam-se os limites e possibilidade de tal mecanismo, para logo se resumir a trajetória mais recente de demandas da sociedade civil no tema. Em seguida, analisa-se a singularidade da experiência do Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX (CONEX), canal institucionalizado de diálogo com um setor da sociedade, o empresariado, em temas de comércio exterior, bem como mecanismos adotados por outros países. Examinam-se possíveis critérios de representação da sociedade civil, questões pertinentes a formas de financiamento, efetividade, desafios e ganhos que o mecanismo poderia implicar.

A conclusão repassa os pontos principais de cada capítulo para indicar quais seriam os principais êxitos e desafios do avanço da institucionalização da participação social na política externa, passo importante a ser dado na trajetória de relacionamento do Itamaraty com a sociedade civil.

III. Metodologia e fontes

A tese baseia-se em fontes primárias (documentos governamentais, especialmente do Itamaraty e da Presidência da República, inclusive discursos de autoridades e entrevistas com atores governamentais e da sociedade civil) e secundárias (livros, artigos de revistas acadêmicas e jornais, matérias de sítios eletrônicos).

O trabalho estrutura-se em dois eixos principais: no primeiro, que envolve os capítulos 1 e 2, foi utilizado método histórico de investigação, por meio da análise da trajetória da evolução da participação social nos marcos democráticos brasileiros (capítulo 1) e na política externa do país

(capítulo 2). No segundo eixo, que analisa um caso concreto (capítulo 3) e se detém sobre a hipótese de criação de um mecanismo consultivo em política externa (capítulo 4), privilegiou-se a reflexão analítica autoral.

No capítulo 1, recorreu-se à extensa bibliografia existente na Ciência Política sobre os mecanismos participativos no Brasil. Fontes disponíveis na Internet foram relevantes na apreciação dos desafios atuais da participação social. No capítulo 2, a pesquisa sobre a trajetória de participação social na política externa foi feita com base em fontes primárias e secundárias e enriquecida por meio de entrevistas a diplomatas e representantes da sociedade civil que participaram diretamente das iniciativas examinadas.

No mesmo sentido, e tendo em vista o reduzido número de publicações relativas aos temas tratados nos capítulos 3 e 4, também foram ouvidos representantes do governo e da sociedade civil que participam ou participaram dos mecanismos destacados nessas partes do estudo.



Capítulo 1

Participação social nos marcos da democracia brasileira

1.1. Sociedade civil e redemocratização

O surgimento daquilo que conhecemos hoje genericamente como sociedade civil no Brasil constitui fenômeno cujas origens remontam ao último processo de redemocratização que atravessou o país. A organização da sociedade civil brasileira, a luta pelo fim do regime militar e as consequentes conquistas participativas estabelecidas na ordem democrática da qual a Constituição Federal de 1988 é o pilar, são fatores que estiveram interligados, como será visto ao longo deste capítulo. A luta pela redemocratização foi o elo entre diversos setores de uma sociedade que se diversificava e urbanizava⁴⁴, unindo-se em seu caráter “civil” de contraposição a “militar”⁴⁵ e buscando novas formas de participação política:

44 O surgimento de novos atores sociais esteve atrelado à modernização por que passava o país: entre 1960 e 1980, foram criados oito milhões de postos de trabalho no setor secundário e mais de cinco milhões no setor de serviços; tanto a administração pública quanto o setor privado se diversificaram fortemente (AVRITZER, 1994, p. 285). No mesmo período, a população urbana cresceu à taxa de 5,65% ao ano (KECK, 1988, p. 392).

45 COSTA, 2002.

Em meados da década de 70, o Brasil testemunhou o aparecimento histórico de novas formas de criatividade social e resistência virtualmente em todos os componentes da sociedade civil, tais como empresários, a imprensa, as associações de advogados, as organizações da Igreja, os sindicatos e os grupos de mulheres⁴⁶.

Ao organizar esse objetivo comum, verificava-se um fenômeno importante: o fortalecimento do *associativismo*, influenciado pelo crescimento de associações comunitárias que defendiam autonomia diante do Estado e consolidavam práticas que “redefinem a forma de fazer política”⁴⁷. Por trás dessas novas formas de organização social, destacou-se o papel da Igreja, das associações de bairro e de classe, bem como do chamado “novo sindicalismo”⁴⁸.

Nos anos 70, a Igreja Católica brasileira tornou-se “a mais progressiva”⁴⁹ teologicamente e inovadora institucionalmente dentro do mundo católico” (STEPAN, 1988, p. 18), e seu papel, direto ou indireto, na organização da sociedade civil foi central:

Toda a capacidade propositiva da sociedade civil brasileira foi muito legitimada pela forma como ela se organizou em torno da redemocratização, financiada pelos setores democráticos de países desenvolvidos, em grande parte por organizações filiadas à Igreja. Era num colégio católico, o Sion, que funcionava o Centro Ecumênico de Documentação e Informação, o CEDI, que deu origem ao ISA e à Ação Educativa⁵⁰.

As Comunidades Eclesiais de Base, organizações de base da Igreja, multiplicaram-se por todo o país, chegando a reunir cerca de dois milhões de pessoas entre 1960 e 1980, em mais de setenta mil unidades⁵¹.

46 STEPAN, 1988, p. 17.

47 AVRITZER, 2009, p. 28.

48 KECK, 1988.

49 Entende-se que “progressiva”, aqui, queira dizer “progressista”, tendo havido descuido na tradução do original, em função do falso cognato (*progressive*, do inglês).

50 RAMOS, 2015 – entrevista. O ISA (Instituto Socioambiental) e a Ação Educativa constituem as maiores organizações da sociedade civil brasileira no campo ambiental e educativo, respectivamente.

51 AVRITZER, 2009, p. 18.

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) inovou na criação de veículos de comunicação com a sociedade, como a Pastoral da Terra (1975) e a Operária (1976). Estruturas paraeclesiais disseminaram-se no meio estudantil, como a Juventude Estudantil Católica, a Juventude Universitária Católica e a Juventude Operária Católica. Sob inspiração do Concílio Vaticano II, o apoio da Igreja brasileira à “opção preferencial pelos pobres” estimulou a reflexão sobre novos modelos de participação e organização sociopolítica que transbordaram as fronteiras da fé católica, influenciando o conjunto da sociedade⁵².

Também os movimentos de bairro e as associações de moradores, além de associações comunitárias e profissionais, marcados pela ação voluntária, tiveram papel importante na consolidação de novas práticas participativas. Os dados sobre o associativismo civil no período são impactantes, ilustrando a aposta que se fazia em novas práticas participativas: 65% das associações de bairro existentes no Brasil em 1980 foram criadas após 1974; no Rio de Janeiro, no período de apenas dois anos, entre 1979 e 1981, foram criadas mais associações de bairro do que na totalidade do período democrático anterior⁵³. Dezenas de outras formas de organização associativa proliferaram, das mais complexas às mais simples, como clubes de mães, roças comunitárias, grupos de reflexão e grupos de favelados⁵⁴. Associações profissionais como a Ordem dos Advogados do Brasil, que deflagrava intensa campanha pelo restabelecimento do Estado de Direito, e mesmo mais técnicas, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, “formaram uma verdadeira rede de oposição ao regime militar na defesa de pautas da sociedade civil”⁵⁵.

52 A obra *A Igreja no Brasil no Concílio Vaticano II: 1959-1965*, do historiador e padre José Oscar Beozzo, oferece panorama completo para se compreender a trajetória da Igreja no Brasil durante e após o Concílio Vaticano II; do mesmo autor, *Cristãos na Universidade e na Política* contribui para compreensão da influência da Igreja na academia naquele período, discorrendo sobre a Juventude Universitária Católica e a Pastoral Universitária (BEOZZO, 1984; 2005).

53 AVRITZER, 1994, p. 288.

54 SZWAKO, 2012, p. 25.

55 CARDOSO, 2015 – entrevista.

O “novo sindicalismo”, por sua vez, fez emergir o movimento sindical de massas, com lideranças eleitas no local de trabalho e maior ênfase na organização de base. O termo refere-se a uma nova fase de organização sindical brasileira, iniciada no final dos anos 70, na qual os sindicatos passaram a reivindicar liberdades políticas e a desafiar as estruturas varguistas ainda vigentes, promovendo greves que mobilizaram milhões de trabalhadores entre 1978 e 1980, e levaram ao estabelecimento da Central Única dos Trabalhadores, a CUT, em 1983⁵⁶. É no “novo sindicalismo” que emergirá a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, futuro presidente do Brasil.

A organização de novos movimentos sociais, como o de moradia e o de educação de base,⁵⁷ também contribuíram para a formação de “intrincadas e criativas relações horizontais da sociedade civil com ela própria”⁵⁸. Todos esses fenômenos, que remetem à gênese da sociedade civil brasileira contemporânea, foram estudados pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, o CEBRAP, criado em 1969. Como recorda o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

Quando fui aposentado compulsoriamente pelo AI-5, fundamos o CEBRAP, onde tratávamos de entender a sociedade àquela época, muito estimulados pela Fundação Ford, pelo Peter Bell, que foi muito corajoso e nos apoiou muito. Weffort, Régis Andrade, José Álvaro Moisés começaram a estudar o “novo sindicalismo” de São Bernardo do Campo. Na França, o Foucault falava muito dos “micropoderes” – eu me aproximei disso. Tinha a Igreja Católica, todo o papel do Dom Paulo como Cardeal de São Paulo, que vai criar a Comissão de Justiça e Paz, organizar o trabalho em torno do “Tortura Nunca Mais”. Os movimentos sociais ganhavam corpo – isso também iríamos estudar. A sociedade se urbanizou. Depois do governo do Castelo, houve mudanças na estrutura do país. Houve a formação de uma nova camada social. Um pouco disso que vemos no Brasil hoje aconteceu

56 KECK, 1988.

57 Subsídios para a compreensão da amplitude e importância do movimento de educação de base, inspirado em Paulo Freire, encontram-se, por exemplo, no estudo de Luiz Eduardo W. Wanderley (WANDERLEY, 1984).

58 STEPAN, 1988, p. 17.

àquela época também. Era preciso repensar as formas de ação política dessa nova sociedade, e dar vazão aos seus anseios de participação⁵⁹.

Em 1976, o CEBRAP publicou a obra *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*, que ressaltava a exclusão social nas periferias da capital paulista e criticava o modelo de crescimento econômico, defendendo a necessidade de participação social na administração pública⁶⁰. A publicação desse estudo teve grande repercussão, reforçando as demandas participativas e tornando-se referência teórica para a oposição política que se organizava em torno do Movimento Democrático Brasileiro, o MDB. Em agosto de 1979, foi promulgada a Lei da Anistia, e os exilados políticos começaram a retornar ao país, inspirando a criação de organizações da sociedade civil e o aprofundamento do debate sobre temas como feminismo, meio ambiente, igualdade racial e participação política, como apontou o ministro Miguel Darcy de Oliveira em tese de CAE⁶¹.

O conjunto desses fatores confluiu para a gestação de uma nova cultura política em torno de bandeiras defendidas pela sociedade civil, que se traduzirá na constituição de espaços participativos no período pós-redemocratização, resultando em “um reequilíbrio de poderes entre o Estado, movimentos da sociedade civil e partidos”⁶². No Brasil da década de 1980, já não se tratava apenas de reconquistar o direito ao voto, mas também o direito à voz, o direito de participar, do latim *participare*: “fazer saber, informar” e “tomar parte”.

O movimento pelas Diretas Já expressou fortemente esse desejo. Levando às ruas milhares de cidadãos que, em 1982, já haviam experimentado a possibilidade de eleger democraticamente seus governadores, o movimento não chegou a seu objetivo imediato – eleições diretas para presidente em 1984 –, mas obteve outras vitórias. Se a saída era esperar até 1989 para as eleições presidenciais, a sociedade

59 CARDOSO, 2015 – entrevista.

60 CAMARGO *et al*, 1976.

61 OLIVEIRA, 1999, [1997].

62 CARDOSO, 2010a [1984], p. 102.

civil pôde, a partir das Diretas Já, organizar-se de maneira a influenciar o processo constituinte, que se iniciaria com a instalação da Assembleia Nacional, em fevereiro de 1987. No início dos trabalhos constituintes, Ulysses Guimarães anunciava: “ecoam nesta sala as reivindicações das ruas”⁶³. Sob a ação coordenada dos “comitês pró-participação popular na Constituinte”, organizados por todo o país,⁶⁴ foram aceitas as “emendas populares”, com mais de 30 mil assinaturas:

Em 1986, a sociedade civil já era uma coqueluche; em torno das pautas participativas se aglomeravam muitas forças. Eu fui o autor do artigo do Regimento da Constituinte que permite as emendas populares. Nós demos voz à sociedade civil no processo constituinte. Podiam falar no Plenário – lutei muito por isso. Houve muita briga, mas conseguimos. A verdade é que, quando veio a Constituinte, o terreno era muito fértil para o tema da participação social, e a Constituição refletiu isso⁶⁵.

No total, foram apresentadas 122 emendas populares, reunindo doze milhões de assinaturas, sobre temas variados⁶⁶. Algumas dessas emendas referiam-se especificamente a dispositivos de participação social⁶⁷. Como resultado, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, incorporou essa dimensão, estabelecendo princípios para a construção de sólido arcabouço estatal participativo.

A participação social aparece inúmeras vezes no texto constitucional: reconhecendo que o poder emana do povo, que o exerce não apenas por meio do voto, mas diretamente, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, incs. I, II e III); estabelecendo princípios participativos na organização dos municípios (art. 29, inc. XII); na política agrícola (art. 187); na seguridade social (art.

63 SZWAKO, 2012, p. 21.

64 Tais comitês eram integrados por representantes de forças políticas e partidárias de oposição, associações de moradores, agentes de pastorais, associações profissionais e membros de sindicatos que realizavam encontros e atividades para angariar apoio dos parlamentares (MICHILES *et al*, 1989).

65 CARDOSO, 2015 – entrevista.

66 MICHILES *et al*, 1989.

67 A emenda n. 50, sobre o Sistema Nacional de Saúde, e as emendas 21, 22 e 56 (SOARES, 2007, p. 30-34).

194, parágrafo único, inc. VII); na saúde (art. 198, inc. III); na assistência social (art. 204, inc. II); na educação (arts. 205 e 206, inc. VI); na cultura (art. 216-A, §1º, inc. X); nos direitos da criança e do adolescente (art. 227, § 1º); no combate e erradicação da pobreza (art. 79, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)⁶⁸. Os sistemas participativos nos campos da saúde, da assistência social e da proteção à criança e ao adolescente são experiências que se transformaram, por sua vez, em parâmetros para outras políticas públicas⁶⁹. As inúmeras referências do novo texto constitucional motivaram, por sua vez, diversas leis e práticas participativas no Brasil, conforme será analisado.

Na academia, intelectuais como Carole Pateman (1970), Crawford B. Macpherson (1978) e Benjamin R. Barber (1984) são referências do debate inicial sobre mecanismos participativos, advogando a necessidade de participação para além dos mecanismos clássicos da democracia representativa – e não em contraposição a eles. Segundo sistematização feita por Marcus Pereira, Carole Pateman recuperou ideias de Rousseau e Stuart Mill sobre a importância do “caráter educativo” da participação (“the more the individual citizen participates, the more he is able to do so”); especificamente de Rousseau, a necessidade de certa igualdade socioeconômica para o exercício efetivo da democracia; e retomou a importância do associativismo e do sentido de comunidade na democracia, desenvolvidos por G.G.D. Cole. Já Macpherson desenvolveu proposta participativa que combina sistema representativo de partidos com mecanismos de participação direta, visando a fortalecer os laços comunitários. Barber, por fim, focou na importância da discussão e da deliberação para tomada de decisões coletivas⁷⁰.

68 Os referidos artigos constitucionais encontram-se transcritos nos Anexos.

69 Conforme a lei do Sistema Único de Saúde, o SUS, seu funcionamento baseia-se em mecanismo participativo composto por representantes do governo, de usuários e de trabalhadores do sistema (BRASIL, 1990a). Na gestão da política de assistência social, está assegurada por lei, de modo análogo, a participação da sociedade civil, representada em conselhos descentralizados de caráter deliberativo (BRASIL, 1993). Também o chamado Estatuto da Criança e do Adolescente prevê participação da sociedade civil em conselhos (da criança e do adolescente e tutelares) de natureza similar aos da política de assistência social (BRASIL, 1990b).

70 PEREIRA, 2007.

O filósofo e jurista Norberto Bobbio dedicou grande parte de sua obra à reflexão sobre a democracia e os desafios contemporâneos no tema. Em *O futuro da democracia*, sintetizou a defesa da complementariedade de mecanismos representativos e participativos:

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si, posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Como fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes*⁷¹.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ajuda a pensar a mesma questão no contexto constitucional brasileiro pós-1988:

Uma grande questão contemporânea é essa: como fazer a vinculação entre as formas de democracia não representativa com a democracia representativa. O mandato conferido pelo voto não é absoluto; é preciso consultar a sociedade. Os mecanismos participativos complementam a democracia representativa. Foi isso o que a Constituição de 1988 refletiu⁷².

Após a Constituição Federal de 1988, muitos espaços participativos passaram a ser implementados⁷³. Uma das primeiras e mais importantes iniciativas foi a adoção de um mecanismo na área orçamentária, o orçamento participativo, por meio do qual qualquer cidadão pode opinar sobre o destino do orçamento público. As experiências de orçamento

71 BOBBIO, 2000a, p. 65.

72 CARDOSO, 2015 – entrevista.

73 A especificidade da democracia participativa brasileira tem sido estudada por gama expressiva de pesquisadores, como Evelina Dagnino, Sérgio Costa, Leonardo Avritzer, Nuria Grau e Boaventura de Sousa Santos, todos fontes deste trabalho (ver lista de referências ao final).

participativo começaram a ser implementadas no final dos anos 80, em prefeituras de cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte, Piracicaba, Santo André e São Paulo, e expandiram-se, ao longo dos anos 90, para centenas de municípios brasileiros e também para o exterior, em cidades como Montevidéu, Barcelona, Buenos Aires, Rosário, Bruxelas e Toronto⁷⁴.

O Brasil destaca-se, nesse cenário, pelo sólido percurso que vem trilhando no tema da participação social. Experiências como o orçamento participativo e os Conselhos e Conferências de Políticas Públicas, dos quais se trata mais adiante, são reconhecidas, estudadas e seguidas internacionalmente. Políticas públicas consideradas conquistas da democracia brasileira, como no campo da prevenção à violência contra a mulher e da promoção da igualdade de gênero, da segurança alimentar, da igualdade racial, dos direitos humanos em geral, foram discutidas amplamente com a sociedade civil em diversos mecanismos participativos estatais. A seguir, são analisados os principais momentos da trajetória participativa do Estado brasileiro.

1.2. As inovações participativas a partir da Constituição Federal de 1988

*A grande novidade que os anos 90 trazem consigo é uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de “encontros” entre o Estado e a sociedade civil*⁷⁵.

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, aprofundam-se as possibilidades para a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, como destaca na passagem acima Evelina Dagnino. Pelo texto constitucional, como visto, essa atuação conjunta

74 É muito diversificada e rica a literatura acadêmica sobre a experiência do orçamento participativo. Para uma introdução ao tema, cf. TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006.

75 DAGNINO, 2002, p. 13.

se torna obrigatória em campos como saúde, assistência social, direitos da infância e adolescência. Para além das áreas em tela, essa orientação passa a ser paulatinamente adotada em diversas outras políticas públicas, por legislação infraconstitucional e práticas participativas que se vão disseminando.

Os anos 90 foram marcados, no Brasil, pelas reformas do Estado, no âmbito das quais ganhou importância a noção de “espaço público não estatal”, frequentemente invocada por Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração e da Reforma do Estado. Na visão de que o Estado deveria compartilhar a execução de atividades de caráter público com entidades da sociedade civil, era não apenas possível, mas desejável, que essa última ocupasse plenamente o “espaço público não estatal”:

(...) em uma situação em que o mercado é claramente incapaz de realizar uma série de tarefas, mas que o Estado também não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realizá-las, abre-se espaço para organizações públicas não estatais⁷⁶.

A importância conferida ao papel que a sociedade civil poderia e deveria cumprir no contexto da reforma do Estado havia sido destacada no programa de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso, cujo mais extenso capítulo fora dedicado justamente ao tema “Parceria Estado-Sociedade”⁷⁷. Nessa perspectiva, a sociedade civil deveria participar não apenas opinando ou deliberando, mas também executando políticas públicas⁷⁸.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil se engajou em ampla plataforma de combate à fome, a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, que surgiu em 1993 envolvendo diversos setores da sociedade e do Estado. Capitaneada pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho,

76 PEREIRA, 1998, p. 71.

77 OLIVEIRA, 1999 [1997], p. 73.

78 Vale ressaltar que essa ênfase foi objeto de críticas por defensores de papel mais central do Estado, para os quais não seria desejável transferir à sociedade civil responsabilidades que teriam caráter eminentemente estatal.

a referida Ação conseguiu ultrapassar seu objetivo imediato – o alívio da fome por meio de campanha massiva, de caráter assistencialista, de arrecadação e doação de alimentos – para alcançar outro, de caráter mediato e estratégico: fortalecer a necessidade de implementação de uma política pública de segurança alimentar. Como resultado da ação e pressão da sociedade civil, foi criado pelo presidente Itamar Franco o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, e realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994⁷⁹.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, as ideias de parceria do Estado com a sociedade civil ganharam impulso, como ilustra esse discurso proferido em 1995, durante o primeiro ano de mandato presidencial:

Os processos de representação clássica devem ser complementados por algo que a teoria política ainda não sabe definir com clareza, que é a representação pela participação direta. Não quero voltar, à maneira renascentista, a modelos gregos. Não servem para sociedades complexas como as nossas. Sei, contudo, que um dos maiores desafios dos nossos tempos é, à maneira do Renascimento, reinventar a política. Mas em movimento contrário ao maquiavélico, ou seja, reinstalando nos rumos do poder, pela via da participação, o mundo dos valores e da ética⁸⁰.

Essas relações de parceria, conforme a proposta de reforma do Estado então vigente, passaram a ser debatidas no âmbito do Conselho do Programa Comunidade Solidária (CCS), mecanismo consultivo criado em 1995⁸¹ e presidido pela antropóloga Ruth Cardoso. Integrado por representantes da sociedade civil e do Estado, o CCS desempenhou papel central nas discussões em torno de um novo modelo de relação entre o estado e a sociedade civil, marcado pelos conceitos de “parceria,

79 ALMEIDA, 2006. Depois de extinto em 1995, parte de suas pautas passaram a ser discutidas no Conselho do Programa Comunidade Solidária (CCS), criado no mesmo ano. O CONSEA viria a ser reativado em 2003.

80 CARDOSO, 2010b [1995], p. 106.

81 BRASIL, 1995a.

solidariedade e participação”⁸². No campo legal, o CCS fez avançar discussões sobre marco legal que disciplinasse tais relações de parceria, de tal forma que organizações da sociedade civil passassem também a executar políticas públicas. No âmbito do projeto de reforma do Estado, buscava-se alinhar o ajuste fiscal à garantia de eficiência de serviços públicos, objetivo que, segundo aquela visão, seria alcançável com participação social alinhada à descentralização de políticas públicas. Essa perspectiva havia sido anunciada por Fernando Henrique Cardoso em seu discurso de despedida do Senado, em 1994:

O próprio Estado tem de se reorganizar para acolher essa parceria. O princípio da reorganização já está dado: é a descentralização. Descentralização e parceria com a comunidade, portanto, serão as linhas mestras das ações do futuro governo no sentido de universalizar o acesso a serviços de saúde e a um ensino fundamental de boa qualidade⁸³.

Nesse contexto de reforma do Estado e descentralização, o conceito de “sociedade civil” passou a concorrer com o de “terceiro setor”. Segundo Nuria Grau, este representaria conceito derivado da teoria política da “terceira via” cunhada por Anthony Giddens, e aplicável a organizações muito diferenciadas entre si, como sindicatos, partidos políticos, associações econômicas⁸⁴. O “terceiro setor” pode ser definido genericamente como “conjunto de organizações que não podem ser associadas ao Estado (primeiro setor) e nem ao mercado (segundo setor), mas que com eles interage e, inclusive, se aproxima”⁸⁵.

No final dos anos 90, foram aprovadas duas leis que conformaram arcabouço legal para as relações de parceria entre a sociedade civil e o Estado. A Lei das Organizações Sociais estabeleceu uma série de requisitos legais para o reconhecimento dessas organizações pelo Estado,

82 ALMEIDA, 2006, p. 108.

83 CARDOSO, 2010c [1994], p. 105.

84 GRAU, 1998, p. 59.

85 VALLE, 2002, p. 27.

tendo sido questionada judicialmente⁸⁶. A Lei do Terceiro Setor, por sua vez, permitiu que determinadas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos obtenham, uma vez cumprido conjunto de requisitos, a qualificação de “OSCIP”: organização da sociedade civil de interesse público. A mesma lei instituiu o “termo de parceria”, por meio do qual se estabeleceria o vínculo jurídico entre o Estado e a sociedade civil⁸⁷.

Paralelamente à normatização de parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil, avançava também o arcabouço legal de mecanismos participativos como os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas, que se difundiram no período, tornando-se instâncias fundamentais no debate sobre as políticas públicas. Entre 1995 e 2002, foram criados 22 Conselhos e duas Comissões de Políticas Públicas; essa cifra foi repetida nos oito anos seguintes, entre 2003 a 2010⁸⁸.

No início dos anos 2000, portanto, eram significativas as conquistas da democracia participativa no Brasil. As experiências de orçamento participativo haviam-se espalhado pelo país, da mesma forma que os Conselhos de Políticas Públicas. Segundo dados do IBGE referentes a 2001, 97,6% dos municípios brasileiros já contavam, naquele ano, com Conselhos de Saúde constituídos; 93% com Conselhos de Assistência Social, e 77,5% com Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; a prática de constituição de Conselhos de Políticas Públicas também se expandia para outras políticas públicas, como educação (73,3%), meio ambiente (29%) e turismo (22%)⁸⁹.

Ao mesmo tempo, acentuava-se o processo de expansão da participação no nível federal. Em 2005, um órgão interno da Presidência da República, a Secretaria-Geral, passou a ter competência legal para

86 BRASIL, 1998. A lei em questão (no 9.637/98) foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.923/98), sendo finalmente julgada constitucional pelo STF, em decisão definitiva e vinculante, em 16 de abril de 2015.

87 BRASIL, 1999a. “Termos de parceria” são instrumentos dedicados à formação de vínculo de cooperação para fomento e execução das atividades de interesse público previstas na lei, impondo mecanismos de controle social e responsabilização no uso de recursos públicos.

88 SG/PR, 2014a, p. 45 e 55.

89 IBGE, 2002, p. 59. Pela importância que adquirem após a redemocratização e pela pertinência que possuem com relação ao objetivo desta tese, os Conselhos de Políticas Públicas serão analisados detidamente na seção 1.3.

estimular o desenvolvimento da participação social no governo federal, apoiando a criação e o fortalecimento de canais de comunicação com a sociedade civil. Trata-se da competência legal, atribuída à SG/ PR em 2005, no sentido de:

assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente : I - no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo; (...) ⁹⁰.

Na esteira da reforma administrativa estabelecida pela Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015⁹¹, as funções da SG/PR viriam a ser incorporadas à nova Secretaria de Governo. Decreto presidencial mantém na Secretaria de Governo as atribuições da antiga SG/PR com relação à participação social, expandindo-as:

Art. 1º À Secretaria de Governo, órgão essencial da Presidência da República, compete assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

(...)

III - no relacionamento e na articulação com entidades da sociedade civil;

IV - na criação, na implementação, na articulação e no monitoramento de instrumentos de consulta e participação popular nos órgãos governamentais, de interesse do Poder Executivo;

V - na formulação, na supervisão, na coordenação, na integração e na articulação de políticas públicas para a participação social e na articulação, na promoção e na execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para a participação social; (...) ⁹².

90 BRASIL, 2005b, art. 1º, alteração do art. 3º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

91 BRASIL, 2015a.

92 BRASIL, 2015b.

A partir da referida competência legal estabelecida em 2005, novas ferramentas de participação social foram fomentadas, como as mesas de diálogo, que são instâncias organizadas em torno de negociações específicas, com prazo definido de funcionamento e participação das partes afetadas na construção da solução do conflito e na implementação das soluções pactuadas⁹³. As plataformas virtuais de comunicação e consultas, que serão mais bem detalhadas na última seção deste capítulo, também se têm multiplicado.

A participação social foi inserida no planejamento estratégico da administração pública federal com a implementação do Plano Plurianual (PPA) Participativo, por meio do qual se facultou à sociedade civil participar do ciclo de gestão e planejamento que cada PPA encerra. No PPA 2004-2007, 2.170 organizações de diversas origens – empresariado, juventude, campo e meio urbano, movimentos de defesa do meio ambiente, do consumidor, entre outros – envolveram-se no processo participativo⁹⁴. Em torno do PPA Participativo foi constituída, também, uma instância de monitoramento pela sociedade civil, o Fórum Interconselhos, que reúne periodicamente representantes dos diversos Conselhos de Políticas Públicas para avaliar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no PPA. O Fórum Interconselhos recebeu, em 2014, premiação do *United Nations Public Service Awards*, concedida pela ONU, como uma das melhores práticas inovadoras de participação social no mundo⁹⁵.

Ao mesmo tempo, formas mais tradicionais de participação proliferaram. As audiências públicas (em que a participação ocorre oral e presencialmente) e as consultas públicas (em que as contribuições são por escrito), que têm por objetivo subsidiar decisões governamentais, expandiram-se do Poder Executivo para o Legislativo e o Judiciário,

93 SG/PR, 2014a, p. 63.

94 SG/PR, 2014a, p. 59.

95 Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/iniciativa-brasileira-de-participacao-social-recebe-premio-da-onu>>. Acesso em: 4 dez. 2015.

e cresceu o número de ouvidorias, que atuam com vistas a garantir o controle de qualidade de serviços públicos. As audiências públicas também têm sido frequentes no Supremo Tribunal (STF) e são previstas em lei⁹⁶.

No Poder Legislativo, assistiu-se, em 2001, à criação da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, por meio da qual entidades da sociedade civil podem propor sugestões legislativas que “vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)”⁹⁷. Em 2012, o Senado Federal, por sua vez, estabeleceu o programa e o portal *e-Cidadania*⁹⁸, “com o objetivo de estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa”⁹⁹.

Essas medidas foram ao encontro de outras implementadas, como a criação da Controladoria-Geral da União (2001) e do Portal da Transparência do governo federal (2004). Lei complementar determinou que sejam disponibilizadas, em tempo real, informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira da união, estados e municípios¹⁰⁰. A aprovação, em 2011, da Lei de Acesso à Informação, a LAI, obrigando órgãos públicos a prestar informações sobre suas atividades, representou passo importante na democratização do acesso a informações do Estado¹⁰¹. A LAI também se aplica às

96 BRASIL, 1999b, art. 9o §1º, e art. 20, §1º; BRASIL, 1999c, art. 6o, §1º. A primeira audiência pública no STF ocorreu em 2007, no julgamento de Ação Direita de Inconstitucionalidade que dispunha sobre dispositivos da Lei de Biossegurança (ADI 3.510).

97 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

98 Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidania/>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

99 Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidania/anexos/ato-3-de-2011-da-mesa-diretora>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

100 BRASIL, 2009.

101 BRASIL, 2011b.

organizações da sociedade civil que tenham parcerias remuneradas pelo Estado, estando obrigadas a promover a “transparência ativa”¹⁰².

As Conferências e Conselhos de Políticas Públicas, a seu turno, diversificaram-se ao longo do tempo, passando a tratar de novos temas como juventude, mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, agricultores familiares, indígenas e negros. Especialmente as Conferências viveram período de forte expansão entre 2003 e 2010¹⁰³.

No âmbito legal, a moldura jurídica do final dos anos 90 foi aprimorada com a aprovação de um novo regime de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC), conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelecido em lei¹⁰⁴. A agenda em torno do MROSC foi amplamente discutida pelo Poder Executivo com a sociedade civil, com o Poder Legislativo e com os demais entes da federação. Houve, primeiramente, a constituição de Grupo de Trabalho Interministerial com representantes do governo e de OSC, que elaborou propostas sobre o tema. Os resultados desse grupo de trabalho foram, numa segunda etapa, discutidos com outros poderes e entes federativos. A modernização das normas jurídicas teve por objetivo fazer frente a dificuldades que o arcabouço legal anterior não combatia satisfatoriamente, bem como abarcar a complexidade do universo de OSCs, que se tornou mais diversificado. Em torno da nova agenda regulatória das OSCs, construíram-se consensos entre diversas forças políticas, demonstrando a transcendência da participação social para além de plataformas partidárias, como parte integrante do funcionamento do Estado brasileiro¹⁰⁵.

A nova lei inovou ao introduzir o “termo de fomento”, tipo de parceria na qual o estado promove finalidade de interesse público

102 LOPEZ *et al*, 2014, p. 341.

103 AVRITZER; SOUZA, 2013.

104 BRASIL, 2014a.

105 CARVALHO, 2014 – entrevista.

proposta diretamente pela sociedade civil. Essa figura de parceria coexiste com o “termo de colaboração”, no qual a parceria gira em torno de iniciativa proposta pela administração pública. A lei também aperfeiçoa as exigências de transparência e controle das OSC, reconhecendo a atuação em rede e a possibilidade de participação de entidades que estejam em funcionamento há mais de 3 anos, não tenham condenação por improbidade administrativa ou membros de direção com vínculos governamentais ou ligados a partidos políticos. O MROSC, previsto para entrar em vigor em janeiro de 2016, é considerado

(...) uma conquista da sociedade civil porque parte da premissa do reconhecimento, por parte do Estado, do importante papel que este segmento cumpre na execução de políticas sociais, na defesa de direitos e na consolidação da democracia¹⁰⁶.

Outro marco normativo recente estabeleceu a Política Nacional de Participação Social¹⁰⁷. Trata-se de decreto de organização da administração pública federal cujo fundamento constitucional é o art. 84, inc. VI, alínea ‘a’, que estabelece como competência privativa do presidente da República dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. O decreto em tela organiza as instâncias de participação social existentes e incentiva seu funcionamento, sem criar novos mecanismos ou gerar obrigações legais¹⁰⁸.

A partir da evolução do marco jurídico e da disseminação de diversas práticas participativas, as OSC vêm desempenhando papel importante na concepção, execução e acompanhamento de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação, cultura, promoção

106 CRUZ, 2015.

107 BRASIL, 2014b.

108 Em outubro de 2014, esse decreto foi objeto de votação parcial, numa das casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados), de projeto de decreto legislativo que visava sustar seus efeitos. A votação desse projeto de decreto legislativo não prosperou no Congresso Nacional, não tendo havido a necessária deliberação pelo Senado Federal para que se cumprisse o ciclo de apreciação legislativa necessário à sustação dos efeitos do decreto em questão.

de direitos, ciência e tecnologia e assistência social. Estima-se a existência, atualmente, de cerca de 303 mil OSC no Brasil; a maior parte delas foi criada na década de 90, em função da redemocratização e do reconhecimento constitucional do direito à participação. Do universo total das OSC, cerca de 45 mil (15% do total) mantêm algum tipo de relacionamento com o governo federal, relacionamento que se concentra em três campos: execução de políticas públicas; participação em Conselhos Nacionais de políticas e de direitos; recebimento de algum tipo de certificação por parte do governo¹⁰⁹.

Exemplo importante da parceria entre o Estado e OSC foi articulado em torno do Programa Cisternas, desenvolvido pelo governo federal, governos estaduais e municipais da região do semiárido brasileiro, e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) – fórum integrado por mais de 700 entidades, ligadas às igrejas católica e evangélicas, a ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, a associações de trabalhadores rurais e urbanos, a associações comunitárias, a sindicatos e a federações de trabalhadores rurais. A iniciativa é responsável pela disseminação da tecnologia desenvolvida pelas entidades da ASA, o que tem permitido acesso à água potável às populações de baixa renda do semiárido. O Programa Cisternas contribuiu diretamente para que o Brasil cumprisse com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relativas a abastecimento de água, e foi premiado na ONU, em 2013, como exemplo de parceria entre Estado e sociedade civil¹¹⁰.

1.3. Os Conselhos e Conferências de Políticas Públicas

Dois mecanismos participativos serão analisados nesta seção do trabalho: os Conselhos e as Conferências de Políticas Públicas. A singularização deve-se a vários fatores. Os conselhos e as conferências

109 (LOPEZ *et al*, 2014). As OSC podem receber certificações como de entidade beneficente de assistência social, de organização da sociedade civil de interesse público, de cadastro nacional de entidade ambientalista, entre outros.

110 Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/noticia/107/programa-brasileiro-de-cisternas-ganha-premio-da-onu>>. Acesso em: 2 nov. 2015

são, ao lado dos orçamentos participativos, os mecanismos de participação mais difundidos no Brasil, pelos quais somos reconhecidos e estudados internacionalmente¹¹¹. As Conferências, em particular, têm-se expandido progressivamente, contribuindo para a articulação federativa e a inclusão de novas pautas no debate político¹¹². Muitas conferências estão interligadas a conselhos, formando um sistema importante de articulação entre Estado e sociedade civil no debate das políticas públicas. Além disso, as conferências e os conselhos vêm-se expandindo das áreas ditas “clássicas” – as políticas sociais nas quais a participação social tem sido fortalecida há mais tempo – para novos campos, como direitos de minorias (indígenas, LGBT, população negra, pessoas com deficiência), comércio exterior, assistência consular, entre outras.

Também na política externa tem sido aventada a possibilidade de constituição de um mecanismo consultivo, de caráter permanente, de interação com a sociedade civil, que guardaria semelhanças com um conselho, conforme será examinado no capítulo 4. A análise das diversas formas de conselhos existentes e possíveis, da trajetória desse mecanismo participativo, bem como de sua relação com o processo de Conferências, visa a contribuir para a reflexão sobre essa possibilidade.

Como se verá, os conselhos e as conferências podem ser muito diferenciados entre si, englobando modelos diversos, que serão brevemente resumidos nesta seção. Alguns exemplos dessa diversidade serão examinados mais adiante na tese, por guardarem relação com o objeto de estudo específico de outros capítulos. O Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX, o CONEX, na área de comércio exterior, merecerá exame no capítulo 4, por ser um Conselho Nacional que trata de temas afetos à política externa, e cujo modelo poderia inspirar a adoção de mecanismo análogo pelo Itamaraty. O Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE) e as Conferências Brasileiros no Mundo

111 TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2012; CUNHA, 2007.

112 AVRITZER; SOUZA, 2013; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; SOUZA *et al*, 2013.

(CBM), por serem coordenados pelo Itamaraty, serão analisados no capítulo 2.

1.3.1. Os conselhos

Os conselhos são mecanismos participativos antigos no Brasil, cujas características variaram conforme o contexto de cada época. De maneira geral, podem ser definidos como instâncias participativas integradas por representantes da sociedade civil e do governo, de caráter permanente, criadas por ato normativo. Na definição de Paula Pompeu Fiúza Lima, trata-se de

(...) espaços participativos que têm a finalidade de incidir nas políticas públicas de determinado tema, nos quais é prevista certa permanência no tempo, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos¹¹³. Eles são um entre vários canais de diálogo entre Estado e sociedade, mas por serem dos mais formalizados e antigos, são depositadas grandes expectativas democratizantes em torno deles¹¹⁴.

Daniel Avelino realizou pesquisa sobre o percurso histórico dos conselhos no Brasil, sistematizando sua trajetória. As origens mais remotas datariam do período imperial: a Constituição de 1824 previa a figura dos “Conselhos Geraes”, que funcionavam como “espaços públicos de corresponsabilização”, nos quais o cidadão poderia opinar sobre assuntos de interesse coletivo¹¹⁵.

Durante a República Velha, os conselhos tornaram-se órgãos consultivos, com representantes (“especialistas”) nomeados pelos ministros. Datam dessa época as constituições do Conselho Nacional do Trabalho (1923), do Comércio e Indústria (1923) e de Educação (1931). A Constituição Federal de 1934, por sua vez, previu a figura

113 TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012.

114 LIMA, 2014, p. 40-41.

115 AVELINO, 2012.

dos “Conselhos Técnicos” e “Conselhos Gerais”, além de estabelecer a existência de conselhos estaduais de educação ligados ao Conselho Nacional do setor. No Estado Novo, foi criado o Conselho da Economia Nacional (1937), que deu origem à Justiça do Trabalho. Entre 1946 e 1964, os conselhos se consolidaram na administração pública como órgãos auxiliares do governo. Nessa época, sempre conforme Daniel Avelino, foram criados alguns conselhos que estão em funcionamento até hoje – embora muitos tenham sido reformulados –, como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq, 1951) e o Conselho Nacional de Cultura (1961).

Mesmo durante o regime militar, de 1964 a 1985, foram criados conselhos com representação do governo e de associações civis. A instauração do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por exemplo, remonta a 1981. Daniel Avelino avalia que os conselhos criados nesse período concentraram-se no setor produtivo e empresarial, tendo por objetivo criar pactos de governabilidade com certos setores da sociedade. Dado interessante diz respeito à criação do Conselho Superior de Censura em 1968, composto por quinze membros: oito do governo e sete de entidades representativas de organizações de classes. Para o pesquisador, este caso ilustraria a inexistência de relação necessária entre criação de conselhos, com representação da sociedade civil, e democracia¹¹⁶.

Um conjunto de outros estudiosos da matéria divide a trajetória dos conselhos em três principais momentos. Entre 1930 e 1960, traduziam-se em mecanismos de caráter consultivo, integrados por especialistas, com o objetivo de consultar trabalhadores e empregadores. Nos anos 80, começam paulatinamente a incluir representação de atores sociais até então ausentes, como ONGs, associações profissionais, entidades de defesa do meio ambiente e de minorias. Finalmente, na etapa que se

116 AVELINO, 2012.

inicia a partir dos anos 90, os conselhos expandem-se progressivamente para novas políticas públicas¹¹⁷.

A literatura costuma diferenciar os conselhos de participação social entre aqueles que defendem a promoção de direitos – Conselhos de Direitos das Mulheres, do Idoso, das Pessoas com Deficiência, de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT etc. – e aqueles que são gestores de políticas públicas: Conselhos Nacionais de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, do Meio Ambiente, da Segurança Alimentar e Nutricional etc. É importante destacar que a expressão “conselho” também é utilizada para denominar colegiados compostos exclusivamente por representantes governamentais, cuja análise escapa ao objetivo desta tese.

Como visto, a Constituição Federal de 1988 adotou a participação social como princípio norteador de várias políticas públicas. A partir das previsões constitucionais, o modelo expandiu-se para outras áreas nos anos 90, década de criação do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, em 1991), do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, em 1993), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF, em 1999), do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE, em 1999) e do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (CNCD/LGBT, em 2001), entre outros.

Em já referida tese de CAE do final da década de 1990, o ministro Miguel Darcy de Oliveira destacou a importância dos Conselhos de Políticas Públicas, recordando que, em seu âmbito, haviam sido discutidos temas que tiveram implicações diretas nas posições defendidas pelo Brasil nas Conferências de Direito das Mulheres, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social¹¹⁸. Atualmente, diplomatas – geralmente diretores de departamento, chefes de divisão e subchefes – têm assento em dezenas de Conselhos de Políticas Públicas, acompanhando as

117 SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005.

118 OLIVEIRA, 1999 [1997], p. 78.

principais discussões e deliberações entre Estado e sociedade civil. Hoje, existem 50 Conselhos Nacionais e dezesseis Comissões Nacionais (que se diferenciam dos Conselhos por terem caráter provisório) com participação da sociedade civil em funcionamento na esfera federal¹¹⁹.

Os conselhos, em grande parte, foram constituídos a partir de reivindicações da sociedade civil, ligadas ao contexto pré e pós-Constituinte¹²⁰. Podem articular-se nas três esferas federativas – um Conselho Nacional interligado a conselhos estaduais, que se comunicam, por sua vez, com conselhos municipais. Costumam conectar-se com os processos de conferências, igualmente organizadas nos níveis nacional, estadual e municipal. Essa arquitetura institucional descentralizada, com densa capilaridade territorial e capacidade de mobilização, é responsável pelo fato de os conselhos serem considerados os principais espaços participativos no Estado brasileiro¹²¹.

Os conselhos geralmente são criados por leis – e assim ocorre com a maior parte deles – ou por decretos presidenciais¹²². Os critérios de representação da sociedade civil, bem como as regras de funcionamento, são estabelecidos por distintos instrumentos normativos: leis, decretos, portarias ministeriais, resoluções, regimentos etc. A partir da análise dos diferentes modelos de conselhos, é possível afirmar que a representação da sociedade civil é estabelecida segundo três principais caminhos.

O primeiro refere-se a algum tipo de processo seletivo, que pode envolver eleições a partir de regras pré-estabelecidas em editais ou outros instrumentos normativos¹²³. Esse é o caso, por exemplo, da

119 SG/PR, 2014a, p. 103.

120 Exemplo significativo dessas mobilizações e consequentes resultados participativos alcançados foram as conquistas no campo da saúde pública, engendradas a partir do movimento sanitarista e de organizações comunitárias de saúde na Constituinte, das quais a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986 e discutida mais adiante neste capítulo, foi um marco.

121 AVRITZER, 2009; TATAGIBA, 2002.

122 LIMA *et al*, 2014. O Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, que será examinado no capítulo 2, foi criado por decreto presidencial; da mesma forma o Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX (CONEX), a ser analisado no capítulo 4. Alguns poucos Conselhos Nacionais com participação social, como o de Relações de Trabalho e o de Recursos da Previdência Social, foram criados por portaria ministerial.

123 No Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, os representantes foram eleitos durante a IV Conferência Brasileiros no Mundo.

representação da sociedade civil no Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE): por meio de edital publicado no Diário Oficial da União, foram estabelecidas regras para que organizações de juventude pudessem participar de processo eletivo¹²⁴. Procedimentos similares são adotados no Conselho Nacional de Direitos Humanos, no Conselho Nacional de Saúde, no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros. Para que possam ser escolhidas entre seus pares, costuma-se exigir das organizações da sociedade civil que tenham alcance nacional, sendo atuantes já por período razoável de tempo, e que não possuam irregularidades de funcionamento.

Também existem conselhos em que a representatividade da sociedade civil está prevista nos regimentos internos, portarias ou decretos regulamentadores, estando nomeadas entidades responsáveis por indicar representantes, conforme critérios estabelecidos. É o caso do Conselho Nacional de Educação¹²⁵, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (BRASIL, 2006a, art. 5º, inc. VI) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (MMA, 2011), entre outros.

Outra forma é a indicação de representantes da sociedade civil diretamente por autoridade do Poder Executivo. Assim ocorre, por exemplo, no Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX (CONEX), em que os representantes são nomeados pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior¹²⁶. No Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, por sua vez, os membros são indicados pelo presidente da República. No caso do CONSEA, a indicação do presidente da República deve respeitar parâmetros estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹²⁷.

124 SG/PR, 2014b.

125 BRASIL, 1995b, art. 8º, § 4º.

126 BRASIL, 2003b, art. 5º, inc. VI.

127 BRASIL, 2006b, art. 11, § 2º, inc. II.

Os conselhos podem ter caráter deliberativo ou consultivo. Os conselhos deliberativos produzem decisões vinculantes, que devem ser observadas. Já os consultivos emitem recomendações a serem consideradas por órgãos a que podem ou não estar diretamente vinculados, não gerando a obrigatoriedade de que sejam acatadas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os conselhos consultivos são aqueles em que seus integrantes “têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação”; já os conselhos deliberativos têm “poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação”¹²⁸. Dessa forma, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente do que os conselhos consultivos, na medida em que o Estado lhes atribui maior potencial de influência sobre as políticas públicas¹²⁹.

Alguns conselhos criados mais recentemente merecem menção, pelas novidades que aportaram. O CONSEA, vinculado diretamente à presidência da República, é o órgão responsável pelo acompanhamento de políticas públicas ligadas à segurança alimentar e nutricional¹³⁰. Esse conselho foi reestruturado no âmbito da política de segurança alimentar e nutricional, por meio da articulação de vários eixos participativos¹³¹. Atualmente, todos os estados brasileiros possuem conselhos de segurança alimentar e nutricional, e os municípios também devem fazê-lo¹³². O CONSEA inovou ao estabelecer representação majoritária, de 2/3, da sociedade civil, a quem cabe sempre a presidência do colegiado; na representação de governo, o Itamaraty tem assento. De caráter consultivo, emite recomendações (sugestões relativas a

128 IBGE, 2012.

129 LIMA *et al*, 2014, p. 13.

130 O CONSEA foi responsável pela campanha que coletou assinaturas para a Emenda Constitucional n° 64, que incluiu, no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º, o direito humano à alimentação.

131 Em 2006, foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, conhecida como LOSAN, que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, integrado, entre outros, pelo CONSEA e pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006b).

132 BRASIL, 2010a, art. 7º, inc. VI.

políticas do governo federal) ou resoluções (sobre assuntos internos ou ligados ao funcionamento de conselhos estaduais e municipais). Na posse de conselheiros em 17 de abril de 2012, a presidenta Dilma Rousseff destacou o interesse internacional que esse mecanismo vem despertando:

Este conselho transformou-se, sem dúvida, numa referência. Missões e delegações estrangeiras que vêm ao Brasil conhecer nossas políticas sociais manifestam o desejo de conhecer essa experiência brasileira de democracia, de cada vez mais intensa participação social, com posições diferentes, com ideias diversas, com uma capacidade de formular posicionamentos e visões diferenciadas, mas, por isso mesmo, extremamente ricas¹³³.

Outro conselho inovador foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como “Conselhão”, criado por lei e também vinculado à Presidência da República¹³⁴. O CDES reúne noventa representantes da sociedade civil escolhidos diretamente pelo presidente da República, que também o preside; integram o mecanismo representantes do empresariado, da academia, de movimentos sociais, de ONGs, além de dezoito ministros de Estado. De caráter consultivo, o CDES tem a atribuição de

assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas na *(sic)* articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no *(sic)* concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados¹³⁵.

133 ROUSSEFF, 2012.

134 BRASIL, 2003a.

135 BRASIL, 2003a, art. 8º.

1.3.2. As Conferências

As Conferências de Políticas Públicas constituem mecanismos dedicados a criar uma agenda comum, entre Estado e sociedade civil, sobre políticas públicas. As conferências possuem algumas características: são convocadas em geral pelo Poder Executivo (por meio de decreto presidencial ou portaria ministerial; também por resolução do conselho a que estejam ligadas); ocorrem com frequência regular; organizam-se tematicamente; estruturam-se em etapas interconectadas que podem envolver os três níveis da federação, de tal forma que os representantes na etapa nacional são eleitos nas etapas anteriores; resultam em documento publicado e encaminhado ao governo¹³⁶. Com relação às finalidades das conferências, há consenso na literatura, de forma geral, no sentido de que buscam formular propostas para políticas públicas, avaliar ações e realidades ligadas a essas políticas, e fortalecer a participação social.

As origens das conferências apontam a existência de traços presentes até hoje. As primeiras experiências, criadas pelo então ministro da Educação e da Saúde Pública, Gustavo Capanema, foram a 1ª Conferência Nacional da Educação (1941) e a 1ª Conferência Nacional da Saúde (também em 1941), que tinham por objetivo aumentar a capacidade de execução governamental de programas sociais nessas duas políticas públicas, por meio do aperfeiçoamento da articulação entre os entes da federação¹³⁷. As conferências mantiveram essa característica de articulação federativa ao longo do tempo, organizando-se em etapas que ascendem do nível local ao nacional.

Com o processo de redemocratização, as conferências conheceram seu primeiro momento de expansão. Marco desse processo foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, na qual se ampliou o espectro de atores sociais envolvidos no debate e estabeleceram-se

136 AVRITZER, 2012; SOUZA *et al*, 2013.

137 SOUZA *et al*, 2013.

novas diretrizes de organização do sistema público de saúde brasileiro. Ao estabelecer patamar ampliado de participação social, essa conferência embasou, nos anos seguintes, a realização de conferências em outras políticas públicas, bem como todo o debate em torno da criação do Sistema Único de Saúde¹³⁸.

As conferências expandiram-se paulatinamente após 1988. Para além das áreas de educação e saúde, foram articuladas em diversas políticas públicas, como Assistência Social (1995), Ciência, Tecnologia e Inovação (1985), Direitos Humanos (1996), Segurança Alimentar e Nutricional (1994), Contra o Racismo e a Intolerância (2001). A partir do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, são intensificadas:

Houve, durante o governo Lula, uma expansão das conferências nacionais. Tomando como ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizando as conferências nacionais, percebemos que estas alcançaram a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra a sua centralidade nas políticas participativas deste período¹³⁹.

Mais recentemente, a realização de conferências atendeu a reivindicações históricas de segmentos organizados da sociedade civil, como nas Conferências Nacionais de Juventude; dos Direitos da Pessoa com Deficiência; de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; de Promoção da Igualdade Racial¹⁴⁰; dos Direitos da Pessoa Idosas; de Política Indigenista.

Outro aspecto relevante com relação às conferências diz respeito à capacidade que este instrumento participativo vem demonstrando de influenciar tanto o desenho de políticas públicas pelo Poder Executivo

138 SOUZA *et al.*, 2013; TATAGIBA, 2002.

139 AVRITZER, 2012, p. 7-8.

140 A luta pela igualdade racial está ligada à própria gênese do movimento negro. Em tese de CAE, a embaixadora Irene Vida Gala apresenta resumo da estruturação desse movimento social no Brasil (GALA, 2007, p. 48-58).

quanto à agenda política do Congresso Nacional. Com relação ao primeiro, diversos programas governamentais foram elaborados conforme sugestões originadas no sistema das conferências. Destacam-se, nesse sentido: na área de segurança alimentar e nutricional, o Programa de Aquisição de Alimentos e a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; na área de meio ambiente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano para Preservação e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal; na educação, o Plano Nacional de Educação; em direitos humanos, os Planos Nacionais de Direitos Humanos I, II e III; na assistência social, o Sistema Único de Assistência Social; na saúde, como já mencionado, o Sistema Único de Saúde¹⁴¹.

Quanto à influência do sistema de conferências no Poder Legislativo, merecem atenção as pesquisas de Tamy Pogrebinschi¹⁴². Leis como Maria da Penha, de Cotas para Negros no Serviço Público, Cultura Viva, da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte são exemplos de agendas que foram amplamente discutidas em conferências, e cujos resultados foram absorvidos pelo Congresso Nacional. A pesquisadora vem-se dedicando à análise de como mecanismos de democracia participativa fortalecem a representação política clássica, na medida em que aproximam representantes governamentais da preferência de cidadãos sobre temas específicos, ajudando a formar agendas administrativas e legislativas com mais chances de sucesso na implementação. Segundo Tamy Pogrebinschi, isso é tanto mais verdade no caso de grupos como mulheres, população negra, jovens e LGBT, que lograram, pelas conferências, organizar propostas que foram recepcionadas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo¹⁴³.

A análise aprofundada dos resultados das conferências e sua relação com a produção legislativa traz resultados importantes. Em primeiro lugar, demonstra ser infundado o temor de que possa haver “cooptação”

141 SG/PR, 2014a.

142 POGREBINSCHI, 2010; 2013; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011.

143 POGREBINSCHI, 2013.

por algum projeto político específico desse mecanismo participativo. Num período específico analisado, entre 2003 e 2010, a referida autora comprovou que oposição e situação políticas apresentaram praticamente o mesmo percentual de projetos legislativos *convergentes* com resultados das conferências. Além disso, a maior parte dos atos legislativos (60%) *divergentes* de resoluções de conferências foram propostos pela própria base governista, e não pela oposição¹⁴⁴. As pesquisas realizadas pela acadêmica também demonstram ser o Congresso Nacional receptivo às demandas advindas de mecanismos participativos: a maior parte da produção legislativa convergente com resoluções de Conferências Nacionais é de autoria do próprio Poder Legislativo.

Seria impossível listar todos os resultados, diretos e indiretos, que as conferências geraram, ao longo das últimas décadas, no campo de políticas públicas no país. Ao lado dos conselhos, são responsáveis por inúmeros avanços democráticos. Além do que já foi registrado, o Plano Juventude Viva, de combate à violência contra a juventude negra, é resultado direto da II Conferência Nacional de Juventude; as já citadas leis Maria da Penha e de Cotas para Negros no Serviço Público, além da lei de Segurança Alimentar e Nutricional e dos Estatutos do Idoso e da Juventude, entre outros exemplos, guardam relação estreita com os debates e mobilizações de conferências.

No sistema interconectado das Conferências, papel inovador desempenham as chamadas *Conferências Livres* – que, como o próprio nome faz pensar, organizam-se de maneira mais informal. As Conferências Livres caracterizam-se, também, pela diversidade, criatividade e inovação, compondo instâncias que dialogam diretamente com a etapa nacional – para a qual, no entanto, geralmente não elegem representantes, diferentemente das etapas municipais e estaduais, com as quais tampouco concorrem. Têm por objetivo ampliar a participação: qualquer grupo de pessoas interessadas nos eixos de discussão

144 POGREBINSCHI; SANTOS, 2011.

estabelecidos nos documentos-base de uma Conferência Nacional pode organizar uma Conferência Livre, que por sua vez pode ocorrer em qualquer lugar – ao ar livre, em ambiente fechado ou mesmo virtual. Mesmo “livres”, essas Conferências observam regras estabelecidas (no caso, nos documentos-base da Conferência Nacional), como prazos para informar sua constituição e para enviar relatórios à Conferência Nacional¹⁴⁵.

Algumas Conferências Nacionais importantes ocorreram no final de 2015, pouco antes da entrega desta tese, como a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasília, 3 a 6 de novembro), a 15ª Conferência Nacional de Saúde (Brasília, 1 a 4 de dezembro de 2015), a 10ª Conferência Nacional de Assistência Social (Brasília, 7 a 10 de dezembro), a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista (Brasília, 14 a 17 de dezembro), e 3ª Conferência Nacional de Juventude (Brasília, 16 a 19 de dezembro de 2015). Esta última previu a realização de uma etapa exclusivamente virtual, além das etapas locais, estaduais e de Conferências Livres. Ao dialogar com a juventude e suas novas formas de linguagem de maneira dinâmica, essa conferência situou-se na vanguarda dos mecanismos de participação, fazendo frente a desafios novos que hoje se apresentam. Esses desafios, e também as respostas dadas a eles, são analisados a seguir.

1.4. Os desafios da participação social hoje

A Internet, o fenômeno do “Podemos” na Espanha, as redes, essas novas formas de participação difusas são incontornáveis, e diante delas nós temos de ter um olhar novo. Não vamos conseguir entender e lidar com isso a partir do velho¹⁴⁶.

145 MJ, 2009. Como será visto no capítulo 2 (seção 2.4), a I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira foi considerada “Conferência Livre”, e seus resultados serão reportados à 4a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, prevista para ocorrer em Brasília em março de 2016.

146 CARDOSO, 2015 – entrevista.

A frase em epígrafe, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, resume bem os dilemas da participação social hoje. Participar, em 2015, não significa a mesma coisa que significava em 1988. Naquela época, bandeiras participativas organizaram a sociedade civil na luta pela redemocratização: eram a utopia, “sempre a dois passos do horizonte”, na expressiva definição de Eduardo Galeano. Quase três décadas depois, a participação social foi institucionalizada no Estado brasileiro, como visto ao longo deste capítulo. No presente, os desafios da participação inserem-se num contexto em que, releve-se o paradoxo e o relativo exagero, a utopia virou realidade – a qual, por definição, está sempre aquém do sonho, sempre a requerer novas utopias.

Em 2008, por ocasião da comemoração dos 20 anos da promulgação da Constituição Federal, muitos trabalhos sobre as conquistas e os desafios da participação social foram publicados. José Szwako chamou atenção para a predominância de análises que, embora explorassem avanços, destacavam seus “poréns”¹⁴⁷. Esses “poréns” encerram certa dose de desilusão que precisa ser considerada, e que se liga à percepção de que os instrumentos participativos, em muitos casos, não trouxeram os resultados almejados. Hoje, luta-se menos pelo direito a participar e mais para que a participação tenha sentido. “Participar para quê?” é a pergunta do presente.

Esse *sentido* da participação – seja na acepção de “direção”, seja na de “significado” – está disperso, por sua vez, num contexto em que coexistem muitos desafios. Por um lado, persistem aqueles que são herança do passado, de lutas históricas em torno da redemocratização: ainda é preciso avançar na institucionalização de mecanismos, de tal forma que a participação social seja plenamente política de Estado.

Além disso, os mecanismos participativos precisam conectar-se mais entre si, para que resultados sejam bem aproveitados, abrindo-se aos desafios que vão surgindo. As Conferências Livres,

147 SZWAKO, 2012.

mencionadas na seção anterior, foram inovações interessantes nesse sentido. Tais mecanismos permitem novas formas de organização e deliberação, que se comunicam com o sistema formal de conferências.

Outro desafio importante com relação à participação já institucionalizada diz respeito à qualidade da representatividade da sociedade civil. É consensual o diagnóstico de que muito se avançou no tema nas últimas décadas. No entanto, a criação de instâncias participativas não foi necessariamente acompanhada pela melhoria ou garantia da qualidade da representação:

A proliferação de instâncias participativas não foi acompanhada do aperfeiçoamento técnico e mesmo das condições concretas para a participação dos representantes da sociedade civil, que recebem diárias e passagens, mas se deslocam de reunião em reunião, sem tempo hábil para consultar suas organizações e para se prepararem devidamente, lendo os documentos. Isso compromete a real capacidade de participação¹⁴⁸.

Mais complexos parecem ser, no entanto, os desafios dos novos tempos, marcados pela era digital, pelas redes sociais, pelas novas demandas de participação da juventude. Se foram imperfeitos para realizar a utopia do passado, os mecanismos participativos também se mostram insuficientes para enfrentar plenamente os desafios do presente.

A sociedade civil, hoje, não se compõe apenas das múltiplas forças sociais que se organizaram a partir dos anos 70, 80 e 90, e com as quais o Estado vem dialogando desde a redemocratização. As manifestações populares ocorridas em junho de 2013 no Brasil, que ficaram conhecidas como “Jornadas de Junho”¹⁴⁹, evidenciaram esses desafios da participação, os quais se apresentaram de forma difusa e inédita. Na avaliação do sociólogo Ruda Ricci:

148 RAMOS, 2015 – entrevista.

149 MARICATO *et al*, 2013.

Quando os jornalistas e nós, pesquisadores, tentávamos entender qual era a pauta, percebemos que não havia uma única demanda, mas uma miríade delas. Também não havia lideranças definidas. Os protestos surgiram a partir de um novo tipo de organização lacunar, distinta da organização das igrejas, do Estado, dos partidos, da estrutura militar e das ONGs, com a qual estávamos acostumados no século 20¹⁵⁰.

Iniciadas em Porto Alegre e São Paulo em torno de reivindicações ligadas ao aumento da tarifa do transporte urbano (os famosos “20 centavos”), e capitaneadas, em sua origem, pelo Movimento Passe Livre (MPL), as manifestações de junho de 2013 alastraram-se rapidamente pelas principais cidades do país¹⁵¹. As manifestações em São Paulo, em 6 de junho, reuniram cerca de quatro mil pessoas; duas semanas depois, já somavam quase 1,4 milhão de pessoas em mais de cem cidades, incorporando pautas muito diversas¹⁵². Se em Brasília se destacavam a luta contra a impunidade, o combate à corrupção e a necessidade de reforma política, nas ruas de Belo Horizonte, Curitiba e Rio de Janeiro sobressaíam bandeiras por mais saúde, educação e segurança pública. Críticas aos gastos relativos às obras da Copa do Mundo, misturadas a protestos contra a violência policial, também tomavam as ruas. Subjacente a todas as pautas, intenso sentimento de insatisfação traduzido em demandas ecléticas, vocalizadas por manifestantes sem lideranças determinadas, mas unidos pelas redes sociais. Segundo dados do Datafolha, 84% dos manifestantes das Jornadas de Junho não tinham preferência partidária alguma; 71% participavam pela primeira vez de alguma manifestação; 81% se informaram pela rede social *Facebook*, e 85% buscavam informações na Internet¹⁵³. O governo reconhecia o ineditismo da situação, como expressou o ex-ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, no auge das manifestações:

150 *Apud* DIAS, 2015.

151 A propósito do papel do MPL nas Jornadas de Junho, cf. MPL, 2013.

152 CARVALHO, 2014 – entrevista.

153 SG/PR, 2014a, p. 95.

De fato, está difícil entender. Nós somos acostumados com mobilização com carro de som, com organização, com liderança com quem negociar e poder fazer um tipo de acordo. Agora eles mesmos dizem “nós não temos uma liderança, são múltiplas lideranças, nós não temos carro de som”. Não tem um comando, um comando único, e, portanto, se torna extremamente complexo o processo de compreensão, de entendimento, da multiplicidade das manifestações internas. Seria muita pretensão achar que a gente compreende já o que está acontecendo. A primeira atitude de humildade é buscar entender a complexidade do que está ocorrendo¹⁵⁴.

Como o Estado pode dialogar com essas demandas, em contexto tão complexo e difuso, é uma pergunta em aberto. Como reconhece o ex-chanceler Celso Lafer: “Este é um desafio muito grande, é muito importante refletir sobre isso, porque não temos respostas”¹⁵⁵. Algo, no entanto, parece certo: é incontornável o diálogo com a sociedade civil no seu sentido amplo, e a Internet é um espaço que assume, nesse contexto, relevo cada vez maior.

Alguns passos foram dados. No plano normativo, buscou-se definir “sociedade civil” da maneira mais ampla possível, classificando-a como “o cidadão, o coletivo, os movimentos sociais, institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”¹⁵⁶, e o ambiente virtual de participação foi formalmente reconhecido, sendo definido como “mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a Internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil”¹⁵⁷.

A aprovação do Marco Civil da Internet representou outro passo relevante nesse mesmo sentido¹⁵⁸. Conhecida como “Constituição da Internet”, protege os direitos dos cidadãos nas redes, e tem sido reconhecida como uma das leis mais avançadas do mundo, situando

154 ESTÁ..., 2013.

155 LAFER, 2015 – entrevista.

156 BRASIL, 2014b, art. 2º, inc. I.

157 BRASIL, 2014b, art. 2º, inc. X.

158 BRASIL, 2014c.

o Brasil como referência no tema da governança da Internet¹⁵⁹. Para além dos méritos da lei em si, cabe destacar o caráter participativo de seu processo de construção, que utilizou intensamente a Internet como plataforma de debate¹⁶⁰. Inúmeras audiências e consultas públicas foram realizadas ao longo de seis anos, entre 2009 e 2014, pelos poderes Executivo e Legislativo, junto a representantes da sociedade civil.

Na esteira desses desafios, foi lançada uma plataforma de participação social digital do governo federal, o portal *Participa.br*¹⁶¹, criado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), em 2014. Trata-se de ferramenta digital desenvolvida em *software* livre, articulada com as redes sociais, que tem por objetivo ofertar espaços virtuais de participação para que qualquer cidadão, organização ou ente governamental possa debater temas de interesse da sociedade¹⁶². Em julho de 2015, o governo lançou outra plataforma digital participativa, o *Dialoga Brasil*¹⁶³, comprometendo-se a considerar formalmente as propostas mais votadas no mecanismo virtual.

Reforçando tendência que se fortaleceu após as Jornadas de Junho, o Estado brasileiro vem-se comunicando mais por meios digitais, redes sociais como o *Facebook* e o *Twitter*, e portais nos quais realiza consultas *on-line*. O Itamaraty também vem fomentando o uso de mídias digitais, tendo sido recentemente publicado manual com normas de boas práticas no uso dessas novas ferramentas de comunicação¹⁶⁴. Consultas sobre temas específicos da política externa também foram realizadas pelo portal *Participa.br*: em 2014, as discussões sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visavam a consolidar posição nacional, foram objeto de debates e consultas no portal, e tem-se

159 A tese de CAE do ministro Éverton Lucero é leitura que em muito contribui para a compreensão dos conceitos, desafios e possibilidades diplomáticas no tema (LUCERO, 2010).

160 MACHADO, 2014.

161 Disponível em: <www.participa.br>. Acesso em: 2 nov. 2015.

162 Além de sítio eletrônico, a plataforma também se apresenta na forma de aplicativo (*app*) para telefone celular ou *tablet*, acessíveis por *download* gratuito.

163 Disponível em: <<http://dialoga.gov.br>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

164 MRE, 2015e.

seguido tendência de consultas também por outros meios eletrônicos, conforme será examinado no capítulo 2. Esse movimento de expansão digital vem ocorrendo, de fato, nos três poderes e níveis da federação, e busca alcançar canais de comunicação especialmente com a parcela da população mais “conectada” – a juventude.

Embora a tendência demográfica nacional seja de envelhecimento, o Brasil é um país com muitos jovens: segundo o último censo realizado, estima-se que mais de um quarto da população brasileira, cerca de 51 milhões de pessoas, tenham entre 15 e 29 anos¹⁶⁵. O acesso à Internet deve tornar-se praticamente universal nos próximos anos. Dialogar com a juventude nos mecanismos tradicionais de participação social, como os Conselhos e as Conferências, é um grande desafio, e para isso é preciso construir dinâmicas atrativas e atuais, com as quais os jovens se identifiquem. Todo o processo em torno da escolha dos novos membros do CONJUVE, em 2014, e da organização da 3ª Conferência Nacional de Juventude, ao longo de 2015, representam exemplos de abertura e atualização que poderiam inspirar outras Conferências e Conselhos de Políticas Públicas.

As eleições para o CONJUVE, em 2014, segundo regras estabelecidas em edital, permitiram a seleção de organizações mais representativas e plurais. No mandato 2015-2016, passaram a integrar o conselho entidades que até então nunca haviam participado, como grupos ligados ao *hip hop* e à cultura afrobrasileira; representações “clássicas” da juventude, como a União Nacional dos Estudantes, seguem tendo assento, mas o CONJUVE se tornou mais diversificado, da mesma forma que a juventude que representa.¹⁶⁶

Também a 3ª Conferência Nacional de Juventude, que se realizou em Brasília de 16 a 19 de dezembro de 2015, foi marcada por formas inovadoras de participação. O regimento interno da conferência previu a

165 IBGE, 2010. Segundo o Estatuto da Juventude, “são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade” (BRASIL, 2013b, art. 1º, § 1º).

166 Lista dos atuais conselheiros do CONJUVE disponível em: <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/5502/Conselheiros_2014-2015_-_SC-_12-02-2015.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2015.

realização de uma etapa virtual, além das etapas locais, estaduais, livres e de comunidades e povos tradicionais, outra inovação¹⁶⁷. A entrada para a participação digital se deu por meio do *Portal da Juventude*, no qual estava disponível, para *download* gratuito, um aplicativo eletrônico (*app*), baseado em *software* livre, que permitiu a qualquer jovem a partir de quinze anos de idade fazer propostas para a conferência, no período entre junho e outubro de 2015. Essas inovações buscam aprimorar e atualizar a representatividade da sociedade civil nos mecanismos participativos tradicionais e facilitar a comunicação com a cidadania em geral, por meio da Internet.

É com o olhar, portanto, no século XX – no que foi feito e no que resta fazer –, e também no XXI – nos novos desafios –, que o tema da participação social precisa ser analisado. Enfrentar os desafios da participação social é tarefa também do Itamaraty e da política externa. Para que esses desafios possam ser bem encaminhados, é necessário conhecer e analisar a trajetória de participação social em política externa, objeto do próximo capítulo.

167 Disponível em: <<http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0010/5518/Regimento-da-3-Conferencia-Nacional-de-Juventude.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.



Capítulo 2

Participação social na política externa

Palácio do Itamaraty, ano de 1985, Dia do Diplomata. O então chanceler Olavo Setúbal destaca seu esforço no sentido de aproximar a chancelaria de uma “cidadania em processo de restauração” e “praticar uma diplomacia ciosa de sua origem democrática”¹⁶⁸. Antecipava-se o espírito da Assembleia Constituinte que logo produziria a nova Constituição Federal, marco de diretrizes, direitos e garantias que orientarão todo o processo de redemocratização do país, no qual deveriam inserir-se o Itamaraty e, mais amplamente, a política externa brasileira. Esse processo, como visto no capítulo anterior, foi fortemente impulsionado pela sociedade civil e capitaneado pelas forças organizadas no Movimento Democrático Brasileiro, nos sindicatos, na imprensa, nos movimentos sociais. O Estado brasileiro retoma a aproximação com a sociedade e seus representantes, aos quais abrirá paulatinamente suas portas. Passagem ilustrativa daquele momento foi recordada pelo embaixador Eduardo dos Santos em depoimento à tese:

168 SETÚBAL, 1985.

Quando o Fernando Henrique era chanceler e foi dar posse ao Lampreia como secretário-geral, teve uma passagem de que me lembro e ilustra tudo isso. Ele escreveu de próprio punho no discurso: “abrirei as portas do Itamaraty à sociedade”. Eu ponderei que seria melhor dizer: “manterei o Itamaraty aberto à sociedade”. Ele riu, concordou e assim ficou no discurso¹⁶⁹. O presidente Fernando Henrique tinha a visão de que o Itamaraty tinha de abrir-se. Ele sempre dizia que os grandes avanços que o Brasil conquistou foram por impulso da sociedade, que a sociedade empurra o estado adiante¹⁷⁰.

A respeito do episódio acima, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso acrescentou:

Quando assumi como chanceler em 1992, o Itamaraty era muito fechado à sociedade, mesmo aos empresários. Essa mudança que o Eduardo me fez fazer no discurso é significativa: tinha de fazer de conta que o Itamaraty era aberto, e não era. Lembro-me que criei um grupo externo de diálogo com empresários. E não dá para dialogar apenas com um setor da sociedade civil. Então, pedi à FUNAG que organizasse um seminário com sindicatos¹⁷¹.

Ao longo da década de 1990, muitos serão os passos dados no sentido de progressiva abertura¹⁷². Processos negociadores que se organizam no entorno imediato (MERCOSUL), no continente (ALCA), na ONU (o chamado “Ciclo Social” de Conferências), no sistema multilateral de comércio (a chamada Rodada do Milênio) impulsionarão essa tendência. Internamente, o Itamaraty vai-se adaptando aos novos tempos e temas, às novas necessidades e atores sociais. Em 1992, é editada portaria que regulamenta o acesso aos arquivos do ministério a pesquisadores. Em 1995, é criado o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais;

169 Discurso na cerimônia de posse do embaixador Luiz Felipe Lampreia no cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em 9 de outubro de 1992 (CARDOSO, 1994, p. 29).

170 SANTOS, 2015 – entrevista.

171 CARDOSO, 2015 – entrevista.

172 Na defesa desta tese de CAE, em 2 de junho de 2016, o embaixador João Gualberto Marques Porto, membro da banca examinadora, ponderou que ainda na década de 1980, durante as Negociações da Rodada Uruguai, teria havido certa aproximação com a sociedade civil.

em 1997, a Assessoria de Relações Federativas, transformada em 2003 em Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares¹⁷³.

No primeiro semestre de 1993, o chanceler Fernando Henrique Cardoso lança um ciclo de seminários, organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), sobre os rumos da política exterior brasileira na democracia, do qual participam acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas¹⁷⁴. Inaugurava-se, assim, modalidade de interlocução que vem sendo promovida desde então. Entre 2006 e 2011, a FUNAG realizou anualmente as Conferências sobre Política Exterior e Política Internacional e, a partir de 2012, as Conferências sobre Relações Exteriores, dedicadas especialmente ao público acadêmico¹⁷⁵. A FUNAG também ajudou a organizar e promover, de 26 de fevereiro a 2 de abril de 2014, os Diálogos sobre Política Externa, “o maior exercício de debate exercido com a sociedade pelo Ministério das Relações Exteriores”¹⁷⁶.

A aproximação do Itamaraty em relação à sociedade civil constitui um processo, que, iniciado após a redemocratização, vem-se estruturando de diversas formas. Em geral, verifica-se aceleração em momentos de maior intensidade em negociações internacionais, quando a demanda de participação por parte da sociedade civil se torna mais intensa, mais concretamente voltada para um conjunto específico de temas. Este capítulo pretende analisar as principais formas como esse processo vem sendo construído, examinando seus desdobramentos mais marcantes. Seria impossível analisar todos os modelos de diálogo com a sociedade civil realizados pelo Itamaraty até aqui; os casos singularizados representam, como dito, momentos marcantes, não compondo, decerto, lista de caráter exaustivo.

173 LIMA, 2009; LOPES, 2011.

174 LOPES, 2011.

175 Essas conferências não guardam relação com aquelas analisadas na seção 3 do capítulo 1, tratando-se, aqui, de seminários.

176 LIMA, 2015.

Ademais, há que se ter presente que o diálogo com a sociedade civil em temas afetos à política externa pode envolver outros órgãos do governo. Na área de direitos humanos e políticas sociais, por exemplo, o Itamaraty mantém continuada interlocução com a sociedade civil. A Divisão de Direitos Humanos recentemente implementou mecanismo informal de diálogo com o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (composto por mais de vinte organizações da sociedade civil atuantes na área), por meio de reuniões virtuais, realizadas antes e depois de cada sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU¹⁷⁷. Mas nesse mesmo campo, mais especificamente na área de temas sociais, é frequente o engajamento ativo e até protagônico de outros órgãos governamentais na condução do diálogo com a sociedade civil¹⁷⁸. É conhecida, por exemplo, a participação de empregados e empregadores na OIT, ao lado dos governos; neste caso, a coordenação com a sociedade civil é levada adiante pelo Ministério do Trabalho e Emprego¹⁷⁹.

Dentre os momentos-chave do percurso de aproximação do Itamaraty com a sociedade civil, destaca-se, em primeiro lugar, aquele gerado na preparação nacional para as Conferências da ONU, a partir do início dos anos 90. Em meados daquela década, verifica-se a expansão de negociações multilaterais econômicas, em razão das quais são criados diversos mecanismos de concertação com a sociedade civil. Na área de meio ambiente, a interlocução com a sociedade civil tem sido construída de forma intensa desde a Rio-92. Singularizam-se, nessa área, processos de interlocução mais recentes, que trouxeram inovações na forma de o Itamaraty consultar a sociedade civil: os mecanismos de diálogo gerados em torno da Rio+20, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da agenda de mudança climática. Também se examina a experiência na assistência a comunidades brasileiras no exterior, na

177 SALDANHA, 2015 – entrevista.

178 CUENCA, 2015 – entrevista.

179 CUENCA, 2015 – entrevista. O Ministério do Trabalho e Emprego, após a reforma ministerial de outubro de 2015, tornou-se Ministério do Trabalho e Previdência Social.

qual houve institucionalização de mecanismos participativos, com a criação do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior e das Conferências Brasileiros no Mundo. A realização, em 2014, de um evento com participação de diversos setores da sociedade, os já mencionados Diálogos sobre Política Externa, bem como o anúncio de elaboração do Livro Branco de Política Externa Brasileira merecem atenção, por contribuírem para a reflexão sobre a efetividade de certos modelos de interação com a sociedade civil.

O objetivo deste capítulo é, portanto, descrever o acúmulo de experiências com a sociedade civil, a trajetória participativa em política externa, com vistas a algumas conclusões. Essa trajetória demonstra que o Itamaraty não é uma instituição “fechada”, conforme crença vigente não apenas fora, mas também dentro da instituição. Muito tem sido feito no sentido de abertura e transparência, e é preciso que se fale a respeito e que se divulguem essas iniciativas. Por outro lado, a análise da trajetória demonstra igualmente que os mecanismos e iniciativas em geral estabelecidos não possuíam ou possuem caráter plenamente institucionalizado, de funcionamento permanente, respondendo frequentemente a situações *ad hoc* ou a procedimentos que variam conforme as chefias. A pesquisa para a tese também aponta para a coexistência entre áreas mais abertas e outras ainda resistentes ao diálogo com a sociedade civil. A sistematização da trajetória já acumulada de diálogo com a sociedade civil visa a organizar a reflexão sobre desafios que ainda precisam ser enfrentados com vistas à consolidação desse diálogo.

2.1. O “Ciclo Social” de Conferências da ONU

Participação e parceria têm sido a tônica das Conferências da ONU dos anos 90, em claro distanciamento do estatismo que prevalecera nas décadas anteriores¹⁸⁰.

180 ALVES, 2001, p. 207.

A aproximação entre o Estado brasileiro – o Itamaraty em especial – e as organizações da sociedade civil teve no chamado “Ciclo Social” de Conferências da ONU na década de 1990 um elemento catalisador. Internamente, esse processo foi impulsionado pelas transformações advindas da redemocratização e plasmadas na Constituição Federal de 1988; externamente, pelas transformações que vivia a ONU, em crescente interlocução com ONGs¹⁸¹.

O ministro Miguel Darcy de Oliveira descreveu esse momento histórico, analisando o processo de emergência das ONGs e de movimentos sociais como atores nacionais e internacionais. Em já referida tese de CAE, o diplomata discorre sobre a então incipiente relação de parceria que se firmava entre o Estado brasileiro e essas organizações, em período no qual “conflito e colaboração começam a ser vistos como não mutuamente excludentes”¹⁸². É nesse espírito que ocorrem os processos preparatórios para as conferências do chamado “Ciclo Social” da ONU. Referindo-se àquele momento, o embaixador José Augusto Lindgren Alves sintetiza:

Superado o estatismo da Guerra Fria, a vontade política e a tomada de decisões não são mais encaradas como prerrogativas incompartidas do Estado, particularmente em regimes democráticos. Os governos tendem a definir suas iniciativas a partir de diversos tipos de pressões, entre as quais as da sociedade civil organizada¹⁸³.

Na perspectiva da interlocução entre o Estado brasileiro e as organizações da sociedade civil, a maior parte do trabalho preparatório para essas conferências organizou-se, segundo recomendações da ONU, por meio da constituição de Comitês Nacionais preparatórios. Esses comitês foram criados por decretos presidenciais, com integrantes do governo e da sociedade civil, e coordenação exercida pelo Itamaraty.

181 A tese de CAE do embaixador Ricardo Neiva Tavares apresenta análise sobre o crescente papel das ONGs no âmbito da ONU à época (TAVARES, 1997).

182 OLIVEIRA, 1999 [1997], p. 62.

183 ALVES, 2001, p. 277.

Foi, portanto, em torno de temas sociais e na função de coordenação dos Comitês Nacionais que o Itamaraty se aproximou da sociedade civil, realizando com esta “uma experiência inédita de trabalho conjunto, complementaridade e democracia no país”¹⁸⁴.

A Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED, em inglês), a Rio-92, realizada no Rio de Janeiro entre 3 e 21 de junho de 1992, foi o fator desencadeador dessa aproximação. A Rio-92 foi marcada por expressiva participação da sociedade civil¹⁸⁵, e pela organização de um evento paralelo de grande envergadura, o Fórum Global das ONGs, que contou com a presença de cerca de 1.500 organizações e movimentos sociais nacionais e internacionais, “numa manifestação pioneira desses atores no mundo inteiro”¹⁸⁶. Segundo depoimento do ex-ministro Celso Lafer, chanceler à época:

A Rio-92 vem na sequência da Constituição de 1988, que procurava dar espaço à participação da sociedade civil. Isso ocorreu desde sua preparação, com audiências públicas e as emendas populares, sinalizando uma inflexão no Estado, conforme a nova ordem constitucional. A Constituição também estipula direitos quanto ao meio ambiente como expressão de uma sensibilidade geracional distinta. O meio ambiente é um tema bastante mobilizador e que tinha – e tem – uma atração participativa muito importante. A juventude em busca de um mundo mais aberto a valores, mais alternativo, isso estava muito presente, e de fato essa dimensão de “outro mundo desejável” marcou a Rio-92. Foi a primeira conferência da ONU após a Guerra Fria, e que não foi organizada em torno dos eixos Norte e Sul, Leste e Oeste¹⁸⁷.

No mesmo sentido, recordou o embaixador Everton Vargas em entrevista para esta tese:

184 LIMA, 2009, p. 72.

185 Com o objetivo de facilitar a participação da sociedade civil na Rio-92, em junho de 1990 havia sido criado o “Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento”.

186 LIMA, 2009, p. 63.

187 LAFER, 2015 – entrevista.

Em março de 1990, a sessão organizacional do Comitê Preparatório da UNCED aprovou uma decisão que ampliava significativamente a participação da sociedade civil nos trabalhos do Comitê. Com a nova Constituição brasileira já em vigor e com um novo governo que se instalava no Brasil, onde a UNCED se realizaria, a delegação favoreceu maior participação da sociedade civil nos trabalhos preparatórios da conferência. Isso repercutiu nos processos internos de preparação dos governos, os quais, por sua vez – e conforme suas respectivas legislações –, estruturaram mecanismos nacionais para facilitar a participação da sociedade civil¹⁸⁸.

O envolvimento da sociedade civil no processo em torno da Rio-92 havia sido recomendado pela ONU na resolução que convocara a Conferência do Rio, incitando os Estados a promoverem amplo processo preparatório que resultasse em “Relatório Nacional” sobre o tema¹⁸⁹. O decreto presidencial que criou a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, por seu turno, originalmente não previu a participação da sociedade civil no processo preparatório, mas foi reformulado a fim de acolhê-la¹⁹⁰. A Rio-92 estabeleceu paradigmas que seriam seguidos por todas as demais Conferências da ONU nos anos seguintes. Para o embaixador José Augusto Lindgren Alves, a partir da Rio-92, de fato, “a necessidade de participação da sociedade civil tornou-se constante em todos os documentos adotados sobre temas globais”¹⁹¹.

No ano seguinte à Rio-92, ocorreu a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, realizada entre 14 e 25 de junho de 1993, que também contou com Fórum Mundial de ONGs. Internamente, o processo de coordenação para Viena não foi impulsionado por um Comitê Nacional preparatório, nem houve elaboração de um Relatório Nacional; essa conferência foi a única do Ciclo Social a não estabelecer

188 VARGAS, 2015 – entrevista.

189 ONU, 1989.

190 LIMA, 2009, p. 77.

191 ALVES, 2001, p. 73.

tais requisitos de preparação nacional¹⁹². No processo preparatório aconteceu, no entanto, algo então inovador: a realização de seminário no Itamaraty com a participação de 23 entidades da sociedade civil, representantes governamentais e de agências de cooperação, tendo sido o resultado do seminário compilado como contribuição à posição brasileira na Conferência de Viena¹⁹³.

Consoante pressões que exerciam na ONU desde a década de 70, as ONGs tentavam participar de todas as instâncias de discussão. O embaixador Gilberto Saboia, presidente do Comitê de Redação da Conferência de Viena, solucionou o impasse dividindo as sessões em “informais”, nas quais apenas governos poderiam participar, e “formais”, nas quais as ONGs poderiam participar e inclusive enunciar posições. Para Lindgren Alves, “malgrado seu caráter limitativo, essa decisão representava uma conquista inédita da sociedade civil em foro negociador intergovernamental”¹⁹⁴.

Na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento, realizada entre 5 e 13 de setembro de 1994, a participação do Brasil “teve caráter pioneiro e modelar”¹⁹⁵. Da mesma forma que na Rio-92, por decreto presidencial foi constituído um Comitê Nacional, sob coordenação do Itamaraty, que envolveu vários órgãos do governo federal e promoveu seminários abertos no Rio de Janeiro, em Campinas e em Belo Horizonte, com representantes da academia, ONGs, institutos de pesquisa e a CNBB¹⁹⁶. A interação com a sociedade civil no tema populacional teve prosseguimento após a Conferência do Cairo,

192 LIMA, 2009, p. 82.

193 LIMA, 2009, p. 83.

O artigo 73 do Programa de Ação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos implicou avanço no reconhecimento da importância das consultas com as organizações da sociedade civil, ao recomendar que as organizações ativas nas áreas de direitos humanos e desenvolvimento fossem habilitadas a desempenhar um papel substancial, em nível nacional e internacional. Como consequência, Lindgren Alves sintetizou: “se na prática dos Estados e das instituições financeiras esse tipo de participação e diálogo ainda é limitado, pelo menos nas conferências seguintes da década de 1990 ele ocorreu de forma bastante intensa” (ALVES, 2001, p. 136).

194 ALVES, 2001, p. 98.

195 ALVES, 2001, p. 173.

196 ALVES, 2001, p. 174.

tendo sido estabelecida, em 1995, a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, integrada, conforme recomendação da própria conferência, por membros do governo e da sociedade civil.

A primeira Conferência realizada durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, ocorreu em Copenhague entre 6 e 12 de março de 1995, e representou a “materialização parcial do discurso democrático da diplomacia pública” que então se organizava¹⁹⁷. O Brasil esteve representado pela maior delegação mista composta até então, chefiada por Ruth Cardoso. A respeito daquele momento, recordou o ex-presidente em entrevista à tese:

A Ruth era ainda mais radical do que eu quanto à participação da sociedade civil, tema de que ela vinha tratando no Conselho do Programa Comunidade Solidária. Ela chefiou a delegação a Pequim e depois a Istambul, e tinha muito forte a convicção de que precisávamos aproximar o Estado da sociedade civil, de todas essas pautas em torno das quais a sociedade civil sempre lutou, mulheres, negros, indígenas, meio ambiente, direitos humanos... Eu instruí o Itamaraty a fazer isso¹⁹⁸.

Da mesma forma que no Cairo, o Brasil seguiu estritamente, para Copenhague, a recomendação da ONU: o chamado Relatório Nacional foi elaborado por consultora não governamental, a partir de seminários realizados sobre os principais temas da conferência (pobreza, desemprego e integração social), e teve suas conclusões aprovadas pelo Comitê Nacional composto para coordenar a posição brasileira¹⁹⁹. Embora o Comitê Nacional Preparatório não fosse formalmente integrado por representantes da sociedade civil, dele fazia parte o Conselho do Programa Comunidade Solidária, do qual participavam representantes da sociedade civil.

197 LIMA, 2009, p. 94.

198 CARDOSO, 2015 – entrevista.

199 ALVES, 2001, p. 206.

Na Conferência seguinte, a de Pequim – IV Conferência Mundial sobre a Mulher –, realizada entre 4 e 15 de setembro de 1995, o processo preparatório foi especialmente denso, dado o nível de organização dos movimentos feministas no Brasil, com o qual o governo estabeleceu estreito diálogo²⁰⁰. A ONU havia recomendado um “broad-band national preparatory process”²⁰¹. Da mesma forma que nas conferências anteriores, foi estabelecido Comitê Nacional que coordenou a posição brasileira, discutida ao longo de seminários realizados em Salvador, Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo e Porto Alegre²⁰². A delegação brasileira não contou com a participação de membros da sociedade civil, mas a interlocução foi constante, uma vez que muitas organizações brasileiras participavam de fóruns paralelos de debates. A maior comissão de representantes de organizações da sociedade civil era de origem brasileira, composta por cerca de trezentas pessoas que participaram ativamente do Fórum de ONGs que se organizou à margem do evento²⁰³.

Culminando esse processo de aproximação com a sociedade civil em torno das Conferências da ONU, a participação do Brasil na última delas, a Habitat II, realizada em Istambul de 6 a 12 de março de 1995, foi resultado da mais ampla coordenação até então lograda. O Comitê Nacional contou com entidades de governo e sociedade civil, e a delegação brasileira foi integrada por cerca de duzentos representantes, entre governo e sociedade civil²⁰⁴. Do ponto de vista das decisões tomadas, o embaixador José Augusto Lindgren Alves destaca que essa conferência deu “salto qualitativo” com relação à participação social, por meio das decisões governamentais de criar um “Comitê de Parceiros” dedicado a ouvir, debater e colher opiniões não governamentais, e de encaminhar oficialmente relatório produzido nesse contexto à Assembleia Geral da

200 “A diferença de Pequim em relação às demais [Conferências do Ciclo] terá sido na intensidade desse diálogo, em virtude da extraordinária mobilização das mulheres brasileiras para o evento” (ALVES, 2001, p. 237).

201 LIMA, 2009, p. 86.

202 ALVES, 2001, p. 242.

203 LIMA, 2009, p. 99.

204 ALVES, 2001, p. 276.

ONU, em igualdade hierárquica com os demais documentos oficiais e governamentais. Na avaliação do embaixador José Augusto Lindgren Alves, essas decisões em muito transcenderam as que haviam sido tomadas em Viena: criação de espaços separados de debate para as ONGs, franqueando-lhes acesso apenas às sessões formais abertas. Tamanha conquista teria decorrido diretamente da intensa mobilização da sociedade civil nos processos preparatórios nacionais, não tendo sequer estado prevista na Resolução da ONU de 1992, que convocou a Habitat II²⁰⁵.

Para além do “Ciclo Social”, na virada do milênio foi realizada uma conferência sobre um novo tema, em torno do qual havia – e há – forte mobilização: o combate ao racismo. A III Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, conhecida como Conferência de Durban, foi realizada naquela cidade sul-africana, entre 31 de agosto e 9 de setembro de 2001. No Brasil, o processo preparatório, capitaneado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, envolveu intensa interlocução com a sociedade civil, e foi estruturado de maneira similar àqueles em torno das demais conferências – com base na edição de decreto presidencial a criar Comitê Nacional preparatório. Na esteira de fortalecimento dos Conselhos e Conferências Nacionais – analisados no capítulo 1 (seção 1.3) –, a realização da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância (Rio de Janeiro, julho de 2001) desempenhou papel importante na articulação entre governo e sociedade civil. Segundo o embaixador Sílvio José Albuquerque e Silva, em tese de CAE, cerca de 1.500 pessoas participaram dessa Conferência Nacional²⁰⁶, cujos resultados foram destacados no mesmo estudo:

No caso do Brasil, o processo preparatório nacional gerou importantes efeitos via tomada de consciência, por parte do Estado, da mídia e da própria sociedade, da necessidade de redefinição de políticas que

205 ALVES, 2001, p. 257.

206 SILVA, 2007, p. 107.

assegurassem a igualdade de oportunidades para todos os brasileiros, independentemente de raça, etnia, nacionalidade, religião, orientação sexual ou qualquer outro fator social discriminatório²⁰⁷.

As Conferências da ONU tiveram papel fundamental na aproximação entre o Itamaraty e a sociedade civil após a redemocratização. Em discurso de fim de ano proferido em 19 de dezembro de 1994, o então secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Roberto Abdenur, fez enfática alusão à importância da interlocução que se estabelecia com a sociedade civil, em especial as ONGs, mencionando também a necessidade de se estreitar a interlocução de forma mais institucionalizada, afirmando: “cheguei a aventar a possibilidade de que, no futuro, com elas se estabeleça um fórum de ligação nos moldes do Conselho Empresarial”²⁰⁸.

Seguindo tendência em curso na ONU, onde o papel e o espaço da sociedade civil eram cada vez mais reconhecidos, o Brasil estruturou sua participação nas conferências de forma bastante ativa, incluindo diversos atores sociais. Os Comitês Nacionais, os seminários temáticos e os frequentes contatos informais permitiram avançar no conhecimento recíproco entre setores da sociedade civil e o Estado, iniciando a superação de desconfiças herdadas do período militar. Após a Habitat II, esse processo viria a adquirir novas características e a transbordar do âmbito social para outros temas, cujas negociações ganham importância. As ONGs, o setor empresarial, a academia, os sindicatos e os movimentos sociais passam a reivindicar cada vez mais participação, coordenando-se interna e externamente por meio da formação de redes²⁰⁹. É essa nova etapa de interlocução e interação que se analisa a seguir.

207 SILVA, 2007, p. 114.

208 ABDENUR, 1995 *apud* OLIVEIRA, 1999 [1997], p. 72.

209 SANCHEZ, 2007; von BULLOW, 2014.

2.2. A agenda econômica multilateral

Em abril de 1995, o então chanceler Luiz Felipe Lampreia apresentou na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados o conceito de “Diplomacia Pública”, que traduzia a diretriz do presidente Fernando Henrique Cardoso de que a política externa se fizesse em diálogo com a sociedade²¹⁰. Um ano antes, em 1994, havia sido criada a Organização Mundial do Comércio (OMC). Naquele mesmo ano, fora assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu o Fórum Consultivo Econômico e Social, mecanismo de consulta com entidades patronais e confederações sindicais. Ainda em 1994, a Cúpula das Américas lançou conversações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA. Tendo vivido a experiência de interlocução com setores organizados da sociedade civil nos temas sociais, em função dos processos desencadeados pelas Conferências da ONU nos anos anteriores, o Itamaraty experimentará, a partir da segunda metade da década de 1990, abertura mais expressiva à sociedade civil nos temas econômicos, cujas negociações se intensificavam.

A criação de mecanismos de interação com a sociedade civil nesses temas foi formalizada em 1996, com o estabelecimento da Seção Nacional da Área de Livre Comércio das Américas, que depois viria a ser chamada de Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Referentes à ALCA (SENALCA)²¹¹.

A Declaração de Princípios da ALCA, de 1994, já previa “pacto entre governo e sociedade”. Em 1998, na Segunda Cúpula das Américas, ocasião em que se deu o lançamento formal das negociações, a Declaração de Princípios encorajou a participação de todos os

210 LIMA, 2009, p. 51.

211 BRASIL, 1996a.

setores da sociedade civil²¹². A SENALCA nasceu primeiramente como coordenação de governo²¹³. Paulatinamente, passou a incorporar outros atores não governamentais²¹⁴. A primeira reunião com participação de representantes da sociedade civil aconteceu em 1997²¹⁵.

É recorrente o entendimento de que a SENALCA inaugurou modelo de diálogo com a sociedade civil que seria replicado em outras negociações, como naqueles referentes ao MERCOSUL e à União Europeia, por meio da Seção Nacional para Negociações entre os dois blocos econômicos (SENEUROPA), ou na OMC. Na academia, os mecanismos de consulta criados no governo após a SENALCA são considerados *spill over* desta iniciativa²¹⁶. Nesse sentido, resgata o embaixador Antonio José Ferreira Simões:

A SENALCA nasceu como unidade de coordenação dentro do governo. Depois fomos progressivamente incluindo outros atores, outro tipo de representação, empresários, ONGs, a REBRIP²¹⁷, sindicatos, isso foi um processo progressivo. No final, havia mais de cinquenta membros. O ministro Celso Lafer foi a uma reunião da SENALCA²¹⁸. Ele teve muita visão; viu que era importante. Ao mesmo tempo, estava sendo discutida a relação entre UE-MERCOSUL, e isso ajudou na criação da SENEUROPA, e os mesmos atores pediram que quanto à OMC também houvesse um espaço assim. *Gerou um efeito dominó*²¹⁹.

Também o depoimento do embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães ajuda a caracterizar o contexto de criação da SENEUROPA, em 2001:

212 SANCHEZ, 2006, p. 3-5.

213 BRASIL, 1996a; MRE, 1997.

214 FERNANDES, 2011, p. 19.

215 LIMA, 2009, p. 53.

216 VEIGA, 2007b; FERNANDES, 2010.

217 Como será visto adiante, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos, REBRIP, foi criada para acompanhar o processo de negociação na ALCA. É formada por ONGs, movimentos sociais, sindicatos e entidades profissionais com atuação em temas ligados à integração regional e ao comércio, e acompanha as negociações internacionais nessas áreas.

218 Trata-se de reunião preparatória para a IV Reunião de Ministros do Comércio do Hemisfério, realizada em 7 abril de 2001 em Buenos Aires, e para a III Cúpula das Américas, realizada entre 20 e 22 de abril de 2001, em Québec.

219 SIMÕES, 2015 – entrevista, grifo nosso.

A SENEUROPA nasceu no contexto daquele momento de muitas negociações. Nós já estávamos dialogando com os sindicatos e empresários, mas aquilo foi uma iniciativa extremamente democrática, porque envolvia um leque muito mais amplo de participantes, e isso era uma novidade no governo²²⁰.

Da mesma forma que havia participado de reunião da SENALCA, o chanceler Celso Lafer, em sua segunda gestão à frente do Itamaraty, participou da primeira reunião da SENEUROPA, realizada no Palácio do Itamaraty em 26 de julho de 2001. Na ocasião, destacou que a iniciativa coincidia com o lançamento das negociações para a formação de uma área de livre comércio birregional entre MERCOSUL e União Europeia, traduzindo-se em mecanismo de transparência que deveria possibilitar que a sociedade não fosse apenas consultada, mas pudesse “intervir de maneira substantiva” nas negociações:

É importante frisar que a sociedade brasileira será não apenas consultada, mas convidada a intervir de maneira substantiva – ou seja, com sugestões – em cada etapa e ao longo da negociação. O governo brasileiro acredita que dessa forma assegura a imprescindível legitimidade ao processo negociador – legitimidade essa que, ademais de figurar como exigência do regime democrático, conferirá credibilidade às posições do país na mesa de negociação²²¹.

Note-se que a participação da sociedade em processos de negociação de política externa é ressaltada não apenas como “exigência do regime democrático”, mas também como possibilidade de conferir às posições defendidas pelo Itamaraty – e, por consequência, à própria instituição – “credibilidade”. O binômio democracia-política externa havia sido explicitado e desenvolvido pelo chanceler Luiz Felipe Lampreaia, que advogou a ideia de diplomacia pública e, frequentemente – como no trecho de discurso transcrito na Introdução –, ressaltou a necessidade de consultas à sociedade. A esse binômio, o chanceler Celso Lafer veio

220 MAGALHÃES, 2015 – entrevista.

221 LAFER, 2001.

a agregar a defesa inequívoca de mecanismos de diálogo, os quais, na visão que defende, conferem legitimidade às posições do Brasil. Em discurso proferido em 2002, em seminário promovido pela Fundação Getúlio Vargas, sintetiza sua posição:

Quando tomei posse como ministro das Relações Exteriores, em 29 de janeiro de 2001, ressalttei que, a meu ver, a principal tarefa da diplomacia brasileira naquele momento era saber traduzir criativamente necessidades internas em possibilidades externas, *com o aprofundamento de mecanismos permanentes de consulta com a sociedade civil em seus mais diversos segmentos (...). Ao longo da minha gestão à frente do Itamaraty, tenho promovido o reforço da transparência no relacionamento do ministério com a sociedade civil, ciente de que o Brasil busca sua inserção no mundo sob a perspectiva do interesse nacional e que esse interesse nacional só pode ser definido em conjunto com a sociedade brasileira*²²².

Vale observar que, na ênfase impressa aos mecanismos de participação social – como imperativo do momento democrático e como expediente legitimador –, havia outro ponto importante: a necessidade de *permanência* de mecanismos consultivos, transcendendo os períodos de maior atividade negocial. A importância da *permanência* de mecanismos de diálogo com a sociedade é ponto central do argumento desta tese, e a continuidade do diálogo, *sua função de processo*, já era destacada no início dos anos 2000 pelo então chanceler, que complementou em entrevista à tese, quando indagado a respeito:

Toda negociação tem a negociação para dentro e para fora e eu não deveria nem poderia ignorar isso naquele momento. Mas para funcionar para valer, você tem de ter mecanismos permanentes de discussão e articulação, não adianta chamar a sociedade civil apenas conforme a sua conveniência ou necessidade²²³.

222 LAFER, 2002, grifo nosso.

223 LAFER, 2015 – entrevista.

Com relação à OMC, decreto presidencial estabeleceu, no âmbito do Itamaraty, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços, o GICI, com o objetivo de coordenar e formular as posições brasileiras sobre as negociações em curso²²⁴. O GICI previa explicitamente a possibilidade de coordenação com a sociedade civil: “O Grupo Interministerial poderá estabelecer formas e canais de colaboração com entidades da sociedade civil, que tenham interesse direto nas questões de que trata a OMC”²²⁵. A partir desse momento, o diálogo sobre temas econômicos com novos setores da sociedade civil será intensificado; até então, o diálogo, nessa seara, ocorria majoritariamente com representantes do empresariado, “reflexo histórico das relações entre o Itamaraty e a sociedade civil em relação à política comercial”²²⁶.

Além de fóruns mais amplos de debate coordenados pelo Itamaraty, como SENALCA e SENEUROPA, e a coordenação em torno do GICI, foram-se formando, no governo em geral, Grupos Temáticos Interministeriais que mantinham canais de interlocução com a sociedade civil e se organizavam conforme a coordenação ministerial no tema²²⁷. Foi bastante intensa a coordenação promovida com a sociedade civil, por exemplo, em torno das negociações de propriedade intelectual, por meio do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual, o GIPI, criado no âmbito da CAMEX em 2001²²⁸. As negociações envolvendo o Acordo TRIPS e a Declaração de Saúde Pública, bem como o tema da biopirataria, despertavam grande interesse da sociedade civil e clamavam por coordenação com o Itamaraty, num momento em que também se estruturava, internamente, o Conselho de Gestão do Patrimônio

224 BRASIL, 1999d.

225 *Ibid.*, art. 4º.

226 SANCHEZ, 2007, p. 87.

227 FERNANDES, 2011, p. 20.

228 BRASIL, 2001a.

Genético, órgão intergovernamental coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente²²⁹.

As ações internacionais que promoveram o cancelamento do registro marcário do cupuaçu nos Estados Unidos, na União Europeia e no Japão, entre 2003 e 2004, foram resultado de intensa coordenação do Itamaraty, no âmbito do GIPI, com ONGs atuantes na defesa de conhecimentos tradicionais e recursos genéticos, que se mobilizaram na campanha “O cupuaçu é nosso”. A atuação em conjunto com a sociedade civil nos temas de propriedade intelectual é considerada exemplo de “casamento feliz” pelo ex-chanceler Celso Lafer – em razão, também, dos debates envolvendo o tema da proteção de patentes de medicamentos usados no tratamento do HIV/AIDS:

Na minha passagem na OMC, um dos itens mais significativos foi a questão de TRIPS e Saúde Pública, que foi fruto de trabalho conjunto do governo com a sociedade civil. Já tínhamos o respaldo da sociedade civil pelas nossas políticas públicas, bem lastreadas e com forte participação social, conforme dispõe a Constituição Federal. Tínhamos o respaldo de boa parte da opinião pública internacional. Considerávamos a saúde mais importante que uma acomodação inadequada às tendências de proteção de propriedade intelectual, e o Acordo TRIPS possibilitava a interpretação que queríamos chancelar. Um exemplo de casamento feliz entre governo e sociedade civil²³⁰.

À medida que o Itamaraty criava novos espaços de participação social, também a sociedade civil se reorganizava para ocupá-los, formando redes especializadas em negociações comerciais internacionais, atuantes até hoje. Destacam-se, nesse contexto, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) e a Coalizão Empresarial Brasileira, que desempenham papel relevante de coordenação de posições da sociedade civil organizada nas negociações internacionais.

229 BRASIL, 2001b.

230 LAFER, 2015 – entrevista.

A REBRIP é integrada por dezenas de sindicatos, ONGs, associações profissionais e movimentos sociais que se organizaram, em 1998, com vistas a atuar conjuntamente nas conversações sobre a possível criação da ALCA. Com o tempo, a REBRIP passou a ocupar-se de negociações comerciais em geral, e não apenas hemisféricas, atuando especialmente em temas de agricultura, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente e investimentos²³¹. Trata-se de iniciativa que fortaleceu a sociedade civil em sua capacidade de diálogo com o Estado, representando mais de uma centena de organizações.

A partir de 1996, setores empresariais, por sua vez, organizaram-se também em torno de uma rede, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)²³². Na definição de seus próprios membros, a CEB constitui “um sistema aberto à participação de organizações empresariais ou empresas de qualquer setor econômico, de adesão voluntária”, com o seguinte objetivo declarado:

(...) coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociações comerciais internacionais em que o Brasil está envolvido, buscando a formação do consenso interno, o estabelecimento de canais de diálogo com o governo brasileiro e a atuação coordenada em fóruns empresariais internacionais²³³.

Até a criação da CEB, não havia participação coordenada do setor privado brasileiro nas negociações comerciais. A reunião dos principais setores da economia brasileira – agropecuário, industrial e de serviços – por meio da coalizão em questão surge, na visão de um analista, como “novidade institucional”, e num duplo sentido:

(...) não somente porque agrupa em bases voluntárias diferentes setores e age como foro de negociações diretas e formação de consenso entre esses setores – rompendo a tradição setorial na representação e

231 FERNANDES, 2011, p. 27.

232 Para informações mais detalhadas sobre a reorganização do setor empresarial diante das então demandantes negociações comerciais, cf. VEIGA, 2007b; BONOMO, 2006; e FERNANDES 2011, p. 21-24.

233 CEB, 2000, p. 3 *apud* BONOMO, 2006, p. 75.

no processo de fortalecimento de interesses que constitui um traço marcante do setor empresarial no Brasil –, mas também porque se trata de uma organização empresarial dedicada a um só tema: negociações comerciais²³⁴.

A CEB é integrada, hoje, por cerca de quatrocentas entidades empresariais, que se reúnem no mínimo quatro vezes ao ano²³⁵. Já a REBRIP compõe-se de dezenas de fóruns de organizações da sociedade civil que se subdividem em grupos de trabalhos temáticos²³⁶.

Tanto a criação da CEB quanto a da REBRIP foram reações diretas às conversações sobre a ALCA, que despertaram em distintos setores da sociedade civil a necessidade de maior coordenação interna. Tal como se deram as coisas, a Rede e a Coalizão de que se trata tornaram-se, respectivamente, a “voz dos movimentos sociais e ONGs” e a “voz do empresariado” nas tratativas então em andamento²³⁷. Essas vozes passaram a ser ouvidas conjuntamente, fato que contribuiu para aproximá-las, como recorda representante da CEB e da CNI: “Havia um clima de divergência, mas com muito respeito, e era interessante essa coexistência, porque possibilitava a nós do setor privado conhecer a visão dos movimentos sociais e ONGs, e vice-versa”²³⁸.

Ambas as iniciativas de articulação seguem sendo interlocutoras privilegiadas no diálogo do governo com a sociedade civil em temas internacionais, na medida em que, conjuntamente, respondem por parte expressiva dos grupos de organização de interesses – sejam eles entidades empresariais, sindicatos, ONGs ou movimentos sociais. No entanto, o fato de as consultas realizadas pelo Itamaraty à sociedade civil se apresentarem de maneira *ad hoc* e não permanente foi apontado como fator que teria contribuído, no caso da CEB, para o

234 VEIGA, 2007a: 132 *apud* OLIVEIRA; MILANI, 2012, p. 379.

235 ROSAR, 2015 – entrevista.

236 MORENO, 2015 – entrevista.

237 BONOMO, 2006.

238 ROSAR, 2015 – entrevista.

seu enfraquecimento como instrumento de articulação horizontal de interesses empresariais²³⁹.

A partir de 2003, na gestão do ministro Celso Amorim, serão dados outros passos no sentido da ampliação do diálogo com a sociedade civil. Em seu discurso de posse, afirmou o ministro:

A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais – trabalhadores, empresários, intelectuais – e entidades da sociedade civil²⁴⁰.

No plano doméstico, o combate à fome e à pobreza ganharam centralidade com a criação do programa Fome Zero e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). A extinção do MESA, combinada à do Ministério da Assistência Social, articula-se com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), transformação do quadro ministerial nacional que se deu ainda em janeiro de 2004. O MDS herdou do MESA a tarefa de promover interlocução com os setores da sociedade civil envolvidos na luta contra a insegurança alimentar e a pobreza. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por sua vez, viu reforçada sua interlocução com os movimentos e organizações do campo ligados à agricultura familiar, setores que terão presença mais ativa nas negociações regionais e multilaterais²⁴¹.

Em 2005, o MDA, que havia sido criado em 1995, também passou a integrar a CAMEX e, portanto, a coordenação política de alto nível sobre comércio exterior²⁴². A entrada do MDA na CAMEX teria representado

239 BONOMO, 2006.

240 AMORIM, 2011, p. 13.

241 SANCHEZ, 2007; FERNANDES, 2011.

242 BRASIL, 2005a.

o “reconhecimento de que as preocupações com a agricultura familiar também deveriam estar no centro das decisões de política comercial”²⁴³.

Na integração regional, a tradução concreta da atenção conferida à agricultura familiar e aos movimentos do campo ligados à temática foi a criação, em 2004, da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, a REAF, a partir de discussões realizadas em Grupo de Trabalho coordenado pelo MRE e pelo MDA, com intensa participação da REBRIP²⁴⁴. No âmbito multilateral, houve também a intensificação do diálogo com organizações e movimentos do campo, especialmente com a REBRIP:

A Conferência Ministerial de Cancún, em 2003, representou um momento de grande abertura para esses movimentos do campo, que participaram intensamente da delegação brasileira. A REBRIP começou a participar de maneira determinante nos foros destinados à formulação das posições de negociação, como os Grupos Interministeriais Temáticos²⁴⁵.

Paralelamente, no Itamaraty, foi criada a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, a CGFOME, com a função de promover o diálogo com a sociedade civil e de tratar dos temas internacionais de interface com o binômio segurança e soberania alimentar:

A CGFOME é oficialmente criada em 1º de janeiro de 2004, e ela surge para ser um espelho externo do Fome Zero. Todos os temas que eram importantes para fazer essa interface entram na CGFOME e começamos a trabalhar intensamente em torno deles: o Programa

243 FRANÇA, 2015 – entrevista.

Essa decisão foi concomitante à publicação, pelo CONSEA, do documento “Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas Negociações Internacionais integradas pelo Brasil”, elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Negociações Internacionais, composto por representantes de governo e sociedade civil (FERNANDES, 2010, p. 140).

244 RONDÓ FILHO, 2015 – entrevista.

245 FRANÇA, 2015 – entrevista. “Antes, por vezes, alguns atores eram integrados à delegação, o que variava em relação aos temas em negociação e contatos pessoais. Em geral, nesses casos eram atores comerciantes. Na Conferência Ministerial em Cancún, esse procedimento foi aberto a todos, independentemente da natureza da organização” (SANCHEZ, 2007, p. 104).

Mundial de Alimentos, o FIDA, a FAO, o diálogo com a sociedade civil organizada nesses temas, os debates do Fórum Social Mundial, o universo da agricultura familiar²⁴⁶.

A interlocução sobre esses temas que ganham importância passa a dar-se especialmente por meio dessa unidade do Itamaraty, sem, porém, o estabelecimento de mecanismos específicos de consultas nos moldes da SENEUROPA ou SENALCA. Seminários e fóruns de debate com a sociedade civil seguem sendo organizados, na tradição inaugurada pela diplomacia pública há duas décadas. Entre 2007 e 2011, são realizadas três edições dos “Encontros de Política Externa, Diálogo Social e Participação Cidadã”²⁴⁷. Alguns temas adquirem centralidade; o diálogo social se intensifica ou diminui conforme o andamento das negociações comerciais²⁴⁸. Seguem ausentes mecanismos institucionalizados e permanentes, que transcendam conjunturas, governos e picos de negociação internacional.

A esse respeito, cabe uma palavra sobre as transformações vividas pela CAMEX no sentido de incorporar o diálogo social como prática institucional. Criada em 1995 com o objetivo de coordenar a posição brasileira sobre comércio exterior, em momento de grande expansão das negociações, a CAMEX foi reestruturada em 2003, quando passou a considerar formalmente as contribuições advindas de mecanismos participativos como a SENALCA, a SENEUROPA e o GICI²⁴⁹. Desde 2005, a CAMEX conta com um mecanismo institucionalizado de diálogo com representantes do empresariado, de caráter permanente e consultivo, o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), cujo funcionamento será analisado no último capítulo deste trabalho.

246 RONDÓ FILHO, 2015 – entrevista.

247 RONDÓ FILHO, 2015 – entrevista.

248 COSTA FILHO, 2015 – entrevista.

249 BRASIL, 2003b, art. 2º, § 1º, inc. IV.

2.3. A agenda multilateral do desenvolvimento sustentável

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa que embasa esta tese, foi possível identificar na área de meio ambiente do Itamaraty trajetória especialmente sólida de aproximação e abertura à sociedade civil – trajetória que, conforme já sugerido, foi paulatinamente ganhando contornos mais consistentes a partir da Rio-92. A participação social na área ambiental tem raízes antigas, em que se combinam vários fatores. Diversas legislações do início da década de 1980 estabeleceram a Política Nacional de Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA, em 1981), bem como a obrigatoriedade de conselhos estaduais e municipais dedicados ao tema. Especialmente em seu início, nas décadas de 1980 e 1990, a política nacional ambiental foi significativamente financiada pela cooperação internacional, que também apoiava o fortalecimento da sociedade civil. Além disso, a participação da sociedade civil é eixo central de diversos mecanismos internacionais, como a Convenção de Diversidade Biológica. Esses fatores contribuíram para a presença e atuação, no Brasil, de organizações da sociedade civil bastante estruturadas e especializadas em temas ambientais. Tal cenário criou condições favoráveis para o adensamento do diálogo entre o Itamaraty e esse setor social, representado especialmente por entidades empresariais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos e academia. Segundo recorda o embaixador Everton Vargas:

Quando assumi a chefia da DEMA – e, depois, na direção do DME –, procurei traduzir no plano do trabalho diplomático a experiência que acumulara na Conferência do Rio, onde, em paralelo às negociações intergovernamentais, houve uma presença inédita da sociedade civil num espaço especificamente designado no aterro do Flamengo. Previamente às principais reuniões multilaterais sobre temas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, convidei representantes da sociedade civil a virem ao Itamaraty para expressarem suas percepções sobre os temas da agenda. Sublinhei sempre que o exercício era consultivo e que a política atuava segundo as diretrizes estabelecidas

pelo presidente da República. Procuraria, porém, refletir, sempre que possível, anseios e propostas que me fossem trazidas²⁵⁰.

Processos de consultas e interação levados a cabo pelo Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Itamaraty são identificados por representantes da sociedade civil – inclusive de grandes redes e associações, como a ABONG e a Carta de Belém²⁵¹ – como exemplos positivos de interação e consulta²⁵².

Em alguns casos, como nas discussões sobre a implementação da Convenção sobre Biodiversidade, a interação ocorre com vistas à preparação nacional para cada Conferência das Partes; em outros, ela se dá em torno de situações singulares, como as consultas para a elaboração de posição nacional nas negociações sobre mudanças climáticas. Em todos os casos, não existem mecanismos institucionalizados com funcionamento permanente e regras estabelecidas em normativas, e tampouco previsão de financiamento da participação social em reuniões de consultas e prestação de contas com a sociedade civil²⁵³.

Nesta seção do trabalho, três experiências mais recentes são selecionadas para exame, por representarem diferentes formas de consultar a sociedade civil e permitirem pensar o tema da participação social em suas distintas possibilidades.

Vinte anos após a Rio-92, a Rio+20 foi marcada por diversas iniciativas de diálogo com a sociedade civil. Dentre elas, os “Diálogos sobre Desenvolvimento Sustentável”, lançados pelo Brasil em conjunto com a ONU, constituíram processo especial de consultas, com uso da Internet, conforme será visto. Na agenda de negociação que se seguiu à Rio+20, nas negociações sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

250 VARGAS, 2015 – entrevista.

251 O grupo Carta de Belém, constituído em 2009, é integrado por dezenas de organizações da sociedade civil, especialmente movimentos sociais ligados às pautas socioambientais (MORENO, 2015); ABONG é a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; fundada em 1991, congrega cerca de duzentas ONGs nacionais (RAMOS, 2015 – entrevista).

252 MORENO, 2015 – entrevista; RAMOS, 2015 – entrevista.

253 AZEREDO, 2015 – entrevista.

(ODS), a posição brasileira foi construída de forma participativa junto à sociedade civil, em uma série de consultas promovidas pelo Itamaraty, conjuntamente à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+), que serão apreciadas. Por fim, nas negociações sobre mudança climática, foi realizado diálogo com a sociedade civil para colher elementos que pudessem subsidiar a “pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada” (“intended Nationally Determined Contribution”, conhecida pela sigla iNDC) ao novo Acordo sob a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima da ONU. Recorreu-se, nesse caso, a bem estruturado processo virtual e presencial de participação social, de impacto e abrangência amplos. É desses processos de participação social que se cuida a seguir.

2.3.1. A Rio+20 e os Diálogos sobre Desenvolvimento Sustentável

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada no Rio de Janeiro entre 13 e 22 de junho de 2012, foi marcada por intensa participação da sociedade civil. Durante o encontro oficial, realizado entre 20 e 22 de junho, dos 45 mil participantes credenciados, dezoito mil eram da sociedade civil. No RioCentro, sede da Conferência, foram realizados mais de quinhentos eventos paralelos da sociedade civil. Em espaços de participação social criados com apoio do governo, como a Cúpula dos Povos e a Arena da Participação Social, registrou-se participação média de trinta mil pessoas por dia, e foram realizados cerca de três mil eventos²⁵⁴.

Assim como em processos anteriores ligados às Conferências da ONU e analisados na seção 1 deste capítulo, a participação brasileira na Rio+20 também foi coordenada por uma Comissão Nacional constituída por decreto presidencial no âmbito do Ministério das Relações

254 SG/PR, 2012.

Exteriores; no caso em tela, a Comissão foi copresidida pelo Itamaraty e pelo Ministério do Meio Ambiente²⁵⁵. A Comissão Nacional teve como atribuição “promover a interlocução entre os órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e da sociedade civil com a finalidade de articular os eixos da participação do Brasil na Conferência Rio+20”²⁵⁶.

O decreto em questão estabeleceu os critérios de representatividade na Comissão Nacional, com a presença de dois representantes por cada um dos seguintes setores: academia; povos indígenas; povos e comunidades tradicionais; setores empresariais; trabalhadores; ONGs; movimentos sociais²⁵⁷. O processo de seleção desses representantes, por sua vez, também seguiu regras estabelecidas formalmente; no decreto, previa-se que os representantes seriam “indicados após processo de escolha transparente e inclusivo realizado pelas entidades representativas desses setores sociais, nos termos de ato conjunto dos ministros de Estado das Relações Exteriores e do Meio Ambiente”²⁵⁸. Com efeito, norma específica sobre o assunto foi editada poucos dias após a publicação do decreto, estabelecendo os critérios de elegibilidade das organizações da sociedade civil: funcionamento regular há mais de dois anos e atuação em âmbito nacional na área de desenvolvimento sustentável, compreendendo aspectos sociais, econômicos e ambientais²⁵⁹. A lista dos representantes da sociedade civil que compuseram a Comissão Nacional foi divulgada no site do MMA. Diárias e passagens para que participassem tanto das reuniões da Comissão Nacional quanto de mesas de diálogo sobre temas da Rio+20 foram financiadas pelo governo brasileiro, que facilitou a organização de outros espaços de participação social²⁶⁰. Em discurso por ocasião do lançamento da Comissão Nacional, o então ministro Antonio de Aguiar Patriota reforçou o compromisso

255 BRASIL, 2011a, art. 1º e 3º.

256 *Ibid.*, art. 2º.

257 *Ibid.*, art. 3º, incs. III a IX.

258 *Ibid.*, art. 3º, § 2º.

259 MRE; MMA, 2011, art. 2º, inc. I.

260 COSTA, 2015 – entrevista.

participativo: “No plano nacional, queremos que a preparação para a conferência seja a mais integrada possível. Por isso, serão consultados todos os setores do governo e da sociedade”²⁶¹.

As formas de participação da sociedade civil na Rio+20 foram discutidas na “Secretaria Executiva da Comissão Nacional”, composta pelos ministérios coordenadores da Rio+20 – Itamaraty e Ministério do Meio Ambiente –, e também pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A sociedade civil, por sua vez, organizou-se por meio do “Comitê Facilitador da Sociedade Civil para a Rio+20”, criado durante o Fórum Social Mundial de Dakar (Senegal, 2010), com o objetivo de articular sua participação em evento paralelo à Rio+20, denominado Cúpula dos Povos. Com apoio governamental, o Comitê Facilitador desdobrou-se em “Comitês Estaduais de Participação da Sociedade Civil”. A Cúpula dos Povos contou com a participação de cerca de 23 mil representantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil²⁶². Em 22 de junho de 2012, ao final da Rio+20, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, recebeu das mãos de 36 delegados da sociedade civil o documento final da Cúpula dos Povos²⁶³.

Se a Cúpula dos Povos foi um evento paralelo organizado pela sociedade civil com apoio do governo, os “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável” (DDS) foram promovidos pelo Itamaraty, com apoio da ONU, para a sociedade civil. Realizados entre 16 e 19 de junho de 2012 no Riocentro, na mesma sala onde os chefes de Estado viriam a se reunir alguns dias depois, os DDS representaram “inovação em termos de participação”, na visão do embaixador Julio Bitelli:

261 PATRIOTA, 2013a, p. 382.

262 Informações disponíveis em: <http://www.rio20.gov.br/clientes/rio20/rio20/sobre_a_rio_mais_20/o-que-e-cupula-dos-povos.html>. Acesso em: 2 nov. 2015

263 SG/PR, 2012, p. 13.

Os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável inovaram porque foram um exercício híbrido e inédito: foram organizados pelo governo para a sociedade civil dentro da programação oficial da Rio+20; não foi um evento paralelo como a Cúpula dos Povos, que foi organizada pela sociedade civil. Tampouco foi uma negociação intergovernamental. Os governos, inclusive, não podiam participar, só representantes da sociedade civil. Foi um evento realizado pelo governo brasileiro, com apoio da ONU, para promover o debate na sociedade civil, e cujo resultado – que foi se depurando ao longo de um processo amplo, com uso da Internet – foi reportado a todos os governos presentes²⁶⁴.

Os DDS foram organizados em duas etapas principais, uma virtual e outra presencial. Numa fase ainda anterior, de preparação para ambos os processos, o Itamaraty colheu junto à Comissão Nacional da Rio+20, à ONU e a ONGs nacionais e internacionais, sugestões dos nomes que comporiam cada um desses dez painéis temáticos. Definiu-se que cada painel contaria com dez participantes – sendo um ou dois brasileiros –, e coordenado por jornalista de renome internacional. Com relação aos critérios de participação da sociedade civil:

A representação em cada painel foi decidida tomando-se em conta os seguintes critérios: em primeiro lugar, equilíbrio de gênero; em segundo lugar, que houvesse representantes de países em desenvolvimento e países desenvolvidos; em terceiro lugar, que houvesse representatividade de todos os *major groups*²⁶⁵. Por fim, que não participassem governos nem representantes de organizações intergovernamentais²⁶⁶.

A primeira etapa dos DDS, realizada na segunda quinzena de abril de 2012, foi organizada e financiada pela ONU. De caráter virtual, viabilizou-se por meio de plataforma digital,²⁶⁷ que acolheu amplo

264 BITELLI, 2015 – entrevista.

265 *Major groups* são segmentos da sociedade civil definidos pela Agenda 21, durante a Rio-92: Mulheres; Crianças e Juventude; Fazendeiros; Povos Indígenas; ONGs; Sindicatos; Autoridades Locais; Ciência e Tecnologia; Negócios e Indústria. Informação disponível em: <http://www.uncsd2012.org/majorgroups_faq.html>. Acesso em: 12 out. 2015.

266 BITELLI, 2015 – entrevista.

267 Disponível em: <www.riodialogues.org>. Acesso em: 2 nov. 2015.

debate. Contribuições de cerca de 63 mil pessoas geraram sugestões sobre os dez eixos de discussão dos DDS: desemprego, trabalho decente e imigração; desenvolvimento sustentável como resposta às crises econômicas e financeiras; desenvolvimento sustentável para o combate à pobreza; a economia do desenvolvimento sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo; florestas; segurança alimentar e nutricional; energia sustentável para todos; água; cidades sustentáveis e inovação; e, por fim, oceanos²⁶⁸.

A segunda etapa foram os DDS presencialmente organizados. Realizados entre 19 e 22 de junho, levaram em consideração as sugestões discutidas e votadas na fase de consultas virtuais. A respeito do processo virtual em torno dos DDS:

As sugestões mais votadas pela Internet em cada um dos dez temas foram editadas e compiladas, e se chegou a uma lista de sugestões que foram submetidas à votação. As mais votadas foram discutidas nos dias dos painéis. Ao final de cada discussão de cada painel, havia votação presencial dos participantes. As três mais votadas ali, que já vinham do processo na Internet, foram compiladas em documento entregue aos chefes de Estado na conferência, e constam, como anexo, do Relatório Oficial da Rio+20. Foi a primeira vez em que se fez algo assim numa Conferência da ONU²⁶⁹.

Houve críticas por parte de participantes da Cúpula dos Povos à iniciativa. Na perspectiva de segmentos da sociedade civil que participaram da Cúpula dos Povos, o exercício dos DDS, por ter sido totalmente organizado pelo governo, não refletiria a dinâmica que a sociedade civil queria ver refletida nos debates de que participa com o governo. A respeito das críticas:

O grande trabalho de convencimento que tivemos foi explicar que aquele exercício não se confundia com a Cúpula dos Povos. Aliás, uma crítica que recebíamos muito era a de que estávamos querendo esvaziar

268 SG/PR, 2012, p. 11.

269 BITELLI, 2015 – entrevista.

a Cúpula dos Povos. Quisemos criar um espaço de discussão o mais abrangente na sociedade, cujas conclusões finais foram transmitidas a todos os governos no final da Conferência, mas que não se confundia com o espaço exclusivo da sociedade civil, organizado por eles, a Cúpula dos Povos. Também decidimos que essas sugestões seriam levadas por dois representantes de cada painel para as mesas redondas de chefes de Estado. Isso foi discutido e decidido com a sociedade civil²⁷⁰.

Outros eventos de participação social realizados durante a Rio+20 foram organizados com apoio do governo, como o encontro indígena na Kari-Oca (organizado pela Fundação Nacional do Índio, Ministério do Esporte, Fundação Oswaldo Cruz e Secretaria-Geral da Presidência da República) e os debates sobre desenvolvimento sustentável e políticas sociais na Arena Socioambiental (coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). No processo de preparação à Rio+20, foram realizados os “Diálogos Sociais rumo à Rio+20”, organizados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (o “Conselhão”, examinado no capítulo 1), com o objetivo de promover debates entre o governo e organizações da sociedade civil em torno dos principais temas da Conferência do Rio²⁷¹.

O documento final da Rio+20, “O Futuro Que Queremos”, previu o estabelecimento de Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral da ONU para negociar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em torno da definição da posição nacional sobre os ODS, estruturou-se, após a Rio+20, processo de consultas não apenas no governo, mas deste com a sociedade civil, coordenado pelo Itamaraty, como se verá a seguir.

2.3.2. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Os ODS integram a chamada Agenda Pós-2015, que tem pautado os trabalhos da ONU no campo do desenvolvimento sustentável desde o

270 BITELLI, 2015 – entrevista.

271 CARVALHO, 2014 – entrevista.

encerramento de vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os ODM, recorde-se, haviam sido lançados na Declaração do Milênio, no ano 2000, e foram revistos a cada cinco anos. Em 2010, houve a decisão de se construir uma agenda que transcendesse o ano de 2015 – portanto “pós-2015” –, com duração de mais quinze anos e alcance mais amplo do que aquele que havia sido definido para os ODM. Nesse sentido, a Rio+20 teria representado “encontro das águas”²⁷², onde convergiram dois processos: aquele advindo dos ODM, da área social e de direitos humanos, com o ambiental, que provinha das grandes Conferências ambientais – Estocolmo 72, Rio-92 e, finalmente, a Rio +20.

Na Rio+20, aprovou-se mandato para negociação dos novos ODS, que deveriam integrar as dimensões social, econômica e ambiental. Em torno da definição da posição brasileira para essa negociação internacional, finalizada em meados de 2015, foi efetuado intenso processo de coordenação intragovernamental e com a sociedade civil.

O ponto de partida na interlocução com a sociedade civil, nessa matéria específica, ocorreu quase um ano após a Rio+20, em 16 de abril de 2013, quando a Secretaria-Geral da Presidência da República e o PNUD organizaram seminário com representantes da sociedade civil sobre a Agenda Pós-2015, de que participaram os ministros das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da própria SG/PR, o representante do PNUD no Brasil, e representantes de dezenas de ONGs, de movimentos sociais, da academia e do empresariado. Foi o primeiro evento de discussão do tema com a sociedade civil organizado pelo governo após a Rio+20²⁷³.

Em 11 de fevereiro de 2014, a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Itamaraty e o Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+) promoveram debate junto à sociedade civil em torno da Agenda Pós-2015, com o objetivo de colher subsídios para

272 MOTTIN, 2015, entrevista.

273 MOTTIN, 2015, entrevista.

a posição brasileira²⁷⁴. O evento, realizado na sede do Centro Rio+, reuniu 41 entidades da sociedade civil, entre empresariado, ONGs, movimentos sociais, academia e centrais sindicais. Por parte do governo e da ONU, participaram 32 representantes, entre os quais o secretário-geral das Relações Exteriores do Itamaraty, os secretários-executivos do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria-Geral da Presidência da República, o diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Itamaraty e o representante do PNUD no Brasil²⁷⁵.

Ao longo dos debates, que tomaram um dia inteiro, os representantes da sociedade civil identificaram o combate à desigualdade, a defesa dos direitos humanos, os novos modelos de desenvolvimento, a participação social, os meios de financiamento e a justiça socioambiental como temas prioritários na Agenda Pós-2015²⁷⁶. O governo considerou todas essas sugestões ao iniciar o processo negociador, em que o tema da desigualdade, enfatizado pela sociedade civil no processo de consultas, “foi muito considerado”²⁷⁷. O relatório completo e detalhado dos “Diálogos Sociais: desenvolvimento sustentável na Agenda Pós-2015” foi divulgado no sítio eletrônico do Centro Rio+ e na plataforma virtual *Participa.br*²⁷⁸. Após o evento, esta plataforma passou a contar com comunidade virtual criada para discussão do tema, com textos informativos sobre o processo de negociação dos ODS, produzidos pelo governo com o intuito de facilitar a compreensão do processo negociador pelo público em geral²⁷⁹.

Em maio de 2014, novo evento de debate e consultas sobre os ODS teve vez, dessa feita no âmbito da Arena de Participação Social, espaço de discussão pública promovido pelo governo em torno de vários

274 O Centro Rio+ foi um legado da Rio+20. Trata-se de braço do PNUD que funciona, desde 2013, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, com a função de promover a agenda em torno do documento “O Futuro Que Queremos”.

275 PRADO, 2015 – entrevista.

276 SG/PR; CENTRO RIO+, 2014.

277 CARVALHO, 2015 – entrevista.

278 Disponível em: <https://riopluscentre.files.wordpress.com/2014/05/relatorio-pos-2015_oficina_fev2014.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2015.

279 Disponível em: <<http://www.participa.br/ods/blog/sociedade-civil-e-os-ods>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

temas de interesse da sociedade civil. Nos “Diálogos sobre a Agenda Pós-2015: a construção dos ODS”, cerca de trezentos representantes da sociedade civil debateram diretamente com diplomatas encarregados das negociações (estiveram presentes o subsecretário-geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, o diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais e o chefe da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável). Participaram das mesas de discussão representantes do setor privado e de diversos movimentos sociais e ONGs, entre os quais a petroquímica Braskem, a Confederação Nacional da Indústria, o Instituto Ethos, a ABONG, movimento dos catadores de lixo e movimentos de juventude²⁸⁰.

Ao mesmo tempo em que se realizavam consultas com a sociedade civil, o governo se organizava também internamente para coordenar a posição brasileira, instituindo o “Grupo Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015” (GTI ODS). A sociedade civil não teve assento no GTI ODS, muito embora ficasse prevista a possibilidade de ser convidada a participar de reuniões²⁸¹. Por cerca de seis meses, o GTI promoveu consultas intersetoriais no governo, elaborando a posição nacional em documento intitulado “Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira”, que, datado de 9 de setembro de 2014, foi divulgado no sítio eletrônico do Itamaraty²⁸². Esse documento incorpora as contribuições da sociedade civil fornecidas ao longo do processo de consultas, especialmente nos eventos de fevereiro e maio daquele ano. Sua existência, ao tornar públicas as posições negociadoras do Brasil, é reconhecida como avanço no sentido da transparência, tendo sido elogiada pela sociedade civil e pela ONU. Como sintetizou o subsecretário-geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia

280 PRADO, 2015 – entrevista.

281 MRE *et al*, 2014, art. 4º, § 2º.

282 MRE, 2014a.

do MRE, embaixador José Antonio Marcondes Carvalho, em entrevista à tese:

O Brasil foi um dos países que foi mais longe nesse processo de tentar não apenas integrar diversas áreas dentro do governo, seguindo a necessidade de intersetorialidade que os ODS estabelecem, o que fizemos pelo GTI, mas de somar aportes da sociedade civil. Se lá fora nós defendíamos que os ODS fossem construídos de maneira mais participativa do que foram os ODM, também internamente precisava ser feito assim. Era uma questão de coerência. Na ONU, isso está sendo reconhecido como um processo único, marcado pela forma intensa como os stakeholders têm participado. Nem todos os países replicaram esse modelo internamente²⁸³.

Encerrada a fase de elaboração do documento sobre a posição nacional, em meados de 2014, as consultas com a sociedade civil adquiriram caráter explicativo, de prestação de contas. Em 14 de agosto de 2015, o Itamaraty, com apoio da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Centro Rio+, realizou evento para a sociedade civil com vistas a compartilhar os resultados do processo negociador, que havia sido concluído semanas antes na ONU. Com a participação dos secretários-executivos dos ministérios que integraram o GTI ODS, o evento contou com a participação de cerca de cinquenta organizações da sociedade civil²⁸⁴.

Como resultado do processo negociador na ONU, foi pactuada a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, adotada formalmente durante a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015, que se realizou entre 25 e 27 de setembro de 2015 em Nova Iorque. A Agenda 2030 é composta por dezessete ODS e 169 metas, cuja implementação deve ocorrer entre 2016 e 2030²⁸⁵.

283 CARVALHO, 2015 – entrevista.

284 PRADO, 2015 – entrevista.

285 Informação disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 30 set. 2015.

2.3.3. A agenda de mudança do clima

Outro processo de consultas com a sociedade civil recente e de amplo espectro foi coordenado pelo Itamaraty na agenda de mudança do clima, discutida no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a UNFCCC (sigla em inglês). Um novo acordo sob a referida Convenção-Quadro vem sendo negociado desde 2011, processo previsto para terminar em dezembro de 2015. Durante a 19a Conferência das Partes da UNFCCC (Varsóvia, novembro de 2013), pactuou-se que cada país prepararia sua “pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada” (iNDC, na sigla em inglês), isto é, suas expectativas de compromissos, a serem comunicadas até a realização da COP-21 em Paris, em dezembro de 2015 (UNFCCC, 2013).

No Brasil, o processo de consultas para colher subsídios da sociedade civil para a iNDC foi realizado em duas fases. A primeira, virtual, ocorreu entre 26 de maio e 22 de julho de 2014. Inaugurou-se com a divulgação do processo (negociador e de consultas) no *blog* do Itamaraty. Nele havia acesso digital a questionário em que os principais pontos da negociação podiam ser objeto de comentários, havendo possibilidade adicional de que o internauta enviasse ao Itamaraty comentários à parte, sobre outros temas.

A segunda fase do processo de consulta, iniciada em 25 de agosto de 2014, compôs-se de etapas virtual e presencial. Novamente, as informações foram divulgadas no *blog*. O “Relatório Preliminar – possíveis opções de modalidades para a contribuição nacional”, que compilava e analisava o resultado das consultas realizadas por meio eletrônico ao longo da primeira fase, foi aberto para nova rodada de consultas virtuais até 23 de novembro de 2014²⁸⁶. Segundo a análise contida no Relatório Preliminar, houve, no total, 200 contribuições, divididas da seguinte forma: por parte do que se denominou “terceiro setor”, houve 22 contribuições individuais e 28 de organizações

286 Disponível em: <<http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/consultaclima-fase2>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

ou instituições²⁸⁷; do “setor empresarial”, 27 de indivíduos e 28 de organizações e instituições; da “academia”, 48 de indivíduos e dois de organizações e instituições; do “setor público”, 41 individuais e quatro de organizações ou instituições²⁸⁸.

Entre 8 e 12 de setembro, reuniões presenciais realizaram-se no Itamaraty, com transmissão pelo canal do ministério no portal de vídeos *Youtube*. Distintos segmentos foram ouvidos: o “terceiro setor”, em 9 de setembro; a “academia”, em 10 de setembro; o “setor empresarial”, em 11 de setembro. Toda uma estratégia de comunicação por mídias digitais acompanhou o processo de consultas. No *blog* também havia a possibilidade de envio de dúvidas e de comentários por e-mail ou pelo *Twitter*, usando a *hashtag* #consultaclima

Em 17 de abril de 2015, o “Relatório Final – participação da Sociedade Civil no processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao novo Acordo sob a Convenção-Quadro das ONU sobre Mudança de Clima” foi divulgado, novamente por meio do *blog*²⁸⁹. Tal documento, além de compilar a segunda rodada de consultas, levada a cabo entre 25 de agosto e 23 de novembro de 2014, sintetiza o diálogo com a sociedade civil realizado nas duas fases do processo de consultas, diálogo este que ajudou a subsidiar a formulação da iNDC brasileira. Esta foi finalmente divulgada pela presidenta Dilma Rousseff durante a Cúpula de Chefes de Estado da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015, em 27 de setembro de 2015, em Nova Iorque.

Setores da sociedade civil que participaram ativamente das consultas realizadas pelo Itamaraty, como o já referido grupo “Carta de Belém”, reconheceram a importância e amplitude desse exercício consultivo, cientes de que a decisão final é sempre do governo:

287 Para fins dessa consulta específica, “terceiro setor” compreendia especialmente ONGs e movimentos sociais, incluindo centrais sindicais (LUCERO, 2015 – entrevista).

288 MRE, 2014b, p. 19.

289 MRE, 2015a.

A consulta subsidia uma posição que é uma decisão de governo. Se o governo, por meio do Executivo, decidir acatar ou não acatar o que a sociedade civil diz, tem total liberdade. Não condiciona de forma alguma, mas eles nos ouvem e, por isso, o exercício é muito válido. Isso é uma cultura que se fomenta. O problema que eu vejo é sempre o mesmo: nas reuniões presenciais, só vem quem tem dinheiro, quem tem organização ou empresa que pode arcar com a participação de seus representantes. Isso tinha de ser financiado pelo Estado, porque, do contrário, o critério acaba sendo censitário, de participar quem tem meios financeiros. Mas as consultas por Internet ajudam a ampliar, a combater essa limitação grave²⁹⁰.

E ainda:

Nas negociações sobre mudanças climáticas, o Brasil tem postura única de acreditar todos na delegação. Não existe outro país que faça assim na agenda de mudança de clima, que seja aberto dessa forma à sociedade civil e aos movimentos sociais nesse tema²⁹¹.

Como avaliação dos processos realizados pelo Departamento de Meio Ambiente e Temas Sociais junto à sociedade civil, a inexistência de financiamento da participação é fator apontado com frequência como obstáculo para a democratização das consultas, sendo motivo de cobranças constantes por parte de organizações menores e com menos recursos. O uso da Internet tem sido expandido e tende a mitigar o problema, mas, das reuniões presenciais, segue participando apenas quem tem meios financeiros para arcar com os custos de passagem e eventual permanência em Brasília²⁹².

As discussões sobre ausência de financiamento remetem, por sua vez, ao receio de que possa haver retrocessos na participação da sociedade civil, uma vez que os procedimentos de consultas não são uniformes e respondem, muitas vezes, a iniciativas de chefias que podem ser descontinuadas, como ponderou representante da sociedade civil:

290 MORENO, 2015 – entrevista.

291 MORENO, 2015 – entrevista.

292 AZEREDO, 2015 – entrevista.

O Itamaraty, de forma paulatina, tem-se visto obrigado a se coordenar com o governo e com a sociedade civil cada vez mais. Consultar a sociedade civil é uma prática que vem acontecendo há mais tempo na área de meio ambiente. Mas, em outras áreas, isso não ocorreu, ou ocorre em intensidade muito menor, e sempre depende da mentalidade de quem ocupa a chefia da área naquele momento. Nada impede que se retroceda em intensidade, ou mesmo se revogue essa prática²⁹³.

2.4. A experiência com comunidades brasileiras no exterior

Na área de assistência consular e comunidades brasileiras no exterior, o Itamaraty vem promovendo iniciativas que já foram reconhecidas como “decisivas no sentido da democracia participativa”²⁹⁴. Trata-se de trajetória participativa iniciada na década de 1990, quando começaram a formar-se os Conselhos de Cidadãos em torno de consulados brasileiros. No início dos anos 2000, a partir dessa experiência, estruturaram-se processos que levariam à criação das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), da Ouvidoria Consular e de portais participativos como o “Brasileiros no Mundo”. As experiências das CBM e do CRBE trazem lições valiosas para a reflexão sobre a institucionalização de mecanismos consultivos.

Os Conselhos de Cidadãos, segundo o Manual de Serviço Consular e Jurídico, têm por objetivo “encurtar as distâncias ainda existentes entre os nacionais que vivem no exterior e a rede consular, estabelecendo a ponte governo/ sociedade civil no exterior”²⁹⁵. Ao longo do tempo, os Conselhos de Cidadãos foram-se sedimentando como canal de comunicação entre as comunidades brasileiras no exterior e o governo, e sofreram algumas transformações. Num primeiro momento de funcionamento, “as lideranças eram escolhidas pelos chefes dos postos,

293 MORENO, 2015 –, entrevista.

294 ROCHA, 2010, p. 12.

295 MRE, 2010, cap. 3º, seção 2, art. 3.2.1.

faltando-lhes legitimidade; também faltavam políticas para responder às demandas que advinham dos conselhos, e não estávamos na era das redes digitais, que democratizou a interlocução”²⁹⁶.

Esse contexto foi-se transformando paulatinamente a partir dos anos 2000, em consequência de vários fatores. Em cidades com grandes contingentes de brasileiros, como Boston, Lisboa e Bruxelas, representantes das comunidades ganharam visibilidade e liderança com o uso das redes sociais, que então se firmavam como canal de comunicação. Ao mesmo tempo, lideranças brasileiras no exterior lograram chamar a atenção do Congresso Nacional para suas demandas. Datam dessa época a elaboração e o encaminhamento ao governo brasileiro e ao Itamaraty em particular das Cartas de Boston, de Lisboa e Bruxelas, contendo reivindicações e propostas participativas, dentre as quais a criação de um “fórum permanente” de debate com o Ministério das Relações Exteriores sobre questões relacionadas a brasileiros no exterior²⁹⁷.

No Congresso Nacional, o estabelecimento da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Emigração Ilegal, em 2005, com vistas a investigar crimes e delitos civis relacionados à entrada ilegal de brasileiros em outros países, havia dado visibilidade às dificuldades enfrentadas pelos nacionais no exterior. O Relatório final da CPMI da Emigração Ilegal, divulgado em 2006, reforçou pautas de reivindicação de brasileiros emigrantes.

Nessa conjuntura, a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) foi criada em 2007, com o objetivo de fazer frente aos desafios que assomavam – entre os quais, a necessidade de promover instâncias participativas junto às comunidades de brasileiros residentes no exterior. Era necessário ouvir as comunidades de forma mais sistematizada, buscando canais de comunicação permanentes, e para tanto foram dados os primeiros passos para a criação de mecanismos institucionalizados.

296 SILVA, 2015 – entrevista.

297 ROCHA, 2010, p. 22.

O primeiro passo foi a convocação da I Conferência Brasileiros no Mundo (CBM). Realizada entre 17 e 18 de julho de 2008, no Rio de Janeiro, a I CBM contou com apoio da FUNAG, que financiou a vinda de até dois representantes por jurisdição consular²⁹⁸. Estiveram presentes representantes de mais de quarenta postos, incluindo lideranças ligadas a todos os consulados nos Estados Unidos, nas principais cidades europeias, no Canadá, no Japão, Líbano, no MERCOSUL e nas Guianas²⁹⁹. A I CBM também reuniu centenas de representantes do Estado (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). Nessa primeira edição da CBM, os representantes das comunidades brasileiras no exterior foram escolhidos diretamente pelos Cônsules locais, e não por processo seletivo entre os integrantes das comunidades brasileiras no exterior.

Como resultado direto da I CBM, foi criado um “Conselho Provisório de Representantes de Brasileiros no Exterior”, cujos coordenadores passaram a manter interlocução frequente com o Departamento de Assuntos Consulares e de Brasileiros no Exterior. No ano seguinte, em 2009, foi realizada a II CBM (Rio de Janeiro, 14 a 16 de outubro), em que se dissolveu o Conselho Provisório e foram alcançados consensos para a eleição, no ano seguinte, do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE).

A III CBM (Rio de Janeiro, 2 e 3 de dezembro de 2010) realizou-se conforme o decreto presidencial que determinou princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, instituiu formalmente as CBM e criou oficialmente o CRBE³⁰⁰. Eleito por votação eletrônica organizada pelo Itamaraty entre 1º e 9 de setembro de 2010, com mandato até 2012, o primeiro CRBE tomou posse durante a III CBM, sendo empossado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo as regras estabelecidas, foram eleitos representantes (dezesseis titulares e igual número de suplentes) divididos por regiões geográficas

298 ALVES, 2015 – entrevista.

299 SILVA, 2015 – entrevista.

300 BRASIL, 2010b.

(América do Sul e Central; América do Norte e Caribe; Europa; Ásia; África; Oriente Médio; Oceania).

Ao longo de 2012, o Itamaraty levou a cabo processo de consultas públicas para avaliação do CRBE, com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos:

Todos os resultados convergiram no sentido de que deveria haver uma correção de rumos. O problema sério era a falta de representatividade e de *accountability* dos conselheiros. Era necessário pensar critérios para que os representantes de fato fossem representativos³⁰¹.

Como resultado de processo de consultas realizado em 39 cidades com expressiva presença de brasileiros, foram colhidos insumos para a elaboração de novo decreto presidencial³⁰², bem como do Estatuto³⁰³ e do Regimento Interno Provisório do novo CRBE³⁰⁴. O novo Conselho tomou posse durante a IV CMB (Salvador, 19 a 22 de novembro de 2013), e desde então tem funcionado segundo o novo marco legal.

Pelas normas atuais, a representatividade no CRBE passou a ser dos Conselhos Locais, e não mais de pessoas físicas; dessa forma, buscou-se garantir espécie de *peer control*³⁰⁵ no mecanismo, garantindo-se que haja mais interação entre representantes e representados. Segundo o novo Estatuto, devem ter assento no mecanismo todos os representantes dos Conselhos Locais, antes chamados de Conselhos de Cidadãos, que manifestem interesse; cada Conselho Local deve nomear seu “porta-voz” no CRBE.

Ainda conforme estabelecido no Estatuto, o CRBE constitui Conselho de natureza consultiva, representando canal de comunicação institucional entre as comunidades brasileiras no exterior e o governo brasileiro, por intermédio do Itamaraty, e de forma conjunta e não

301 SILVA, 2015 – entrevista.

302 BRASIL, 2013a.

303 MRE, 2013a.

304 MRE, 2013b.

305 SILVA, 2015 – entrevista.

excludente de outros canais, como as CBM e a Ouvidoria Consular³⁰⁶. O CRBE tem por finalidades, também, participar da discussão de temas relevantes para as comunidades brasileiras, oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas que lhes beneficiem e sugerir medidas para o aperfeiçoamento do serviço consular do MRE³⁰⁷. O Estatuto também previu o financiamento da participação social em reuniões ou eventos ligados ao funcionamento do mecanismo, a correrem por conta da jurisdição consular ou diretamente do Itamaraty³⁰⁸.

As reuniões do CRBE passaram a organizar-se de maneira mais dinâmica, conforme temas ou regiões, sendo frequentemente virtuais. O Regimento Interno do CRBE estabeleceu que as discussões podem ocorrer das seguintes formas: em sítio eletrônico próprio; por videoconferência, *Skype*, audioconferência e outros meios não presenciais; durante as reuniões regionais e temáticas e durante as CBMs³⁰⁹. As decisões no CRBE devem ser tomadas preferivelmente por consenso, devendo haver reuniões periódicas entre o Conselho e o Itamaraty para definição de pautas de trabalho³¹⁰. Na organização de reuniões virtuais, o Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior vem fazendo uso de uma plataforma virtual específica, de nome *Webex*³¹¹.

As demandas advindas do processo de CBMs e do CRBE foram compiladas em ata que deu origem ao “Plano de Ação 2014”, contendo 189 demandas cujo encaminhamento, no governo brasileiro, é de responsabilidade da Divisão de Comunidades Brasileiras no Exterior. O documento está disponível na Internet, no portal Brasileiros no Mundo³¹². Segundo o Estatuto do CRBE, as propostas destinadas ao governo brasileiro que o CRBE tenha aprovado devem ser publicadas

306 MRE, 2013a, art. 1º, inc. I.

307 *Ibid.*, art. 1º, incs. II-IV.

308 *Ibid.*, arts. 7º e 14.

309 MRE, 2013b, art. 7º, incs. I-IV.

310 *Ibid.*, arts. 8º e 10.

311 SILVA, 2015 – entrevista.

312 Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/plano-de-acao>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

nesse portal, no qual também devem ser criados espaços dedicados aos Conselhos Locais e às propostas deles advindas.

Com relação às alterações geradas nas Conferências Brasileiros no Mundo, a principal mudança diz respeito à frequência, que deixou de ser obrigatoriamente anual. O decreto presidencial de 2013 não estabeleceu frequência obrigatória.

Avanço recente ocorreu em seguimento à recomendação emitida durante a IV CBM, em que se havia proposto a realização de uma conferência temática específica, dedicada a questões de gênero na imigração brasileira. Com apoio da FUNAG, e sob o título de “I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira”, a recomendação foi cumprida (Brasília, 24 a 26 de junho de 2015). Acompanhando o modelo das conferências de políticas públicas, a iniciativa em tela centrou-se na “formulação de políticas públicas que tenham como alvo um determinado segmento vulnerável da nossa comunidade emigrada, inteiramente merecedor de nossa atenção”, conforme anunciado pelo secretário-geral de Relações Exteriores, embaixador Sérgio Danese, em seu lançamento³¹³.

Participaram da conferência em questão, pelo governo brasileiro, diplomatas e funcionários consulares, representantes da Defensoria Pública, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Justiça e da Embratur. Pelas comunidades brasileiras no exterior, 33 representantes, trinta deles com passagens e diárias financiadas pela FUNAG³¹⁴. O processo de escolha desses representantes se deu a partir de consulta realizada por circular telegráfica, que procurou identificar as comunidades no exterior nas quais a temática de gênero é especialmente problemática³¹⁵.

313 DANESE, 2015b.

314 MRE, 2015b.

315 Circetel 95034 de 2014 (ostensiva).

Além da seleção dos participantes, as contribuições enviadas pelos postos permitiram a elaboração de um documento de base para a conferência, que sistematizou os principais problemas identificados. Entre estes, figuram a imagem estereotipada da mulher brasileira, a violação de direitos em casamentos com estrangeiros e dificuldades no relacionamento com conselhos tutelares. O documento também avança na identificação de razões para a existência dos problemas, universo do qual fazem parte fatores como casamentos em situação de desequilíbrio; pressão psicológica sobre o cônjuge migrante (número de anos de casamento como requisito para a obtenção de visto permanente); preconceito contra a população LGBT, especialmente quanto às pessoas envolvidas no mercado do sexo; disputa de guarda de menores; e conselhos tutelares com amplos poderes, nos casos da Suécia, Alemanha e Noruega³¹⁶.

Dessa Conferência resultaram recomendações com ênfase na coordenação de esforços de esclarecimentos e propostas concretas quanto à capacitação de agentes consulares, à criação e ao fortalecimento das redes de apoio à mulher imigrante, e à disseminação de campanhas de informação em território nacional, que demandarão mais coordenação de governo no tema.

A I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira foi considerada por seus participantes uma “Conferência Livre” interligada à IV Conferência Nacional dos Direitos das Mulheres, a realizar-se em 2016. Recorde-se que as Conferências Livres, abordadas no capítulo 1 (seção 1.4), constituem mecanismos participativos mais flexíveis, que buscam garantir ao sistema formal de Conferências comunicação com novas formas de organização social, dialogando com novos segmentos da sociedade. Desse modo, valendo-se do recurso da integração sistêmica entre mecanismos participativos, uma

316 MRE, 2015b.

Conferência Nacional tratará, pela primeira vez, de questões de gênero que afetam brasileiras fora do país. Trata-se de importante avanço.

Algumas conclusões se depreendem das experiências acumuladas com as CBM e o CRBE, e mesmo da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira.

Em primeiro lugar, vale dizer que é na prática de participação social que vão surgindo desafios e sendo pensadas soluções para superá-los. A “correção de rumos”, que no caso em tela levou inclusive a alterações normativas e à reedição de decreto presidencial, é bem-vinda em processos que envolvem participação da sociedade civil. É importante que haja dinamismo e flexibilidade para se tentarem caminhos até se confluir para a solução mais adequada. Justamente nesse sentido expressou-se, naquele momento de correção de rumos, o então subsecretário-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, embaixador Eduardo Gradilone Neto: “A experiência de erros e acertos tem sido sempre e continuará a ser o nosso principal referencial para promover mudanças, como as que hoje parecem necessárias, até para que possa ser preservado o patrimônio que acumulamos”³¹⁷.

Em segundo lugar, a solução adotada para o problema da representatividade parece acertada. Na escolha de critérios de representatividade da sociedade civil, deve-se buscar que sejam reflexo da pluralidade e diversidade que a caracteriza. A questão da representatividade em mecanismos participativos encerra dilemas, mas a inexistência de uma solução “perfeita” não deve afastar a busca pelo modelo mais adequado. Nesse sentido, parece feliz a escolha de representantes eleitos diretamente nos Conselhos Locais, que tendem a representar associações de brasileiros, abandonando-se a opção inicial por pessoas físicas escolhidas diretamente pelos cônsules.

Em terceiro lugar, a experiência que se vem consolidando na área consular e de assistência a comunidades brasileiras no exterior

317 GRADILONE NETO, 2012.

demonstra que a institucionalização de canais participativos não precisa ser temida. A experiência consular mais recente – que, como toda prática participativa, deve estar em permanente aperfeiçoamento – tem aproximado o Itamaraty das comunidades no exterior, e vice-versa, incidindo positivamente sobre a própria percepção do trabalho de diplomatas e funcionários consulares³¹⁸.

2.5. Os “Diálogos” e o Livro Branco sobre Política Externa Brasileira

Entre 26 de fevereiro e 2 de abril de 2014, o Itamaraty promoveu os Diálogos sobre Política Externa, amplo exercício de escuta junto ao governo e à sociedade civil. Organizados em torno de diversos painéis temáticos, cuja variedade expressa, em seu conjunto, boa parte do campo da política externa nacional³¹⁹, os debates ocorreram no Palácio do Itamaraty, e contaram com a participação de representantes do Poder Executivo, do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e, especialmente, dos seguintes setores da sociedade civil: empresariado, academia, imprensa, sindicatos e ONGs³²⁰.

Na sessão de abertura do evento, o então ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado contextualizou a realização dos “Diálogos” como decorrentes do fato de vivermos em uma democracia moderna, na qual o diálogo diplomático é também um “diálogo dentro do país”, e não apenas “entre países”³²¹. Na mesma oportunidade, situou o evento como parte de um processo maior – “permanente e continuado de diálogo” – que se pretende fortalecer no Itamaraty, e cujos aportes ajudariam

318 SILVA, 2015 – entrevista.

319 Os painéis foram: “Brasil, América do Sul e Integração Regional”, em 11/3/2014; “As relações do Brasil com os Países Desenvolvidos: Desafios e Oportunidades”, em 12/3/2014; “Perspectivas da Nova Governança Global – Desafios para o Brasil”, em 12/3/2014; “Cooperação”, em 13/3/2014; “Difusão da cultura brasileira/Internacionalização da educação brasileira e promoção da língua portuguesa no exterior”, em 14/3/2014; “Promoção comercial”, em 14/3/2014; “Oriente Médio”, em 19/3/2014; “África”, em 19/3/2014; “Desafios da Política Comercial Brasileira”, em 20/3/2014; “Ásia, BRICS e IBAS”, em 20/3/2014; “Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável”, em 21/3/2014; “Parcerias internacionais para o desenvolvimento em Ciência e Tecnologia”, em 21/3/2014; “A Nova Geopolítica da Energia”, em 21/3/2014.

320 LYRIO, 2015 – entrevista.

321 MACHADO, 2014a.

na elaboração do Livro Branco de Política Externa Brasileira, “com o objetivo de registrar e divulgar os princípios, prioridades e linhas de ação da política externa, bem como estimular o conhecimento e o escrutínio público do trabalho realizado pelo Ministério das Relações Exteriores”. Registre-se que no Plano de Trabalho da FUNAG para 2015 foi prevista a publicação do Livro Branco³²².

Os Diálogos sobre Política Externa foram organizados pela Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD), em coordenação com as Subsecretarias do Itamaraty e a FUNAG, que arcou com despesas de passagens e diárias de representantes da sociedade civil³²³. A escolha dos convidados buscou refletir todos os setores que tivessem envolvimento com a política externa³²⁴. Listas com sugestões de participantes foram primeiramente preparadas no âmbito de cada Subsecretaria, e despachadas pela SDP diretamente com o ministro de Estado. Segundo dados obtidos junto à FUNAG, a participação dividiu-se da seguinte forma: 111 integrantes de órgãos públicos, entre os quais treze parlamentares e representantes de 27 ministérios; 72 acadêmicos; 53 membros de sindicatos, organizações não governamentais e representantes de comunidades brasileiras no exterior; 63 participantes do setor empresarial; dezesseis jornalistas; e três representantes de organizações internacionais³²⁵.

Se um debate tão amplo teve o mérito de envolver setores diversificados, por outro lado o resultado foi considerado genérico por representantes governamentais e da sociedade civil entrevistados durante a elaboração da tese. Esse resultado está diretamente ligado ao formato escolhido para o evento. Em cada mesa temática, todos os participantes tiveram possibilidade de fazer uso da palavra, mas, dado o grande contingente presente, não havia possibilidade de

322 ALVES, 2015 – entrevista.

323 ALVES, 2015 – entrevista.

324 LYRIO, 2015 – entrevista.

325 ALVES, 2015 – entrevista.

réplicas ou tréplicas, ou de aprofundamento do debate. Disso resulta uma conclusão importante, e que se verifica em muitos mecanismos de diálogo com a sociedade civil, inclusive no Programa MERCOSUL Social e Participativo, objeto do próximo capítulo: ao se ampliar muito o número de representantes da sociedade civil e de governo em mecanismo participativo, garante-se a possibilidade de contemplar mais setores, mas, por outro lado, restringe-se a possibilidade de aprofundamento das discussões, e mesmo de encaminhamentos mais concretos. Trata-se de opção que deve ser feita levando-se em conta os resultados almejados.

No encerramento do evento, o ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado afirmou que o exercício de consultas havido ao longo daquelas semanas deveria entender-se segundo três perspectivas: como processo de fortalecimento da transparência do Itamaraty e de seus canais de comunicação com a sociedade; como resultado da intensificação do debate interno sobre política externa; e como reforço, pelo Itamaraty, das instâncias de planejamento estratégico e pensamento sobre política externa³²⁶.

Já o Livro Branco da Política Externa Brasileira corresponde à iniciativa que encontra paralelo, internamente, no Livro Branco da Defesa Nacional. A publicação deste último documento ocorreu em 2012, em cumprimento à Lei Complementar 97/1999, modificada pela Lei Complementar 136/2010, que previu a obrigatoriedade de o Poder Executivo apresentar, na primeira metade da sessão legislativa de 2012, sua primeira versão. O objetivo, em ambos os casos, é aprofundar o debate público sobre as respectivas políticas, tornando conhecidas suas principais linhas.

O processo de elaboração do Livro Branco da Política Externa Brasileira envolveu todas as áreas do Itamaraty, em esforço coordenado pela SPD. Primeiramente, foram recebidos subsídios das diferentes áreas do ministério, a partir dos quais foram redigidos os capítulos, que, num

326 MACHADO, 2014b.

momento posterior, incorporaram as principais ideias discutidas nos “Diálogos”, bem como contribuições por escrito encaminhadas após o evento. A ideia era divulgar o resultado preliminar do Livro Branco no início de 2015, por meio de viagens do ministro de Estado a diversos Estados para discuti-lo em universidades e com a sociedade civil em geral³²⁷.

A elaboração do Livro Branco após os “Diálogos” demonstrou-se complexa na prática, uma vez que grande parte dos temas precisa de permanente revisão, o que constitui fator complicador para sua divulgação, cobrada pela sociedade civil. Em entrevista concedida para esta tese, o embaixador Julio Bitelli disse a respeito:

A publicação do Livro Branco me faz lembrar de uma coisa que o Jorge Luis Borges dizia quando lhe perguntavam por que ele publicava. Ele dizia: “Eu publico pra deixar de fazer rascunhos”. Estamos finalizando alguns capítulos e depois queremos divulgar na Internet, nos sites da FUNAG, do Itamaraty. A dificuldade do Livro Branco é que ele tem aspectos que acabam tendo uma obsolescência muito rápida, ficam logo defasados. Teria de criar comissão para ficar atualizando, o que não é o caso. Ele estará disponível online³²⁸.

Tanto a realização dos “Diálogos” como o anúncio de elaboração do Livro Branco foram elogiados por representantes da sociedade civil:

O Itamaraty prepara o que pode vir a ser um de seus passos mais ousados na direção da transparência da política externa brasileira. A notícia da adoção de um Livro Branco do Ministério das Relações Exteriores representa um avanço enorme. O documento condensaria de maneira clara e pública, pela primeira vez, as diretrizes, estratégias e prioridades da atuação internacional do país³²⁹.

No mesmo sentido:

327 LYRIO, 2015 – entrevista.

328 BITELLI, 2015 – entrevista.

329 ASANO; WAISBICH, 2014.

(...) a decisão de organizar os Diálogos revela a preocupação da Casa de Rio Branco em trazer para a esfera pública, com a participação de setores diversos da sociedade civil (empresários, sindicatos, movimentos sociais, acadêmicos, mídia) e representantes do Executivo, Legislativo e Judiciário, debates aprofundados sobre os cenários e desafios da política internacional do Brasil. Abrir canais de diálogo, consulta e participação com a sociedade no cenário contemporâneo de tantas demandas democráticas confirma a percepção e a avaliação de diplomatas brasileiros de que a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se³³⁰.

Ao longo da realização dos Diálogos sobre Política Externa, a demanda pela criação de mecanismo institucionalizado de diálogo, de caráter consultivo e permanente, que para alguns poderia ser um Conselho de Política Externa, foi veiculada, conforme recordou o embaixador Eduardo dos Santos, que participou do exercício na qualidade de secretário-geral das Relações Exteriores³³¹. Em análises publicadas após os “Diálogos”, foi igualmente defendida a ideia de que o diálogo com a sociedade civil sobre política externa avance no sentido de maior institucionalização e continuidade³³².

Até o momento de entrega deste trabalho, o Livro Branco de Política Externa Brasileira não havia sido publicado. Esse fato tem gerado cobranças por parte da sociedade civil, inclusive do empresariado. Nas palavras de representante da Confederação Nacional da Indústria: “Nós participamos dos debates todos e estamos aguardando a anunciada publicação do Livro Branco”³³³. A publicação representará passo importante no sentido anunciado pelos Diálogos sobre Política Externa, tornando públicos os resultados de esforço abrangente e participativo de sistematização de informações no campo da política externa brasileira.

330 LIMA; MILANI, 2014.

331 SANTOS, 2015 – entrevista.

332 LIMA; MILANI, 2014; MILANI, 2015.

333 ROSAR, 2015 – entrevista.

2.6. Desafios

Ao longo deste capítulo, examinou-se a trajetória de aproximação do Itamaraty em relação à sociedade civil, por meio da revisão de momentos importantes desse processo fomentado pela redemocratização do país e por negociações internacionais. Conforme visto, os procedimentos de consultas da sociedade civil pelo Itamaraty não são raridade. Têm em comum, porém, o fato de ocorrerem especialmente de maneira não permanente, *ad hoc*, de tal forma que, quando arrefecem ou terminam determinadas negociações internacionais ou iniciativas episódicas de diálogo, como os Diálogos sobre Política Externa, consequentemente declina o nível de interlocução com a sociedade civil. Há casos, é preciso frisar, em que se avançou mais no sentido da permanência do diálogo. Na experiência consular, houve a institucionalização de mecanismos que foram analisados, o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior e as Conferências Brasileiros no Mundo. A institucionalização também despontou em iniciativas como a SENALCA, formalizada por ato normativo, que deu origem a outros mecanismos análogos, mas que justamente arrefeceram diante de mudanças no quadro de negociações.

O fato de os modelos de diálogo não serem permanentes, ou de o grau de institucionalidade de cada um variar conforme a iniciativa ou mesmo a chefia, gera desconfiças que ainda precisam ser superadas. Em alguns setores da sociedade civil, como já dito, vigora a percepção de que o diálogo seria recurso esporádico, voltado especialmente para legitimar posições definidas já de antemão pelo governo. Muitas áreas do Itamaraty têm práticas frequentes de consultas à sociedade civil, mas existem outras ainda refratárias ao diálogo social. Essa situação fortalece visão prejudicial ao ministério, no sentido de constituir instituição “insularizada” ou “fechada”, na contramão dos esforços por mais transparência, diálogo e acesso à informação – esforços esses que compõem o espírito de nosso tempo e estão, sim, presentes no próprio Itamaraty, ainda que por vezes de forma pouco sistematizada ou ainda incipiente.

Experiências participativas como aquelas selecionadas e analisadas neste capítulo demonstram, com efeito, que a tese da “insularidade” não encontra guarida na realidade. O esforço empreendido em distintos mecanismos de diálogo empresta credibilidade a uma chancelaria que se vem afirmando mais aberta e democrática, como em uma de suas mais significativas interfaces com o grande público, o sítio eletrônico do ministério, na já citada definição de diplomacia pública reproduzida na Introdução. A trajetória de aproximação com a sociedade civil tem trazido resultados positivos para a política externa, cujas posições vêm sendo mais debatidas com a sociedade, e a área ambiental é emblemática nesse sentido.

É certo que a abertura não se deu de maneira uniforme em toda a instituição. Em determinadas circunstâncias, como dito, persistem resistências, que estão associadas a diferentes variáveis. Do ponto de vista temático, tendem a concentrar-se em áreas em que há menos demanda da própria sociedade civil por diálogo, como no caso dos assuntos de paz e segurança internacionais. Manifestam-se, por outro lado, mais em face de setores de que o Itamaraty tem-se aproximado apenas mais recentemente, como os movimentos sociais, do que com relação àqueles que tradicionalmente mantêm diálogo com o ministério, como o empresariado. Por fim, são resistências que podem decorrer de percepções distintas sobre a política externa e o próprio trabalho diplomático.

Com os avanços e recuos próprios de processos institucionais, é possível afirmar que o Itamaraty tem progredido rumo a uma maior permeabilidade ao conjunto da sociedade. Vai-se consolidando, no ministério, a noção de que os formuladores da política externa ganham mais do que perdem ao dialogar com diferentes setores da sociedade. Não se trata de delegar a responsabilidade da decisão a ser tomada a quem quer que seja. Essa responsabilidade, em última instância, é do Poder Executivo democraticamente eleito, que tem o dever supremo de fazer observar direitos e garantias fundamentais inscritos na Lei Maior

do país. Trata-se, antes, de exercer essa responsabilidade de forma mais inclusiva e, portanto, mais consistente. Em outras palavras, trata-se de exercer a indelegável responsabilidade decisória de modo mais sólido e legítimo.

No próximo capítulo, examina-se a experiência do Programa MERCOSUL Social e Participativo, um mecanismo de diálogo com a sociedade civil, institucionalizado no âmbito do Itamaraty e da Presidência da República, de caráter consultivo, dedicado ao debate de alguns temas de política externa – no caso, aqueles referentes ao bloco sul-americano. A análise detalhada desse Programa – trajetória, êxitos e desafios – tem por objetivo identificar elementos concretos que ajudem a avaliar a questão da institucionalização de mecanismos participativos em política externa.



Capítulo 3

Participação social no MERCOSUL: o Programa MERCOSUL Social e Participativo

É usual que processos de integração sejam iniciados em suas vertentes econômica e comercial e secundados por outras dimensões da cidadania. Com o MERCOSUL, que em seu quarto de século já viveu vários momentos de atualização, não tem sido diferente. Ausente num primeiro momento, a dimensão estritamente social foi sendo inserida e aperfeiçoada paulatinamente. Essa dimensão se traduz de múltiplas formas. Por um lado, existe a agenda propriamente social, que são as negociações de temas como desenvolvimento social, saúde, educação, gênero, juventude e direitos humanos. Por outro, também se reflete na agenda de participação social no bloco, entendida como aquela referente aos espaços de participação da sociedade civil na institucionalidade do MERCOSUL. Em ambas, o apoio do Brasil tem sido decisivo, e grande parte dos avanços logrados foi conquistada durante presidências *Pro Tempore* (PPTs) brasileiras. A institucionalização das Cúpulas Sociais, a adoção do Plano de Ação do Estatuto da Cidadania, do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), da nova Declaração Sociolaboral e

o estabelecimento da Unidade de Apoio à Participação Social são alguns exemplos de medidas tomadas em PPTs brasileiras.

A “Carta de Buenos Aires Sobre Compromisso Social no MERCOSUL, Bolívia e Chile”, ou Carta Social do MERCOSUL, firmada durante a XVIII Reunião de Chefes de Estado do bloco, em 30 de junho de 2000, refletiu claramente essa dupla dimensão:

Os presidentes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, e os presidentes da República da Bolívia e da República do Chile, (...) CONSIDERANDO que se faz prioritário aprofundar a dimensão social do MERCOSUL, e tendo em conta que todos os aspectos do processo de integração deverão avançar de forma conjunta; CONCORDAM EM: Reconhecer a responsabilidade primordial do Estado na formulação de políticas destinadas a combater a pobreza e outros flagelos sociais, e apoiar as ações da sociedade civil dirigidas ao mesmo objetivo. (...) ³³⁴

Não raro, a agenda propriamente social e a agenda de participação social no âmbito do MERCOSUL se entrelaçam, já que o avanço de uma tem sido acompanhado da progressiva institucionalização da outra. A evolução de ambas se acentuou a ponto de o Itamaraty, em 2008, estabelecer uma unidade que tem por objetivo tratar dessas pautas: a Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do MERCOSUL (DMS).

Na trajetória de institucionalização da participação social no MERCOSUL, houve, num primeiro momento, a criação de instrumentos como o Fórum Consultivo Econômico e Social (1996). Em seguida, foram lançadas iniciativas como o “Somos MERCOSUL” (2005), apoiando a realização das Cúpulas Sociais (a partir de 2006) e levando à criação da Unidade de Apoio à Participação Social (2010). No Programa de Trabalho relativo ao período 2004-2006, houve a indicação de necessidade de ampliação da participação da sociedade civil na estrutura institucional

334 MERCOSUL, 2000, tradução nossa.

do bloco. Tal estrutura, por sua vez, abriu-se mais à agenda de temas propriamente sociais com o estabelecimento do Instituto Social do MERCOSUL (2007), da Comissão de Coordenação de Assuntos Sociais do MERCOSUL (2008) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (2009).

Neste capítulo, é retomada a *trajetória da participação social* no MERCOSUL, e não a trajetória de evolução da agenda de temas sociais. O intuito primordial é rumar para a análise, em específico, do Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP), mecanismo institucionalizado, de caráter permanente e consultivo, criado pelo governo brasileiro no contexto da referida trajetória. Ao examinar a experiência concreta de um mecanismo participativo institucionalizado no âmbito do Itamaraty e da Presidência da República, dedicado ao debate de temas de política externa ligados à integração regional, pretende-se reunir elementos que contribuam para a reflexão sobre as possibilidades de institucionalização de mecanismos de consultas com a sociedade civil no campo da política externa em geral, objeto específico do próximo e último capítulo da tese.

A compreensão do funcionamento, das contribuições e dos desafios do PMSP requer, primeiramente, atenção ao quadro maior em que se insere a participação da sociedade civil brasileira no MERCOSUL. Na composição do quadro, faz-se necessário destacar os principais momentos de avanço na institucionalização da participação social no bloco. O papel precursor do Fórum Consultivo Econômico e Social será recuperado. Assim também o papel da instância parlamentar – a Comissão Conjunta, depois transformada em Parlamento –, uma vez que o trabalho de pesquisa constatou a existência de previsão de que nela se dialogasse com a sociedade civil. Na institucionalidade do MERCOSUL, há, ademais, uma direta relação entre o PMSP e as Cúpulas Sociais, por um lado, e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), por outro, o que justifica que se aborde o papel que essas duas instâncias

vêm desempenhando – e, sobretudo, ainda podem desempenhar – em conjunto com o Programa sobre o qual recai o foco da análise.

Na institucionalidade do MERCOSUL, papel de destaque, no que se refere à participação social, têm as Reuniões Especializadas, de altas autoridades e de ministros dos Estados que compõem o bloco regional. Muitas dessas reuniões promovem discussões com a sociedade civil de caráter setorializado – com ênfase em determinada política pública específica –, diferentemente daquelas das Cúpulas Sociais, que têm caráter amplo e podem abarcar ou perpassar questões afetas a diferentes domínios das políticas públicas.

Fugiria ao propósito deste capítulo analisar em detalhes todos os processos participativos gerados nas Reuniões Especializadas, de ministros e altas autoridades do MERCOSUL. Um caso em especial, porém, precisar ser detalhado: a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). Trata-se de espaço institucionalizado de participação social que, por meio de intensa coordenação entre governo e sociedade civil, tem logrado avanços na pauta regional da agricultura familiar, o que justifica que se lhe conceda particular atenção. A comparação do funcionamento de um mecanismo setorializado, a REAF, com o de um mecanismo de diálogo de caráter mais amplo e multissetorial, o PMSP, contribui também para a reflexão sobre limites e possibilidades de mecanismos participativos em política externa.

3.1. As origens da participação social na institucionalidade do MERCOSUL

Pressões de setores empresariais e sindicais pela existência de mecanismos participativos foram realidade desde os primórdios do MERCOSUL³³⁵. Em 1986 – antes, portanto, da formação do bloco, em 1991, mediante o Tratado de Assunção –, as principais centrais sindicais da região haviam criado a Coordenadora (*sic*) de Assuntos Sindicais do

335 CARVALHO, 2015 – entrevista; CASTRO, 2015 – entrevista.

Cone Sul. As pressões dos sindicatos viriam a contribuir para a criação do Subgrupo 11, de “Assuntos Trabalhistas”, agregado, em 1991, aos dez Subgrupos de Trabalho originalmente previstos no Tratado de Assunção³³⁶. Em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, foram criados oficialmente os primeiros espaços institucionais que flexibilizavam a participação exclusiva do Poder Executivo nas discussões do MERCOSUL: o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Esses órgãos de diálogo com entidades sindicais e associações empresariais, quanto ao primeiro, e com parlamentares, no caso do segundo, são considerados a “primeira geração” de mecanismos de participação no MERCOSUL³³⁷.

Com relação ao FCES, o Protocolo de Ouro Preto³³⁸ estabeleceu tratar-se de mecanismo com representação paritária entre Estado e representantes dos setores econômicos e sociais³³⁹, com caráter consultivo³⁴⁰. Em 1996, foi aprovado um Regulamento Interno do FCES, que dispôs tratar-se de espaço de representação dos setores econômicos e sociais³⁴¹. Os espaços de coordenação dos setores econômicos e sociais de cada país são chamados de Seções Nacionais. Segundo o atual Regimento Interno, as Seções Nacionais podem designar até 12 representantes no Plenário do FCES, devendo-se buscar paridade entre os setores representados³⁴². As reuniões ordinárias do Plenário do FCES devem ocorrer, no mínimo, uma vez por semestre (e as extraordinárias, “sempre que necessário”). Cada Seção Nacional possui “coordenadores nacionais”, que costumam ser representantes de confederações patronais e de trabalhadores. No Brasil, essas funções são atualmente ocupadas por

336 FRANÇA, 2008.

337 MARTINS; SILVA, 2011.

338 BRASIL, 1996b.

339 *Ibid.*, art. 28.

340 *Ibid.*, art. 29.

341 MERCOSUL, 1996, art. 1º.

342 MERCOSUL, 2012a, art. 6º.

representante da Confederação Nacional do Comércio e da União Geral dos Trabalhadores³⁴³.

Entre as principais atribuições do FCES, destacam-se: emitir Recomendações sobre assuntos da agenda do MERCOSUL, ou sobre a relação externa do bloco com outros países; cooperar para o progresso econômico do bloco, com vistas à criação de um mercado comum; propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração; realizar pesquisas, estudos e seminários sobre questões econômicas e sociais de relevância para o MERCOSUL; estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas; e, mais genericamente, contribuir para maior participação da sociedade³⁴⁴.

Segundo depoimento de representante sindical, o FCES teria paulatinamente perdido importância, à medida que novos e ativos setores da sociedade civil buscavam participar de outros espaços, como as Reuniões Especializadas e a Cúpula Social do MERCOSUL. A dificuldade do FCES de incorporar esses grupos de interesse e de, com isso, transcender seu caráter eminentemente patronal-sindical, teria sido decisiva para o relativo “esvaziamento”, conforme expressão da entrevistada, do mecanismo. Outro fator ressaltado foi a ausência de financiamento para a participação de setores que, diferentemente das centrais sindicais e patronais, enfrentam dificuldades de custear suas viagens³⁴⁵.

Em paralelo à inclusão de espaço participativo para empresários e trabalhadores na institucionalidade do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto também se ocupou de criar uma instância representativa dos parlamentos dos Estados Partes: a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). As funções da CPC visavam a acelerar os procedimentos de incorporação das normas do MERCOSUL aos ordenamentos jurídicos

343 CASTRO, 2015 – entrevista.

344 MERCOSUL, 2012a, art. 2º.

345 CASTRO, 2015 – entrevista.

nacionais, auxiliando na harmonização de legislações e examinando temas prioritários, a pedido do Conselho do Mercado Comum³⁴⁶. Em 2004, o Conselho Mercado Comum encomendou à CPC proposta de criação do Parlamento do MERCOSUL³⁴⁷. Em dezembro de 2005, foi assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento em tela, que o instituiu como órgão de representação dos povos do MERCOSUL, no qual os representantes nacionais deverão ser eleitos diretamente pelos cidadãos de cada país³⁴⁸.

Tanto a CPC quanto o Parlamento do MERCOSUL buscaram promover espaços participativos de diálogo com a sociedade civil, no mesmo movimento que parlamentos nacionais vêm realizando – recordem-se as iniciativas que visam a esse diálogo no Congresso Nacional brasileiro: a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e o Programa e portal *e-Cidadania* do Senado, vistos no capítulo 1.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL possui vários artigos dedicados a promover a participação social e a transparência em seu funcionamento³⁴⁹. Ao definir as competências do Parlamento, o protocolo faz referência expressa a “organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos”³⁵⁰ e a “fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL”³⁵¹. A respeito dessas inovações do Parlamento do MERCOSUL, já houve quem observasse que:

Os cidadãos e cidadãs somente podem se apropriar dos processos de integração através de uma participação ativa na concepção e

346 BRASIL, 1996b, art. 25.

347 MERCOSUL, 2004a.

348 MERCOSUL, 2005.

349 MERCOSUL, 2005, art. 2º, inc. IV; art. 3º inc. II; art. 4º.

350 *Ibid.*, art. 2º, inc. IX.

351 *Ibid.*, art. 2º, inc. XVIII.

funcionamento dos mecanismos e instituições do processo de integração. Isto evidentemente não pode se traduzir em uma participação direta de todos os grupos que assim o reivindicarem, pela simples razão de que isto bloquearia toda discussão. No entanto, a implementação de um sistema de informação transparente e de instâncias que permitam a expressão e a consideração das reivindicações ou das propostas provenientes de todos os setores da sociedade civil constitui uma condição de êxito para o processo de integração³⁵².

3.2. Modalidades de reuniões com participação social; a REAF

Entre as reuniões do MERCOSUL com participação da sociedade civil, destacam-se, primeiramente, as *Reuniões Especializadas*, criadas com o objetivo de tratar de temas não contemplados pelos Subgrupos de Trabalho estabelecidos pelo Tratado de Assunção. Ligados ao Grupo Mercado Comum (GMC), têm calendário de encontros que acompanha o revezamento das PPTs. Em 2012, aprovada nova estrutura do GMC, estabeleceu-se que:

Serão denominados Reuniões Especializadas os órgãos ou processos que sejam criados com caráter permanente para desenvolver políticas vinculadas ao processo de integração em áreas temáticas específicas, ou para assistir o GMC no cumprimento de suas funções e atribuições³⁵³.

As Reuniões de Altas Autoridades do MERCOSUL, por sua vez, reportam-se ao CMC, e diferenciam-se das Reuniões de Ministros do MERCOSUL por serem voltadas a autoridades que podem não possuir *status* ministerial.

Tanto as Reuniões Especializadas quanto as Reuniões de Altas Autoridades e de Ministros costumam envolver participação da sociedade civil, mesmo que inexista norma explícita nesse sentido. A participação da sociedade civil nessas três modalidades de reuniões

352 ALEMANY; LEANDRO, 2006, p. 7 *apud* RIBEIRO; MARTINS; SANTORO, 2007, p. 33.

353 MERCOSUL, 2012b, art. 5º.

organiza-se de maneira similar, em “Seções Nacionais” (ou “Capítulos Nacionais”), que são os espaços de coordenação da sociedade civil junto ao órgão de governo especializado na política pública em discussão.

Tendo em vista o grau de envolvimento da sociedade civil brasileira nessas instâncias, a pesquisa realizada indicou merecerem destaque a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher; a Reunião Especializada de Altas Autoridades de Direitos Humanos; a Reunião Especializada de Juventude; e, especialmente, a já mencionada REAF³⁵⁴. Em todas essas reuniões, a sociedade civil tem presença destacada. Nos três primeiros casos, no entanto, as ausências de formas de financiamento público da participação social, por um lado, e de plano de trabalho comum aos países, por outro, são fatores que dificultam a própria participação e a coordenação entre o governo e a sociedade civil³⁵⁵. Já no caso da agricultura familiar, esses desafios foram contornados, sendo a REAF considerada consensualmente o exemplo mais avançado de participação social no MERCOSUL.

A experiência na REAF, diferentemente daquela referente ao Programa MERCOSUL Social Participativo (PMPS), é setorializada, uma vez que está ligada à agricultura familiar. No caso brasileiro, a coordenação entre governo e sociedade civil não é feita pelo Itamaraty – isoladamente ou em conjunto com a Presidência da República, como no PMSP –, mas, sim, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Não obstante a existência dessas diferenças, trata-se de experiência cuja análise contribui para a reflexão pretendida tanto neste capítulo – sobre lições e desafios do PMSP –, quanto no seguinte, dedicado aos desafios de institucionalização de mecanismo permanente de consultas com a sociedade civil em política externa em geral. Em função da REAF, vem-se logrando nível de articulação e diálogo que tem tido reflexos em

354 Na PPT brasileira, no primeiro semestre de 2015, ocorreu a primeira Reunião Especializada sobre Direitos de Afrodescendentes. Essa nova reunião deverá envolver participação social, a exemplo de outra Reunião Especializada também recentemente lançada, a de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (RAPIM), criada durante PPT da Venezuela no segundo semestre de 2014.

355 MAZZIEIRO, 2015; MORAIS, 2015; VANHONI, 2015.

posições adotadas internamente pelos países no campo da agricultura familiar, como se verá.

Alguns fatores contribuíram diretamente para o sucesso da experiência participativa na REAF. Criada em 2004, a REAF organizou-se, desde o início, de forma a incorporar a sociedade civil em todos os espaços, das Seções Nacionais às instâncias regionais de debates³⁵⁶. A criação dessa instância participativa guarda relação com – e pode mesmo ser vista como um desdobramento de – um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pelo MRE e pelo MDA que, ao longo de 2003, discutiu estratégias internacionais para a agricultura familiar, e do qual participaram ativamente movimentos do campo e a REBRIP³⁵⁷.

A efetiva presença da sociedade civil na Seção Nacional brasileira é facilitada pelo financiamento governamental – por meio do pagamento de passagens aéreas e diárias – da participação em reuniões de coordenação. Estas ocorrem em geral duas vezes por semestre, em preparação para reuniões a nível regional que culminam na realização da REAF a cada final de semestre de PPT do MERCOSUL.

Da Seção Nacional brasileira, podem participar, pela sociedade civil, quaisquer organizações do campo interessadas. Os critérios de financiamento estatal foram examinados e definidos com a sociedade civil, dando-se prioridade às grandes entidades representativas da agricultura familiar, como o Conselho Nacional de Trabalhadores Extrativistas, a Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura e a Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar. O financiamento da participação nas reuniões é viabilizado mediante recursos orçamentários do MDA³⁵⁸.

Os debates entre sociedade civil brasileira e governo na Seção Nacional da REAF têm contribuído para a formulação de posições negociadoras em temas regionais afetos à agricultura familiar³⁵⁹. Em

356 MERCOSUL, 2004b.

357 RONDÓ FILHO, 2015 – entrevista.

358 FRANÇA, 2015 – entrevista.

359 SALGADO, 2015 – entrevista.

grande parte, isso se deve à capacidade propositiva dos setores da sociedade civil representados no mecanismo, que são especializados e coordenados no tema. Segundo se pôde apurar, a inclusão de produtos sensíveis da agricultura familiar, como pêssegos e lácteos, na lista de exceção da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, teria estado ligada a articulações das organizações do campo na REAF, no MDA e na CAMEX.

Contribuindo para a especialização e o foco do debate, os trabalhos nas Seções Nacionais da REAF em todos os países do MERCOSUL são orientados por cinco eixos comuns, que compõem grupos de trabalho: acesso à terra e reforma agrária; gênero; seguro agrícola e gestão de risco; facilitação do comércio e juventude rural³⁶⁰. O fato de os países trabalharem internamente em torno dos mesmos eixos de discussão constitui fator determinante para o sucesso dessa Reunião Especializada.

Diferentemente das demais Reuniões Especializadas, a REAF também mantém uma Secretaria Técnica, localizada em Montevideu, com o fim de coordenar os trabalhos entre os países. Trata-se de estrutura reduzida (seis funcionários), encarregada de organizar pautas e decisões das reuniões regionais que antecedem cada REAF, e fazer a coordenação com a Seção Nacional de cada país³⁶¹.

Se, no Brasil, o MDA financia a participação da sociedade civil na Seção Nacional, nas reuniões da REAF a participação é financiada pelo Fundo da Agricultura Familiar, o FAF³⁶², que se destina a “financiar os programas e projetos de incentivo à agricultura familiar do MERCOSUL, assim como facilitar uma ampla participação dos atores sociais em atividades relacionadas ao tema”³⁶³. O FAF também contribui para a manutenção da Secretaria Técnica da REAF em Montevideu³⁶⁴.

360 MDA, 2010.

361 VISCAY, 2015 – entrevista.

362 MERCOSUL, 2008.

363 MERCOSUL, 2009, art. 1º.

364 O funcionamento do FAF estabelece aportes dos Estados Partes, sendo o Brasil responsável por 70% das contribuições. O Fundo foi regulamentado internamente no Brasil pelo Decreto no 7.858/12. Começou a efetivamente funcionar em 2013, por meio de descentralização orçamentária feita pelo MDA ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (FRANÇA, 2015 – entrevista).

Esse bem orquestrado esforço de coordenação entre os Estados Partes e sociedade civil tem gerado resultados positivos. Um avanço importante foi a adoção de um registro nacional voluntário da agricultura familiar no bloco, que consolidou identidade comum à modalidade de agricultura em questão³⁶⁵. Os critérios para os registros nacionais, discutidos no âmbito da REAF, foram homologados em 2007³⁶⁶. Desde então, os agricultores familiares têm-se cadastrado em registros nacionais que, mesmo utilizando parâmetros diferentes de país a país, facilitam a criação de base de dados comum, “ponto de partida para o desenho de políticas públicas regionais”³⁶⁷.

Outro avanço ocorreu na promoção da temática de gênero nas políticas de agricultura familiar do MERCOSUL. As discussões na REAF geraram consensos necessários entre sociedades civis e governos para a adoção, em todos os países, de políticas específicas de promoção de igualdade de gênero na agricultura familiar. O registro de propriedades da agricultura familiar, a adoção de políticas com recorte de gênero nesse campo da agricultura, além de políticas para a juventude rural, foram avanços pontuados pelo chanceler Mauro Vieira no discurso de abertura da 18a Cúpula Social do MERCOSUL³⁶⁸.

3.3. O Programa MERCOSUL Social e Participativo

3.3.1. Origens

Lançado em 2008, o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP) tem origens que remontam a iniciativas havidas anos antes, as quais podem ser consideradas “a segunda geração” de mecanismos participativos no MERCOSUL³⁶⁹. Recorde-se que a “primeira geração”

365 MERCOSUL, 2012c.

366 MERCOSUL, 2007.

367 FRANÇA, 2015 – entrevista.

368 VIEIRA, 2015.

369 MARTINS; SILVA, 2011.

corresponderia a mecanismos analisados anteriormente neste capítulo: o FCES, a CCP e algumas Reuniões Especializadas, de Ministros e Altas Autoridades.

A primeira dessas novas iniciativas foi o programa “Somos MERCOSUL”, anunciado durante a Presidência *Pro Tempore* do Uruguai, em 2005. O programa não correspondeu à criação de qualquer institucionalidade, mas traduzia “a intenção dos governos e da sociedade civil de gerar espaços de articulação para debate da agenda de integração regional”³⁷⁰. Segundo Álvaro Padrón:

(...) o programa Somos MERCOSUL foi pensado como uma boa iniciativa de articulação entre a sociedade civil e os governos. Permitiu revelar uma grande diversidade de iniciativas e atores da sociedade civil que se vinham ocupando dos temas regionais. A ampliação da agenda e do universo de atores facilitou a criação das Cúpulas Sociais³⁷¹.

A partir do “Somos MERCOSUL”, os governos passaram a constituir, informalmente, a figura do “ponto focal”, o representante governamental encarregado de temas afetos à participação da sociedade civil no MERCOSUL. No Brasil, os “pontos focais” têm sido, tradicionalmente, representantes do Itamaraty e da Presidência da República.

Em julho de 2006, paralelamente à Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em Córdoba, o “Somos MERCOSUL” convocou uma reunião com representantes da sociedade civil e dos governos – o “I Encontro por um MERCOSUL Produtivo e Social” –, em que foi pactuada a realização de encontros regionais da sociedade civil, seguindo a rotatividade das PPTs do MERCOSUL. Nasceram, informalmente, as Cúpulas Sociais do MERCOSUL.

Criadas como espaços de articulação da sociedade civil que ocorrem paralelamente às Cúpulas de Chefes de Estado e de Estados

370 MARTINS, 2015 – entrevista.

371 PADRÓN, ca. 2011, tradução nossa.

Associados do bloco, as Cúpulas Sociais são coordenadas, no Brasil, pela Presidência da República (Secretaria-Geral, hoje Secretaria de Governo) e pelo Itamaraty. Em 2012, adquiriram caráter institucionalizado, formalizando-se a exigência de realização semestral, a cargo de cada PPT, conforme prática consolidada ao longo do tempo³⁷². Desde sua primeira edição, realizada em Brasília, em dezembro de 2006, têm sido marcadas por algumas características recorrentes. As pautas de discussões de cada edição são definidas, semestralmente, pela sociedade civil e pelo governo do país que detém a PPT do MERCOSUL, inexistindo eixos de trabalho pactuados de maneira permanente. A cada seis meses, portanto, o debate se estrutura de forma distinta, em torno de temas diferentes. As organizações da sociedade civil que participam das Cúpulas Sociais, por outro lado, são muito diversificadas. A conjunção desses dois fatores tem determinado o caráter generalista dos debates, gerando dificuldades no encaminhamento de propostas concretas aos governos³⁷³.

A partir do “Somos MERCOSUL” e da criação informal das Cúpulas Sociais, cada país desenvolveu sua própria estratégia para a promoção da participação social, seja no âmbito regional, organizando a participação nas Cúpulas, seja no âmbito nacional, nos debates entre sociedade civil e governo sobre temas da agenda de integração regional.

No caso do Brasil, um primeiro passo nesse sentido foi a realização, ao longo de 2006, dos seminários “Encontros sobre o MERCOSUL”. Organizados pelo Itamaraty, pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, com o apoio da Comissão Parlamentar Conjunta e da Seção Brasileira do Fórum Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL, esses seminários concentraram-se nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país, congregando mais de mil participantes, entre representantes de trabalhadores, de grandes, pequenas e médias empresas, de ONGs,

372 MERCOSUL, 2012d.

373 Consolidou-se a prática de representantes da sociedade civil formalizarem aos chefes de Estado do MERCOSUL sugestões e contribuições, por meio da entrega de carta que é lida aos presidentes no último dia da reunião presidencial, que coincide com as Cúpulas Sociais.

da academia e de governos locais³⁷⁴. O objetivo foi promover a abertura de novos canais de diálogo sobre temas de integração regional, “levando o MERCOSUL para mais perto da sociedade civil e dos governos locais de regiões brasileiras que ainda não estavam tão familiarizadas com sua temática”³⁷⁵.

Em função da articulação de organizações que tinham estado presentes nessas iniciativas de diálogo da sociedade civil sobre o MERCOSUL, foi-se sedimentando a ideia de criação de um espaço institucionalizado, no qual governo e entidades da sociedade civil brasileira debatessem de maneira permanente pautas ligadas ao processo de integração. O Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP) foi resultado dessa trajetória.

3.3.2. Funcionamento

Durante a PPT brasileira do segundo semestre de 2008, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o PMSP. Na oportunidade, afirmou:

Nesses últimos semestres, multiplicaram-se as formas de participação da sociedade civil nas atividades do nosso Bloco. A presidência *Pro Tempore do Brasil* trabalhará para aprofundar esse processo, instituindo, no lado brasileiro, o Programa MERCOSUL Social e Participativo, que resgatará o esforço de incrementar a relação com os movimentos sociais e as instituições da sociedade³⁷⁶.

O PMSP foi instituído por decreto presidencial³⁷⁷, 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

374 SG/PR; MRE; MDS, 2010.

375 MARTINS, 2015 – entrevista.

376 SILVA, 2008.

377 BRASIL, 2008a.

– MERCOSUL”³⁷⁸. O Programa foi idealizado como fórum permanente de diálogo entre governo e sociedade civil sobre os temas da integração regional, tendo por funções específicas:

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 de consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL³⁷⁹.

O PMSP foi coordenado pelo Itamaraty e pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) entre 2008 e outubro de 2015, momento em que a nova Secretaria de Governo foi criada e assumiu as funções relativas à antiga SG/PR³⁸⁰. A exemplo dos Conselhos de Políticas Públicas, a participação da sociedade civil nas reuniões do PMSP sempre foi financiada pelo Estado. Trata-se de mecanismo participativo institucionalizado – criou-se por decreto presidencial, tem caráter permanente e conta com financiamento estatal – voltado ao diálogo sobre temas da agenda de política externa e que se assemelha, em alguma medida, a um Conselho de Política Pública de caráter consultivo. O entendimento de que o PMSP guarda semelhança com um Conselho chegou mesmo a ser assinalado pelo governo, tanto em artigo publicado na imprensa pelos então titulares do MRE e da SG/PR³⁸¹ quanto em livro sobre o MERCOSUL³⁸².

378 *Ibid.*, art. 1º. O texto integral do referido decreto presidencial encontra-se nos Anexos.

379 BRASIL, 2008, art. 2º.

380 BRASIL, 2015a; 2015b.

381 AMORIM; DULCI, 2008.

382 SG/PR; MRE; MDS, 2010, p. 11; 17-18.

No mesmo sentido, de um ponto de vista acadêmico, cf. MARTINS; SILVA 2011, p. 66 e 68.

A análise do PMSP, tendo em vista as características que acabam de ser descritas e o fato de estar em funcionamento há alguns anos, traz elementos concretos à reflexão proposta neste trabalho. A seguir, serão examinados o objeto e a efetividade, os critérios de participação, bem como o modelo de financiamento desse mecanismo consultivo.

3.3.2.1. Objeto e efetividade

O PMSP é um espaço institucional no qual a sociedade civil dialoga com o Itamaraty e a Presidência da República, além de outros ministérios convidados, para ajudar a sociedade civil, em primeiro lugar, a compreender os processos, a se informar; em segundo lugar, é um ambiente de debate também político, porque você chama um segmento e ele identifica os interlocutores do governo, a política que está sendo defendida, os problemas e limites dela. O sentido é pedagógico, é informativo, é político. Esse modelo implica amadurecimento do Estado e da sociedade civil³⁸³.

O trecho em epígrafe, retirado de entrevista concedida à tese pelo Assessor Internacional da SG/PR no momento de criação do PMSP, resume os propósitos gerais que inspiram o Programa. Criado para constituir espaço de consultas e esclarecimentos entre sociedade civil e governo sobre temas relativos ao MERCOSUL, de tal modo que a sociedade civil pudesse se informar e opinar de maneira contínua, o Programa tem-se voltado, com frequência, a discutir assuntos relativos às Cúpulas Sociais. Quando estas ocorrem no Brasil, as providências preparatórias se avolumam, já que toda a construção dessa modalidade de evento é feita em coordenação estrita entre governo e sociedade civil. A última Cúpula Social realizada durante PPT brasileira (Brasília, 15 a 17 de julho de 2015) foi organizada inteiramente segundo metodologia proposta pela sociedade civil³⁸⁴.

383 MARTINS, 2015 – entrevista.

384 MORAES, 2015 – entrevista.

A rotatividade semestral das Cúpulas Sociais e a ausência de um plano de trabalho comum à série desses eventos são fatores que têm dificultado ao PMSP cumprir plenamente com suas funções, no sentido da epígrafe destacada e conforme as disposições previstas no art. 2º do decreto que o instituiu. Essas funções, recorde-se, não se restringem à preparação para as Cúpulas Sociais, mas visam antes a permitir à sociedade civil debater com o governo temas da agenda da integração, bem como encaminhar propostas ao CMC e GMC. Na avaliação do ex-ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho:

O envolvimento da sociedade civil no MERCOSUL gerou iniciativas importantes, como a articulação na agricultura familiar e no PMSP. Mas o ideal, para que a participação ganhasse mais concretude no PMSP, é que se trabalhasse conjuntamente no sentido de termos objetivos e propostas acordados, como acontece na agricultura familiar. É muito difícil fazer algo duradouro se não há programa de trabalho comum, se tudo recomeça praticamente do zero a cada seis meses. O PMSP fica refém dessa lógica³⁸⁵.

Mesmo com essas condicionantes, o PMSP tem sido valorizado por representar espaço institucionalizado de discussões entre o governo e a sociedade civil sobre temas ligados à pauta da integração regional. “Trata-se”, conforme formulação de diplomata que o acompanhou pelo Itamaraty, “do único mecanismo do gênero, de caráter permanente”³⁸⁶. A experiência tem permitido aproximar as agendas da sociedade civil daquelas da integração, e vem possibilitando ao Itamaraty conhecer melhor a pluralidade de setores da sociedade civil e dos movimentos sociais brasileiros. O PMSP é, nesse sentido, “uma oportunidade”³⁸⁷. Momentos de tensão, que podem ocorrer nas reuniões ampliadas do Programa, não se percebem como constrangimentos, mas como

385 CARVALHO, 2014 – entrevista.

386 SALGADO, 2015 – entrevista.

387 BOHLKE, 2015 – entrevista.

parte de um processo de diálogo voltado à constante superação de desconfiânças: “A maior contribuição do PMSP tem sido no sentido de superar desconfiânças por parte da sociedade civil; é uma boa forma de nos aproximarmos dela, e vice-versa. Esse convívio contínuo tem sido muito positivo”³⁸⁸.

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: “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”³⁸⁹.

Com relação às pautas, as reuniões evoluíram para discussões de caráter mais genérico, em função da coexistência de setores da sociedade civil com diferentes especializações e origens. Como resultado, 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.

Esse caráter genérico possibilitou que outros assuntos fossem eventualmente suscitados. No Programa, têm sido discutidos ultimamente, por exemplo, temas afetos ao Fórum de Participação Cidadã da UNASUL, estabelecido em 2013 com o objetivo de constituir espaço para debates das sociedades civis do bloco³⁹⁰. Em reunião do PMSP realizada em setembro de 2014, foram eleitos representantes que constituem “grupo de referência” no tema da participação social na UNASUL. O grupo de que se trata tem sido responsável por fazer chegar ao governo propostas para esse fórum da UNASUL, constituindo-se o

388 SIMÕES, 2015 – entrevista.

389 SALGADO, 2015 – entrevista.

390 Previsto na Decisão nº 7, de 30 de novembro de 2012, do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, o Fórum foi estabelecido mediante a Declaração de Paramaribo, aprovada em 30 de agosto de 2013. Reuniu-se pela primeira vez em Cochabamba, Bolívia, entre 13 e 15 de agosto de 2014.

PMSP em canal para tanto. Em reunião realizada em Montevidéu, em 18 e 19 de agosto de 2015, durante presidência uruguaia da UNASUL, avançou-se na definição dos parâmetros de funcionamento do Fórum e das Seções Nacionais, com base em sugestões colhidas junto à sociedade civil no PMSP. É possível que o Programa evolua a fim de englobar formalmente a Seção Nacional desse espaço de participação social da UNASUL³⁹¹.

3.3.2.2. Critérios de participação

O decreto de instituição do PMSP previu a edição de Portaria Interministerial conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores que discipline seus termos e formas de funcionamento, além de critérios de participação da sociedade civil³⁹². Essa portaria não foi regulamentada até o momento. Em reunião do PMSP ocorrida em 16 e 17 de setembro de 2014, uma minuta anteriormente elaborada foi discutida com a sociedade civil, e divulgada no portal digital *Participa.br* para comentários³⁹³. Sistematizadas pela SG/PR, as sugestões foram encaminhadas ao Itamaraty. O texto em questão – ofício encaminhado pela Assessoria Internacional da SG/PR ao chefe da DMS – não estabelece critérios de participação precisos, mantendo aberta a possibilidade de representação a diversos tipos de organizações da sociedade civil³⁹⁴. O texto prevê a realização de quatro reuniões ordinárias ao ano, compostas por um Plenário, que pode criar Grupos de Trabalho temáticos, uma Coordenação e uma Secretaria-Executiva.

391 PRADO, 2015 – entrevista.

392 BRASIL, 2008, art. 3º, § 1º.

393 Disponível em: <<http://www.participa.br/integrasul/programa-mercossul-social-e-participativo-pmsp/minuta-de-portaria-para-regulamentar-o-pmsp-em-consulta/minuta-da-portaria-que-regulamenta-o-pmsp>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

394 PRADO, 2014.

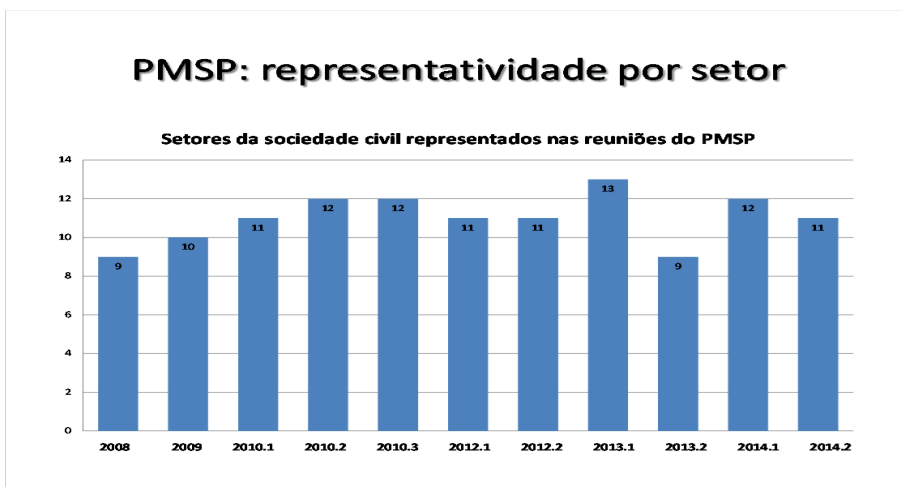
Na ausência de regulamentação formal dos critérios de participação e de formas de funcionamento do PMSP, algumas práticas consolidaram-se com o tempo. Entre 2008, ano de seu lançamento, até julho de 2015, foram realizadas quinze reuniões plenárias do Programa, todas elas em Brasília (no Itamaraty ou no Palácio do Planalto), perfazendo-se média de duas reuniões anuais³⁹⁵. Desde a primeira reunião, representantes dos mais diversos setores da sociedade civil têm sido convidados. O *modus operandi* foi o envio de convite à 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).

Estão cadastradas no PMSP, atualmente, cerca de oitenta entidades da sociedade civil; a participação é aberta, no entanto, a qualquer entidade que deseje participar. As reuniões têm tido a presença, em média, de vinte a trinta representantes de organizações. A análise dos dados históricos disponíveis permite constatar que os setores mais atuantes têm sido o movimento sindical, entidades dedicadas a direitos humanos (especialmente a pautas de migração), movimentos de mulheres e redes de articulação, como a REBRIP³⁹⁶. As tabelas a seguir resumem, no período entre 2008 e 2014, o número de setores da sociedade civil representados nas reuniões (tabela 1) e o número total de participantes por reunião (tabela 2).

395 SG/PR, 2015.

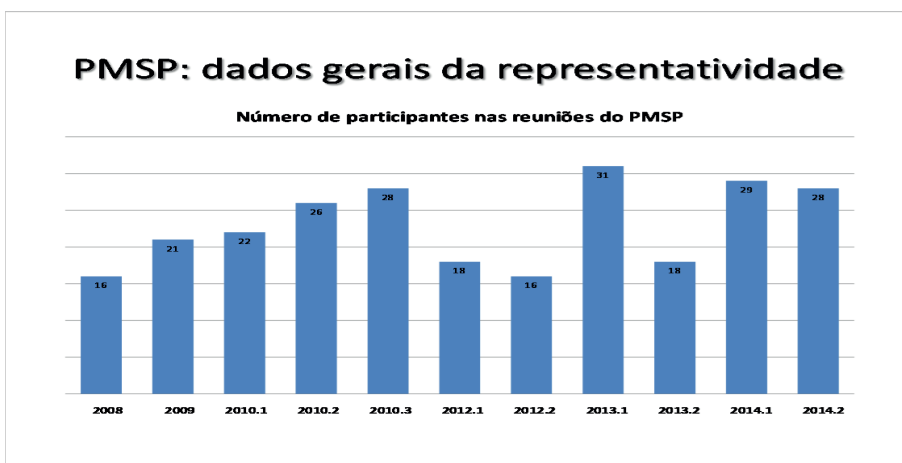
396 SG/PR, 2015.

Tabela 1 – PMSP: representatividade por setor



Fonte: SG/PR (2015).

Tabela 2 – PMSP: dados gerais da representatividade



Fonte: SG/PR (2015).

A interlocução entre o governo e as organizações da sociedade civil que participam do PMSP, e entre elas próprias, tem ocorrido por meio de

um grupo menor de organizações, escolhidas pela própria sociedade civil. Esse grupo menor é chamado de “grupo focal” ou “grupo facilitador”, e foi estabelecido em março de 2012, durante reunião do PMSP realizada no Itamaraty. Naquela oportunidade, após votação entre representantes das organizações presentes, decidiu-se pela primeira formação do “grupo focal”, composto então por sete organizações da sociedade civil³⁹⁷. Ao longo dos anos, a composição desse grupo tem sido constantemente renovada, por iniciativa dos próprios participantes do PMSP.

A partir da articulação do “grupo focal”, a interlocução entre o governo e a sociedade civil passou a ocorrer não apenas nas reuniões ampliadas do Programa, mas também em reuniões mais frequentes, realizadas entre essa instância mais reduzida de representação da sociedade civil e representantes do Itamaraty e da Presidência da República. A periodicidade das reuniões com esse grupo menor sempre foi variada: houve momentos em que ocorreram a cada dois ou três meses, e momentos em que foram mensais³⁹⁸. O compromisso do “grupo focal” e do governo com as demais entidades participativas do PMSP tem sido de divulgar a todos os participantes do Programa informações e encaminhamentos aprovados nas reuniões mais reduzidas.

No governo, como preparação e seguimento aos encontros do PMSP, são realizadas sistematicamente reuniões entre as Assessorias Internacionais de diversos ministérios sobre temas que estão sendo discutidos no Programa. A interlocução entre a Assessoria Internacional da SG/PR e a DMS/Itamaraty, por sua vez, “é permanente”³⁹⁹.

As reuniões ampliadas do PMSP têm ocorrido, em média, uma vez por semestre⁴⁰⁰. A duração de cada reunião ampliada (ou “plenária”) tem sido, geralmente, de um dia inteiro. Em alguns casos, como no segundo semestre de 2014, houve reuniões de dois dias inteiros. As reuniões

397 COSTA, 2015 – entrevista.

398 COSTA, 2015 – entrevista; PRADO, 2015 – entrevista.

399 BOHLKE, 2015 – entrevista.

400 PRADO, 2015 – entrevista.

são tradicionalmente abertas pelo ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo subsecretário-geral de América do Sul, Central e Caribe do Itamaraty, que nela permanecem durante toda a primeira etapa de discussões. Acompanham as reuniões o diretor do Departamento do MERCOSUL, o chefe da Assessoria Internacional da SG/PR e o chefe da DMS. Participam, também, diplomatas e funcionários governamentais de áreas cujos temas são colocados em discussão.

3.3.2.3. Financiamento

Com relação à viabilização financeira do PMPS, o art. 4º do decreto que o instituiu prevê que o Programa conte com “recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores”. Previsão semelhante encontra-se na já aludida minuta de Portaria Interministerial que se elaborou na perspectiva de regulamentação do decreto.

O financiamento da participação social no PMSP tem ocorrido por meio da ação orçamentária de código 2E24, que, intitulada “Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social”, é de responsabilidade da Presidência da República⁴⁰¹ e será objeto de consideração mais detida no último capítulo da tese. A participação de representantes da sociedade civil, viabilizada, como dito, pelo pagamento de passagens e diárias, ocorre por meio da figura legal dos “colaboradores eventuais”⁴⁰². A média de financiamento estatal nos últimos dois anos foi de 25 representantes da sociedade civil por reunião ampliada do PMSP⁴⁰³.

401 PR, 2015.

402 BRASIL, 1991, art. 4º.

403 PRADO, 2015 – entrevista.

3.3.3. A Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL

Na trajetória de institucionalização da participação social, a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), criada durante PPT brasileira em 2010⁴⁰⁴, exerce funções importantes ligadas às Cúpulas Sociais e que, portanto, têm reflexos sobre o PMSP, uma vez que o programa, como visto, tornou-se também espaço de articulação das organizações brasileiras que pretendem participar daquelas Cúpulas.

Em funcionamento desde novembro de 2013, em Montevideu, a UPS está vinculada ao alto representante-geral do MERCOSUL, e opera como canal institucional entre o bloco regional e a sociedade civil dos países que o compõem, tendo por funções específicas apoiar a organização das Cúpulas, manter registro de organizações e movimentos sociais dos Estados Partes e, frise-se, financiar a participação social em eventos e atividades do MERCOSUL⁴⁰⁵. Para que haja possibilidade de que tal financiamento se efetive, é necessário avançar na proposta de criação do Fundo de Participação Social⁴⁰⁶, atualmente sob exame do Grupo de Análise Institucional do MERCOSUL. Esse fundo cumpriria função análoga ao Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL, o FAF, já mencionado.

Durante a PPT brasileira de 2015, foi aprovada normativa intitulada “Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL”, que deverá facilitar a evolução dos trabalhos da UPS⁴⁰⁷. A norma sistematiza regras com relação às Cúpulas Sociais, ao registro de organizações sociais e ao direito de solicitar informações aos órgãos do MERCOSUL, todas normativas que haviam sido aprovadas durante o período de suspensão do Paraguai, e que agora passaram a valer para todos os países do bloco⁴⁰⁸.

404 MERCOSUL, 2010.

405 MERCOSUL, 2010, art. 4º.

406 *Ibid*, art. 9º.

407 MERCOSUL, 2015.

408 SALGADO, 2015 – entrevista.

O Paraguai foi suspenso temporariamente do MERCOSUL em junho de 2012, em razão da destituição do presidente Fernando Lugo, a qual foi considerada ruptura democrática que violou os termos do Protocolo de Ushuaia de 1998.

Quanto às Cúpulas Sociais, reconhece seu papel institucional como espaço de participação da sociedade civil e de prestação de contas por parte dos Estados, de caráter semestral e sob responsabilidade de cada PPT. O registro de organizações sociais e movimentos do MERCOSUL, por sua vez, tem o propósito de facilitar o contato entre governo e sociedade civil, tornando públicos dados referentes, nessa matéria, a todos os países do bloco. O registro estará disponível no sítio eletrônico do MERCOSUL, tendo sido estabelecido modelo de formulário para cadastramento *on-line* das organizações. Por fim, a norma de 2015 também regulamentou procedimentos para que organizações sociais solicitem informações aos órgãos do MERCOSUL, no espírito de promoção da transparência e do acesso à informação.

Em dois anos de funcionamento, as atividades da UPS concentraram-se na realização de seminários e debates com representantes da sociedade civil⁴⁰⁹. A Unidade poderia desempenhar papel mais ambicioso, coordenando pautas comuns e eixos de trabalho nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Evolução institucional da UPS nesse sentido em muito contribuiria para a superação e encaminhamento de boa parte dos desafios do PMSP, a seguir analisados.

3.3.4. Desafios

O PMPS representou avanço na institucionalização da participação social num campo específico da política externa. A partir de seu estabelecimento, governo e sociedade civil têm podido dialogar de maneira permanente sobre temas ligados ao MERCOSUL. No entanto, para que o programa possa funcionar plenamente, cumprindo com as funções previstas no instrumento normativo que o criou, existem alguns desafios a serem superados.

409 VÁSQUEZ, 2015 – entrevista.

Parte deles diz respeito a circunstâncias externas, ligadas diretamente ao funcionamento das Cúpulas Sociais. Como visto, a falta de continuidade entre as Cúpulas Sociais, marcadas pela ausência de um plano de trabalho comum, tem tornado o PMSP palco de reuniões voltadas à articulação da sociedade civil nacional em contexto algo confuso, no qual as necessidades organizacionais consomem grande parte do tempo e da energia dos representantes da sociedade civil – obrigados, a cada seis meses, a se adaptar a novos temas e dinâmicas.

Algumas medidas poderiam ser tomadas para melhorar esse quadro e, com isso, favorecer o próprio funcionamento do PMSP. A UPS poderia desempenhar papel de coordenação mais ativo na organização de eixos de trabalho para as Cúpulas Sociais. Registre-se que o seguimento das propostas das Cúpulas Sociais já constitui ponto prioritário na agenda de trabalho da UPS, e está refletido no Plano de Trabalho elaborado para o período 2014-2016⁴¹⁰. A designação de “pontos focais” da sociedade civil, que pudessem reunir-se entre uma Cúpula Social e outra, também seria bem-vinda. Como visto, desde a iniciativa “Somos MERCOSUL”, os governos já designam “pontos focais” para tratar do tema da participação social.

A UPS poderia, também, trabalhar no sentido de organizar eixos comuns de discussão, à semelhança dos grupos de trabalho da REAF. Essa medida traria mais efetividade às discussões nas Cúpulas Sociais e facilitaria a preparação e a coordenação da sociedade civil brasileira, tornando o PMSP menos “refém” daquelas – e mais apto, portanto, a constituir-se plenamente em espaço de elaboração e articulação de discussões e sugestões da sociedade civil ao governo brasileiro e aos órgãos decisórios do bloco, conforme previsto no decreto presidencial que o estabeleceu⁴¹¹.

Outro grupo de desafios diz respeito a aspectos internos do PMSP que estão interligados à representatividade multissetorial da sociedade civil no Programa. Do PMSP participam organizações da sociedade civil com especializações e trajetórias distintas, como dito. Em mecanismos

410 VÁSQUEZ, 2015 – entrevista.

411 BRASIL, 2008, art. 2º, incs. II e III.

com essa participação diversificada, é mais difícil concentrar o debate e dele extrair encaminhamentos concretos, uma vez que as discussões tendem a assumir caráter mais generalista. Uma possível saída seria buscar concentrar as pautas das reuniões do PMSP nos temas da integração que se revelassem mais significativos para a sociedade civil em cada PPT.

A título exemplificativo, e sem prejuízo de outros temas de interesse direto da sociedade civil porventura olvidados neste esforço de listagem, na mais recente PPT brasileira, durante o primeiro semestre de 2015, houve a primeira edição da Reunião Especializada de Altas Autoridades sobre Afrodescendentes e a segunda edição da Reunião de Altas Autoridades sobre Povos Indígena; foram sistematizadas e aprovadas as já mencionadas normas relativas à participação social; houve a decisão pela renovação do FOCEM e a adoção da nova Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. Esses assuntos poderiam ter sido objeto de debates e consultas no PMSP.

Também o governo poderia utilizar esse espaço institucionalizado para avançar na organização de uma interlocução que atualmente está fragmentada, já que diversos ministérios mantêm diálogo com representantes da sociedade civil sobre temas da integração regional. No mesmo sentido, seria igualmente desejável avançar na interlocução entre a coordenação do PMSP e as Seções Nacionais das Reuniões Especializadas em que há destacada participação social (especialmente Juventude, Mulheres e Direitos Humanos), de tal forma que essas agendas que envolvem forte participação social sejam tratadas de maneira sistêmica. O Itamaraty, que com a Presidência da República opera o PMSP, poderia ter, nesse esforço, papel de coordenação reforçado. Outro avanço seria a edição da Portaria Interministerial de regulamentação do funcionamento do PMPS, conforme previsto pelo decreto que o instituiu. A formalização do funcionamento do Programa por meio da Portaria traria ainda maior grau de previsibilidade, em termos de continuidade, permanência e clareza de propósitos.

3.4. Conclusões

A experiência acumulada de sete anos de funcionamento do PMSP permite extrair conclusões úteis à reflexão mais ampla sobre os limites e as possibilidades de institucionalização de um mecanismo permanente de diálogo em política externa, a que se dedica o próximo e derradeiro capítulo da tese. Na exposição a seguir, a experiência do Programa entre 2008 e julho de 2015 serve de ponto de partida para algumas conclusões de alcance mais geral, em forma de tópicos.

a) Avanço na institucionalização da participação social

Ao constituir mecanismo institucionalizado, de funcionamento contínuo, o PMSP representou passo concreto no aprofundamento do diálogo social, aproximando o MERCOSUL da sociedade civil. Cumpre, dessa forma, com objetivos perseguidos pela política externa brasileira, recordados pelo chanceler Mauro Vieira em seu discurso na abertura da 18ª Cúpula Social do MERCOSUL, em julho de 2015:

Nossa intenção e nosso propósito é o de que nossos cidadãos criem verdadeiros vínculos de identidade com o bloco e passem a se perceber também como cidadãos do MERCOSUL. O incentivo à participação social e o esforço para institucionalizar os mecanismos de diálogo com a sociedade civil vêm ao encontro desse objetivo⁴¹².

b) Construção de confiança recíproca

Participam do PMSP setores heterogêneos da sociedade civil. Com contingente amplo e diverso de participantes, o Programa tem o mérito de contribuir para a democratização do debate sobre temas referentes ao MERCOSUL. Com isso, tem possibilitado que diplomatas mantenham contato com segmentos diversificados da sociedade civil. Por meio do contato permanente entre governo e sociedade civil – em especial, pelo contato entre o Itamaraty e organizações que apenas

412 VIEIRA, 2015, grifo nosso.

mais recentemente passaram a dialogar com o ministério –, o PMSP desempenha papel importante na superação de desconfiças e, quando é o caso, na construção de convergências. Como resultado desse processo de interação, as posições forjadas no ministério que são discutidas no programa ganham em consistência e credibilidade.

c) A importância do financiamento estatal

A participação de organizações da sociedade civil tão diversificadas tem sido possível em função da disponibilização de recursos públicos para promover o PMSP. Entre vinte e trinta organizações são financiadas a cada reunião do Programa. Sem financiamento estatal, o mecanismo não teria tido tamanho alcance.

d) Riscos do processo de consultas com a sociedade civil

Embora a interação entre governo e sociedade civil possa ser marcada por algum grau de tensão, tal realidade não tem constrangido diplomatas e outros funcionários governamentais que participam do PMSP. Em sentido contrário, os depoimentos apontam para a noção de que, em meio a circunstâncias de tensão, o mecanismo também possibilita a conformação de visões coincidentes. Além disso, quando não há coincidências, há o reconhecimento saudável de que “isso faz parte do debate democrático”⁴¹³.

e) Diferenças entre mecanismos com representação multisetorial ou especializada

Mecanismos com participação especializada da sociedade civil (setorializados) podem gerar resultados mais concretos, como a experiência da REAF demonstra. Como dito, na abertura da 18ª Cúpula Social do MERCOSUL, o chanceler Mauro Vieira mencionou, como conquistas da REAF, a adoção de critérios comuns para o registro de

413 SALGADO, 2015 – entrevista.

propriedades vinculadas à agricultura familiar e de políticas com recorte de gênero e de juventude nos países do bloco⁴¹⁴.

Por outro lado, em mecanismos participativos com participação multissetorial, como o PMSP ou, num modelo ainda mais abrangente, os Diálogos sobre Política Externa, realizados em 2014, a capacidade de incidência da sociedade civil torna-se mais limitada, já que o próprio número de participantes, muito ampliado, tende a dificultar que as discussões sejam aprofundadas. Dado interessante que comprova essa constatação empírica, e que se pôde apurar na pesquisa para teste trabalho, foi a baixa contribuição oferecida por escrito pela sociedade civil tanto no PMSP ao longo dos anos, quanto nos Diálogos Sociais sobre Política Externa.

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.

Não obstante a existência da tendência acima referida, a pesquisa pôde comprovar que o PMSP contribuiu, ao longo de seu funcionamento, para propostas de avanço na agenda social do MERCOSUL. O Plano Estratégico de Ação Social, o PEAS, lançado em 2010, foi inicialmente debatido durante o “I Encontro por um MERCOSUL Social e Produtivo”, já aludida mobilização da sociedade civil realizada em Córdoba, em julho de 2006; após a constituição do PMSP, em 2008, o tema ganhou centralidade em diversas reuniões do Programa. Discussões havidas no PMSP teriam contribuído igualmente para a proposta de criação do Instituto Social do MERCOSUL.

f) Efetividade

Na busca de efetividade, mecanismos participativos se beneficiam da fixação de pautas de discussão, que trazem objetividade aos debates. Quanto mais concentrada for a pauta de debates, tanto maior tende a ser

414 VIEIRA, 2015.

a capacidade de incidência da sociedade civil com propostas concretas. Isso é tanto mais verdade no caso de mecanismos que sejam integrados por representação multisetorial.

No PMSP, como dito, a participação está franqueada a qualquer organização interessada. A análise da representação no Programa ao longo do tempo demonstra que há setores que têm participado com mais constância no mecanismo, como também já foi dito. A participação continuada possibilita que esses mesmos setores sejam os autores da maior parte das sugestões e propostas ventiladas⁴¹⁵. O interesse e o consequente envolvimento continuado da sociedade civil determinam sua capacidade de participar com mais qualidade dos debates.

g) Os caminhos da participação complementam-se

Muitas organizações da sociedade civil participam tanto do PMSP quanto de outras Reuniões Especializadas e afins do MERCOSUL, como é o caso das organizações atuantes nas temáticas de gênero, direitos humanos e juventude. Mecanismos consultivos setorializados podem conviver com um mecanismo mais amplo. Os caminhos participativos não se excluem, mas se complementam.

h) Mecanismos amplos e multisetoriais podem ser mais flexíveis

O fato de o PMSP ser um fórum de debate mais generalizado sobre temas de integração regional também permitiu que sediasse as discussões sobre participação social na UNASUL, estruturadas em torno do processo de estabelecimento do Fórum de Participação Cidadã. Mecanismos participativos mais amplos podem incorporar novas pautas e desafios; já mecanismos setorializados, com pautas especializadas, não são tão flexíveis.

415 PRADO, 2015 – entrevista.

Capítulo 4

Considerações sobre um mecanismo permanente

Ao longo dos capítulos precedentes, foram analisadas diversas formas de diálogo promovidas pelo Itamaraty junto à sociedade civil. Seminários, concertações em torno de negociações internacionais, mecanismos *ad hoc* de consultas – as dinâmicas de interação são variadas. Além de debater com a sociedade civil organizada, o Itamaraty vem dialogando com a cidadania em geral, intensificando o uso da Internet, com consultas *on-line* e publicações no *blog* Diplomacia Pública, além de se valer diariamente de ferramentas de rede de amplo alcance, como *Facebook* e *Twitter*. Na área consular, foram institucionalizadas conferências e um Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior. Um mecanismo permanente de diálogo, de caráter consultivo, também institucionalizado – pelo Itamaraty e pela Presidência da República –, o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP), foi analisado detalhadamente.

Como visto, a criação de mecanismos permanentes de consulta à sociedade sempre encerra desafios. No campo da política externa, esses desafios são particulares, e devem ser examinados em sua especificidade.

Representantes da sociedade civil, inclusive acadêmicos dedicados às relações internacionais, vêm defendendo ser a política externa uma política pública de feições específicas – especificidade esta, no entanto, que não impediria o estabelecimento de um mecanismo permanente, consultivo, de interação com a sociedade civil.

A pesquisa realizada para este trabalho junto a representantes da sociedade civil apontou não existir, da parte desta, a pretensão de que “tudo” seja publicamente debatido. Detectou-se haver compreensão quanto à sensibilidade de certos assuntos e aspectos de negociações em exercícios de debate ostensivo. Como sintetizou Carlos Milani, “(...) seria quase ingênuo pensar que determinadas políticas (macroeconômica, financeira, cambial, relativa a investimentos, de defesa, segurança e, em boa medida, a política externa) possam ser totalmente abertas ao crivo da participação democrática”⁴¹⁶.

No campo da política externa, o estabelecimento de um mecanismo institucionalizado de diálogo com a sociedade civil teria, naturalmente, de ajustar-se a essa realidade. Não se poderia pretender que implicasse o desvelar imediato de cada passo dado, acabando por comprometer a consecução de fins legitimamente perseguidos. Tal institucionalização visaria a garantir, antes, a *permanência* do diálogo – característica em geral ausente nos modelos até aqui empregados pelo Itamaraty. Favoreceria o estabelecimento de regras previsíveis e claras, protegendo os atores do Estado e da sociedade civil da instabilidade das relações pessoais e garantindo a continuidade do exercício de debates.

Mas quem criará essas regras? A decisão sobre como se daria o diálogo num mecanismo institucionalizado permanente em política externa caberia aos poderes do Estado, observadas as respectivas competências constitucionais. Dada a natureza da política externa, sobretudo como corolário do primado do Executivo que a Constituição define para sua condução, é inequívoca a competência deste Poder na

416 MILANI, 2015, p. 59.

construção e no aperfeiçoamento de espaços de diálogo na matéria. Assim, ao optar pelo caminho da institucionalização de um mecanismo permanente, pode o próprio Executivo criar-lhe as regras, o que poderia ser feito em diálogo com a sociedade civil. O processo pressupõe decidir em que termos é possível levar adiante tal institucionalização: seu funcionamento, seus propósitos, seus alcances, seus limites. Segmentos da sociedade civil poderão evidentemente questionar as regras criadas, na arena do debate público. É dessa continuada tensão democrática que pode resultar mecanismo mais consistente e eficaz, e sempre aberto ao aprimoramento.

A ideia de institucionalização, central na literatura sobre espaços participativos, envolve a existência de moldura normativa. Quando plenamente institucionalizada, a interação com a sociedade civil ocorre, de fato, segundo normas pactuadas, que criam previsibilidade e, com esta, horizonte de planejamento para todos os atores engajados no processo:

Quando institucionalizada, a interação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos, tornando-se previsível ainda que não estanque. Esta previsibilidade pode ser deduzida do próprio conceito de instituições, definidas como um conjunto de regras formais ou informais que norteiam as ações dos indivíduos. *Estas regras dizem respeito ao que pode ser feito, por quem, quando e como*⁴¹⁷.

Visão complementar foi compartilhada por representante do Instituto Socioambiental – maior ONG ambientalista brasileira –, membro também da diretoria da ABONG. De seu ponto de vista, a principal vantagem da institucionalização de um mecanismo permanente de diálogo com a sociedade civil pelo Itamaraty seria fortalecer, justamente, a dimensão de política de Estado da política externa:

A melhor forma de se fortalecer uma política de Estado é haver espaços institucionalizados, e não informais, com regras claras de

417 NORTH, 1990 *apud* LIMA et al, 2014, p. 10, grifo nosso.

funcionamento, para mediação e debate entre o governo e a sociedade civil na discussão de políticas públicas, que têm de refletir o interesse do governo e da sociedade. Institucionalizar o diálogo social é um passo para fortalecer políticas públicas como políticas de Estado⁴¹⁸.

Institucionalizar não pode significar, no entanto, engessar – e eis aqui outro grande desafio no campo da participação social: cuidar para que os mecanismos sejam flexíveis e dinâmicos. A flexibilidade para correção de rumos, para absorver lições que a realidade empírica traz, é condição necessária – embora não suficiente – para que os mecanismos participativos sejam efetivos, gerem resultados. As experiências institucionalizadas das Conferências Brasileiros no Mundo e do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior têm sido conduzidas pelo Itamaraty nesse espírito, com sucessivas “correções de rumos”, conforme visto no capítulo 2. Como na área de assistência a comunidades brasileiras no exterior, poder-se-ia testar um caminho inicial a ser eventualmente aprofundado, caso funcione bem; do contrário, seriam feitos os ajustes necessários.

Outro ponto importante para a reflexão sobre o tema diz respeito à *natureza do debate* no âmbito de um mecanismo permanente de diálogo em política externa. Quaisquer mecanismos de diálogo com a sociedade civil devem ser necessariamente *de natureza consultiva*, como tem sido em toda a trajetória participativa na política externa. Não seria diferente num mecanismo institucionalizado de diálogo. A propósito, registre-se que todas as comunicações enviadas ao Itamaraty com demandas sobre o tema fizeram menção expressa a essa dimensão não mais do que consultiva de um possível mecanismo permanente⁴¹⁹.

Também é necessário esclarecer questões relativas à representatividade da sociedade civil. Como visto no capítulo 1, e à luz das considerações articuladas sobre o cunho sempre passível de aprimoramento de iniciativas de participação social, existem diversas

418 RAMOS, 2015 – entrevista.

419 SANTOS, 2015 – entrevista; PATRIOTA, 2015 – entrevista; BITELLI, 2015 – entrevista.

fórmulas para se pensar a melhor solução, mas não cabe a pretensão de que alguma delas possa ser perfeita. A inexistência de uma resposta ou de um modelo “perfeito” de representação não deve impedir que se avance. A seguir, são apresentados possíveis critérios de representação, que buscam garantir a maior pluralidade possível de vozes. Formas possíveis de financiamento também são analisadas.

Para enriquecer a reflexão, o recurso à comparação com exemplos concretos será mobilizado. Primeiramente, por meio da descrição dos casos de alguns países que vêm estabelecendo mecanismos – inclusive de caráter permanente, institucionalizados – de consulta com a sociedade no campo da política externa. Essas experiências internacionais são, em geral, ainda incipientes. Sua análise, aqui, não tem por objetivo influenciar a decisão sobre qual formato o mecanismo brasileiro poderia ter, decisão esta que deve ser tomada à luz dos interesses, complexidades e particularidades nacionais. Na análise de outros exemplos, é justamente uma experiência doméstica que merece especial atenção: o Conselho Consultivo do Setor Privado, o CONEX, ligado à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). O CONEX é um mecanismo consultivo, de caráter permanente e institucionalizado, que vem exercendo papel ainda pouco estudado na interlocução do governo com um setor da sociedade – o empresariado –, em temas de comércio exterior. Sua análise pode contribuir com a reflexão sobre um modelo a ser institucionalizado pelo Itamaraty sobre temas de política externa.

4.1. Desdobramentos recentes

A criação de um mecanismo permanente de consulta entre o Itamaraty e a sociedade civil não é ideia recente, tendo sido possível identificá-la já na década de 1990, na esteira de redemocratização do país, conforme visto na Introdução. Os espaços de diálogo com a sociedade civil sobre política externa comportaram diversos formatos ao longo do tempo. Nesse contexto, a ideia de que seja constituído um canal

permanente buscaria conferir “sistematicidade e institucionalização ao diálogo”⁴²⁰.

Recentemente, o tema ganhou especial projeção com a criação do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI). Integrado por representantes de movimentos sociais, academia, ONGs, sindicatos e funcionários governamentais, o GR-RI é um grupo dinâmico e informal de pessoas interessadas ou atuantes no campo das relações internacionais, que se reúnem desde 2012, mas sem frequência determinada, para debater a agenda de política exterior brasileira⁴²¹. Para o GR-RI, a criação de um canal institucional permanente de diálogo sobre política externa objetiva gerar “maior debate público” sobre temas de política externa, por meio do estabelecimento de canal entre o Itamaraty e “os mais distintos atores sociais, inclusive aqueles que apenas recentemente passaram a ser incorporados ao diálogo, como os movimentos sociais e ONGs”⁴²².

Contato direto com o GR-RI manteve primeiramente o chanceler Antonio de Aguiar Patriota, durante seminário realizado, em 15 de julho de 2013, no campus da Universidade Federal do ABC, em São Bernardo do Campo. Na oportunidade, representantes do GR-RI apresentaram ao então chanceler uma carta, na qual formalizavam a demanda pela criação de um “Conselho Nacional de Política Externa”. As linhas gerais do documento propunham a criação de um conselho permanente de consulta, participação e diálogo da sociedade sobre política externa, com participação equilibrada de representantes do governo e da sociedade civil em seus diversos segmentos (GR-RI, 2013). Naquela ocasião, o chanceler manifestou-se publicamente favorável à institucionalização de um mecanismo consultivo de diálogo com a sociedade civil, anunciando

420 TIBLE, 2015 – entrevista.

421 TIBLE, 2015 – entrevista.

422 TIBLE, 2015 – entrevista.

sua constituição até o final daquele ano⁴²³. Em artigo publicado na Revista Política Externa, o então chanceler esclareceu a respeito:

O que é novo é o fato de tratar-se de um mecanismo permanente, estruturado, com funções consultivas e que terá comunicação de mão dupla: expor posições, esclarecer simplificações porventura disseminadas por veículo de comunicação em massa, bem como receber insumos, ouvir a sociedade, oxigenar debates, trazer novas ideias e propostas⁴²⁴.

Em entrevista à tese, o embaixador Antonio de Aguiar Patriota reforçou o aspecto de “mão dupla” acima destacado, no sentido de que, para além de “escutar a sociedade civil de maneira permanente”, sua intenção era “dar voz ao Itamaraty de maneira permanente, de tal forma que pudessem ser esclarecidas posições, inclusive aquelas que são importantes, mas muitas vezes não são divulgadas pela mídia” (PATRIOTA, 2015 – entrevista).

Na gestão seguinte do Itamaraty, o compromisso de criação de um mecanismo consultivo sobre política externa com a participação da sociedade civil foi reiterado. Externou-o o chanceler Luiz Alberto Figueiredo Machado em audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal em 4 de abril de 2014, um dia depois de ter recebido representantes do GR-RI. Na audiência, o então ministro de Estado manifestou apoio à constituição de um “mecanismo consultivo permanente de diálogo que estivesse sob coordenação do Itamaraty e fosse conformado por representação equilibrada entre os diversos setores da sociedade civil” (SANTOS, 2015 – entrevista). Tais características de um possível mecanismo foram compartilhadas informalmente com a Presidência da República, não se tendo avançado (SANTOS, 2015 – entrevista).

423 PATRIOTA, 2015 – entrevista.

424 PATRIOTA, 2013b.

Durante os Diálogos sobre Política Externa, o tema da constituição de um mecanismo permanente – que para o GR-RI deveria ser um conselho – foi mencionado por representantes da sociedade civil, como já dito. Perguntado sobre eventuais resistências que a ideia possa ter gerado, o então secretário-geral das Relações Exterior, embaixador Eduardo dos Santos, recordou em depoimento à tese:

Em diferentes sessões dos Diálogos, a ideia de criação de um conselho ou de um mecanismo permanente foi apoiada por representantes da academia, do empresariado, de toda a sociedade civil em geral. Não percebi, no curso das sessões dos Diálogos, maior polêmica ou controvérsia em torno do assunto. No entanto, ao conversar, à margem dos Diálogos, com alguns embaixadores de carreira que participavam do exercício, pude notar que havia forte resistência a essa iniciativa no seio de alguns setores da diplomacia. Deixavam entrever que ao Itamaraty não cabia compartilhar, ainda que parcialmente, elementos que tinham a ver com os processos decisórios. Na verdade, creio que essas resistências partiam de premissas equivocadas, quais sejam, que o conselho proposto não seria uma instância meramente consultiva, de prestação de contas e de escuta da sociedade, e sim deliberativa, o que não foi a intenção da alta chefia do Itamaraty, nem da sociedade civil⁴²⁵.

Durante a campanha presidencial de 2014, a revista *Política Externa* enviou aos três principais candidatos pergunta sobre a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa. Em resposta, disse a presidenta Dilma Rousseff:

A política externa, como tantas outras, é uma política pública. A criação e ampliação de espaços democráticos de participação da sociedade civil junto ao governo é sempre bem-vinda. Evidentemente, esses espaços devem ser plurais e contemplar os diversos setores da sociedade, como, aliás, é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. As responsabilidades quanto à definição e implementação de política externa continuarão a ser da Presidência da República e do Itamaraty. Mas a existência de organismos consultivos é sempre

425 SANTOS, 2015 – entrevista.

positiva. É assim no plano das políticas internas, é assim no contexto da política externa⁴²⁶.

Em suas respostas à mesma questão, os candidatos Aécio Neves (PSDB) e Eduardo Campos (PSB) mostraram-se reticentes. Ambos expuseram preocupações semelhantes, no sentido de que a proposta não deveria “transferir” competências do Itamaraty ou implicar riscos de “instrumentalização” da política externa por parte de grupos específicos⁴²⁷. Posteriormente, a candidata Marina Silva (então PSB) manifestou-se favorável a “aumentar a porosidade do Itamaraty aos influxos externos, seja do Estado, seja da sociedade”, o que não dependeria da criação de um conselho⁴²⁸. Segundo se pôde averiguar na pesquisa para este trabalho, o tema, na verdade, não foi discutido com profundidade por nenhuma das forças políticas, aí incluída a coalizão que saiu vitoriosa das urnas. O fato de o assunto ter ganhado algum destaque em campanha eleitoral – num desses momentos em que usualmente a comoção se sobrepõe à razão, dificultando e sombreando, em prejuízo dos eleitores, a possibilidade de real compreensão de ideias e propostas – reforça ainda mais a necessidade de se proceder a análise racional e detida do assunto.

Em 25 de junho de 2015, integrantes do GR-RI foram recebidos pelo chanceler Mauro Vieira, ocasião em que retomaram o diálogo sobre o tema, não tendo havido desdobramentos concretos até o momento de entrega da tese⁴²⁹.

426 ROUSSEFF, 2014.

427 CAMPOS; NEVES, 2014.

428 Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/38007/conheca+propostas+de+dilma+marina+e+aecio+para+5+questoes+centrais+de+politica+externa.shtml>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

429 BITELLI, 2015 – entrevista.

4.2. Outras experiências

4.2.1. O Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX (CONEX)

Uma experiência já em curso de conselho consultivo permanente merece atenção, por dedicar-se a ouvir um setor específico da sociedade, o empresariado, em temas que guardam relação com a política externa: comércio exterior. A referência é ao Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), estabelecido em 2003 por meio do decreto presidencial que reformulou a mencionada Câmara⁴³⁰. A ideia de institucionalização do mecanismo foi resultado de demandas do setor privado no sentido de garantir que o diálogo sobre temas de comércio exterior funcionasse “de maneira formal e permanente”, conforme depoimento da chefe de Gabinete da CAMEX⁴³¹.

O CONEX começou efetivamente a reunir-se em 2005, a partir da edição do Regimento Interno da CAMEX, que contém normas especificamente referentes ao funcionamento do conselho em tela⁴³². Formalmente, a função do conselho é assessorar o órgão executivo da CAMEX – o Comitê Executivo de Gestão (CEGEX) – “na elaboração e encaminhamento de estudos e propostas para aperfeiçoamento da política de comércio exterior”⁴³³.

O CONEX associa-se ao objetivo de constituir canal permanente de consulta com vinte representantes do setor privado, por mandato pessoal e intransferível de dois anos, “incluídos representantes da produção, da importação, da exportação, do trabalho e de outros setores profissionais relevantes”⁴³⁴. Os membros são escolhidos diretamente pelo presidente da CAMEX, o ministro do Desenvolvimento, Indústria

430 BRASIL, 2003b.

431 AZEVEDO, 2015 – entrevista.

432 CAMEX, 2005, cap. IV.

433 *Ibid.*, art. 27.

434 CAMEX, 2005, art. 25.

e Comércio Exterior. Aos integrantes do Conselho de Ministros da CAMEX⁴³⁵ faculta-se a sugestão de até seis nomes⁴³⁶. Na prática, os nomes têm sido escolhidos diretamente pelo MDIC. Tem-se buscado fomentar a representação de associações setoriais e multissetoriais, de caráter nacional, segundo depoimento de representante da CNI: “no CONEX, estão representados os principais setores da economia; são entidades de caráter nacional, multissetoriais e setoriais, além de empresas líderes e alguns especialistas”⁴³⁷.

Resolução da CAMEX trouxe os nomes indicados para compor o CONEX no período 2015-2017⁴³⁸. Pesquisa com base nela permitiu mapear a composição atual por empresa ou ramo de origem. Onze dos vinte conselheiros provêm de associações e confederações de caráter nacional, sejam setoriais ou multissetoriais⁴³⁹. Outros cinco representam grandes empresas multinacionais brasileiras (Braskem, BRF, Marco Polo e Stefanini) e multinacional com forte presença na economia brasileira (Bunge). Há um representante do Conselho Empresarial da América Latina (CEAL), outro do Banco do Brasil e um terceiro de empresa de consultoria focada em comércio exterior (Kaduna). O setor sindical, por intermédio do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, o DIEESE, é quem presentemente completa o número total de ocupantes dos assentos no CONEX.

A frequência das reuniões, inicialmente previstas para ocorrerem no mínimo uma vez a cada trimestre, deve ser de “três vezes ao ano, ou sempre que convocadas pelo seu presidente”⁴⁴⁰. A 14ª reunião do CONEX,

435 O Conselho de Ministros da CAMEX, órgão superior deliberativo, é integrado pelos titulares, além do MDIC, da Casa Civil, do MRE, da Fazenda, do MAPA, do MP e do MDA.

436 CAMEX, 2005, art. 25, § 2º

437 BONOMO, 2015 – entrevista.

438 CAMEX, 2015, art. 1º

439 As associações setoriais predominam numericamente, estando atualmente representadas as dos seguintes ramos: (1) Engenharia e Consultoria Estrutural; (2) Calçados; (3) Fabricantes de Veículos Automotores; (4) Indústria Têxtil e de Confecção; (5) Infraestrutura e Indústrias de Base; (6) Terminais Portuários; (7) Comércio Exterior; (8) Indústria da Cana-de-Açúcar; e (9) Indústria de Árvores. As confederações nacionais ora com assento no CONEX são as da Indústria e da Agricultura.

440 CAMEX, 2015, art. 29.

em 15 de abril de 2015, marcou a posse dos vinte novos conselheiros acima referidos. Coordenada pela presidenta Dilma Rousseff, e contando com a presença também dos ministros integrantes do Conselho da CAMEX, teve lugar no Palácio do Planalto⁴⁴¹.

As pautas das reuniões são dinâmicas e têm sido estabelecidas pelo governo, que deve comunicá-las com antecedência mínima de seis dias⁴⁴². Na mencionada reunião com presença presidencial de abril de 2015, foram colhidas sugestões sobre o “Plano Nacional de Exportações”⁴⁴³.

Para o setor privado, o mecanismo representa avanço no diálogo com o governo, já que possibilita “fluidez e permanência do diálogo e de consultas”⁴⁴⁴. Na perspectiva da CAMEX, a maior contribuição que a experiência do CONEX tem oferecido é a possibilidade de que representantes de distintos segmentos do setor privado se reúnam sistematicamente, “em fórum no qual todos escutem e debatam conjuntamente suas respectivas demandas”⁴⁴⁵.

4.2.2. Experiências no exterior

Com o objetivo de conhecer os principais canais de interlocução entre a sociedade civil e as chancelarias de outros países, a Secretaria de Estado realizou algumas consultas nos últimos anos. A seguir, são resumidas as informações mais importantes compartilhadas por expedientes telegráficos, que serviram de base para o aprofundamento da pesquisa, por meio da qual foi possível mapear outros casos, que também serão mencionados.

Em 2013, por iniciativa da Secretaria de Planejamento Diplomático, realizou-se consulta por circular telegráfica a 22 postos, com o objetivo

441 AZEVEDO, 2015 – entrevista.

442 CAMEX, 2015, art. 29.

443 AZEVEDO, 2015 – entrevista.

444 BONOMO, 2015 – entrevista

445 AZEVEDO, 2015 – entrevista.

de pesquisar as diversas formas de interlocução com a sociedade civil, desenvolvidas pelas chancelarias mundo afora⁴⁴⁶. Das respostas enviadas pelos postos, é possível concluir que o diálogo com a sociedade civil é realidade consolidada em muitos países. A interação com a sociedade civil ocorre frequentemente por meio de mecanismos de prestação de contas sobre a política externa, com diálogos periódicos, sessões públicas nos parlamentos e publicidade de relatórios de encontros da alta chefia das chancelarias com representantes de organizações da sociedade civil. Em muitos países também tem havido divulgação, por mídias sociais, de informações sobre eventos da política externa, palestras e seminários em que participam membros das chancelarias.

A participação da sociedade civil na formulação da política externa (“coordenação em *policy-making*”), segundo as informações fornecidas pelos postos, ocorre por meio de consultas predominantemente na área de direitos humanos, em países como a Áustria, a Bélgica e o Canadá, e também em temas mais diversificados, como na Alemanha e na Noruega. O financiamento a projetos executados por entidades da sociedade civil em terceiros países é outra forma de relação que as chancelarias mantêm com organizações da sociedade civil, especialmente em países escandinavos⁴⁴⁷.

Outra unidade do Itamaraty, a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), também realizou consultas aos postos. A primeira delas ocorreu em 2011, por circular telegráfica enviada a todas as embaixadas, com o objetivo de conhecer eventuais experiências de Conselhos de Política Externa⁴⁴⁸. Essa consulta foi realizada logo após a edição de 2011 dos “Encontros de Política Externa, Diálogo Social e Participação Cidadã”⁴⁴⁹, organizados pela CGFOME, conforme visto no capítulo 2. Em 2015, nova circular

446 Cirtel 88907 de 2013 (ostensiva).

447 MRE, 2013c.

448 Cirtel 82634 de 2011 (ostensiva).

449 RONDÓ FILHO, 2015 – entrevista.

telegráfica foi enviada às embaixadas em Haia, Paris e Roma, solicitando, caso houvesse, comentários adicionais em resposta ao expediente telegráfico anteriormente enviado⁴⁵⁰. Apenas as embaixadas em Roma⁴⁵¹ e em Paris⁴⁵² agregaram informações suplementares àquelas anteriormente prestadas.

A análise do conjunto de respostas às consultas realizadas pela CGFOME permite afirmar que existem diversos modelos de mecanismos de diálogo sendo implementados em diversos países. São, em geral, experiências recentes, ainda em processo de consolidação. Algumas delas focam na cooperação ao desenvolvimento e na ajuda humanitária.

Na Itália, foi criado o Conselho Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, estabelecido pela Lei nº 125, de 11 de agosto de 2014⁴⁵³. O mecanismo prevê participação “dos principais agentes, públicos e privados, com ou sem fins lucrativos, da cooperação internacional para o desenvolvimento”⁴⁵⁴. A mesma lei que criou o conselho italiano também estabeleceu a criação da Agência Italiana de Cooperação para o Desenvolvimento e a realização, a cada três anos, de uma conferência para promover ampla participação social na definição das linhas da política de cooperação.

No mesmo sentido, na França foi estabelecido o Conselho de Desenvolvimento e Solidariedade Internacional, por meio do Decreto 1.154, de 11 de dezembro de 2013, com a função de exercer concertação regular entre os diferentes atores da área em questão sobre os objetivos e as orientações da política francesa de desenvolvimento⁴⁵⁵. Os membros são nomeados pelo presidente do conselho (com exceção do subgrupo de parlamentares) e têm mandato de três anos; as reuniões devem ocorrer ao menos duas vezes ao ano e as atividades não são

450 Cirtel 97072 de 2015 (ostensivo).

451 Telegrama 198 de 2015, de Brasemb Roma (ostensivo).

452 Telegrama 501 de 2015, de Brasemb Paris (ostensivo).

453 Telegrama 804 de 2014, de Brasemb Roma (ostensivo).

454 Telegrama 198 de 2015, de Brasemb Roma (ostensivo).

455 Telegrama 501 de 2014, de Brasemb Paris (ostensivo).

remuneradas. Esse mecanismo francês é coordenado por autoridade governamental da área de desenvolvimento e possui seis colegiados. Deles participam representantes de coletividades territoriais, de ONGs dedicadas à cooperação internacional, de centrais sindicais e patronais, da academia e do empresariado, conforme ato de nomeação disponível no sítio eletrônico governamental francês⁴⁵⁶. Em 15 de fevereiro de 2015, foi realizada uma primeira reunião aberta do conselho, da qual participaram cerca de 450 pessoas, e que foi convocada para debater três temas importantes da agenda de 2015 da política exterior francesa: a juventude no pós-2015, as negociações de clima e o financiamento ao desenvolvimento⁴⁵⁷.

Outra experiência francesa é o Conselho de Assuntos Estrangeiros, criado em 2006. Trata-se de mecanismo consultivo composto por dez funcionários da chancelaria e dez “notáveis” da sociedade civil, nomeados diretamente pelo primeiro-ministro, que se reúnem com frequência variada para discutir temas como solidariedade, ajuda internacional e cooperação para o desenvolvimento⁴⁵⁸. Segundo Garpard Estrada, professor da *Science Po* de Paris, esse mecanismo consultivo começou a funcionar apenas em 2008; as reuniões nunca ocorreram com frequência determinada e os representantes da sociedade civil são expoentes do setor privado, como dirigentes de empresas francesas ou presidentes de fundações⁴⁵⁹.

A Suécia aprovou, em 2009, uma nova lei que rege a relação entre o Estado e a sociedade civil, segundo informações fornecidas pelo embaixador Gustav Lind, diretor do Departamento de Direito Internacional, Direitos Humanos e Direito dos Tratados da chancelaria

456 Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Arrete_composition_CNDSI_cle888164.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

457 Informações disponíveis em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-1060/dispositif-institutionnel-et/le-conseil-national-pour-le-actualites-du-cndsi/article/la-premiere-reunion-elargie-du>>. Acesso em 2 nov. 2015.

458 Telegrama 1308 de 2011, de Brasemb Paris (ostensivo).

459 ESTRADA, 2015 – entrevista.

sueca, responsável pelo diálogo com organizações da sociedade civil⁴⁶⁰. Essa lei aperfeiçoa mecanismos de discussão entre organizações da sociedade civil e representantes governamentais sobre ampla pauta, inclusive temas afetos à chancelaria, como questões migratórias, meio ambiente, juventude e cooperação. Estão em andamento tratativas para o estabelecimento de um mecanismo de diálogo na área de cooperação para o desenvolvimento. Segundo o embaixador Lind, as consultas à sociedade são “parte da cultura política sueca”, e a chancelaria, que costuma reunir-se com representantes de ONGs para discutir “toda a política externa sueca”, deseja estabelecer reuniões fixas, duas ou três vezes ao ano, para analisar temas diretamente ligados à cooperação. Como parte dessa estratégia, a chanceler Margot Wallstrom tem empreendido viagens pelo país, a fim de debater temas de política externa junto a organizações locais da sociedade civil.

Na África do Sul, está em fase de implementação o Conselho Sul-Africano de Relações Internacionais (SACOIR, na sigla em inglês), criado formalmente em 2011 pelo Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO) do país. O mecanismo deverá realizar dois encontros anuais e dois encontros de grupos de trabalho, além de um simpósio anual; de caráter consultivo, terá representação de vinte membros, sendo cinco da academia, sete da sociedade civil, cinco do empresariado e três de sindicatos⁴⁶¹. A criação do SACOIR responderia a anseio do governo sul-africano de buscar mais legitimidade para a política externa por meio da intensificação do diálogo com amplos setores da sociedade:

Em que medida o Sacoir vai gerar debate público sobre a formulação da política externa é uma resposta que demanda o pleno funcionamento desse mecanismo institucional. Seu monitoramento em muito interessa os estudiosos da política externa brasileira. Entre outros, um fator que merece destaque é o entendimento do Dirco de que os diversos

460 LIND, 2015 – entrevista.

461 MILANI; BRAGA, 2015.

setores atuantes no campo podem contribuir para a construção da diversidade de “interesses nacionais”. Não se trata de perda de agenda para o Dirco, mas se trata da busca do diálogo com vários atores, tendo em vista as crescentes demandas por maior transparência do processo decisório. Essa abertura ao diálogo e às consultas é uma tendência das democracias contemporâneas que, se for rechaçada pelas chancelarias, pode gerar crises de legitimidade e questionamentos sobre a eficácia do aparato administrativo da diplomacia nacional⁴⁶².

Na Holanda, o Conselho Consultivo sobre Assuntos Internacionais é composto por catorze membros da sociedade civil e tem a missão de aconselhar o governo e o Parlamento, especialmente em temas afetos a quatro comitês permanentes: direitos humanos, paz e segurança, cooperação e integração europeia. O conselho pode produzir pareceres por iniciativa própria ou por requerimento do Parlamento ou do Poder Executivo, que têm prazo de três meses para examinar as proposições⁴⁶³.

No caso da Alemanha, o governo promoveu, ao longo de 2014, amplo processo de consultas, presenciais e pela Internet, sobre as linhas gerais da política externa e também sobre temas específicos. O exercício, conhecido em inglês como “Review 2014”, impressiona pela franqueza e alcance, como se depreende do próprio convite feito à cidadania no sítio eletrônico da chancelaria alemã: “A política externa não deve permanecer uma preocupação da elite. Participe da discussão e permita-nos saber o que você pensa – offline e online. Desejar participar não significa que você necessariamente concorde com coisa alguma. Ao contrário: buscamos suas críticas”⁴⁶⁴.

No México, o Tlatelolco vem-se dedicando à institucionalização do diálogo com as organizações da sociedade civil, em processo gradual iniciado em 2003, quando foi criada a Unidade de Atenção a Organizações Sociais, seis anos depois substituída pela Direção-Geral de Vinculação

462 MILANI; BRAGA, 2015.

463 Telegrama 938 de 2011, de Brasemb Haia.

464 Tradução nossa do original em inglês, disponível em: <<http://www.review2014.de/en/blog/show/article/auftakt-konferenz-im-aa.html>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

com as Organizações da Sociedade Civil (DGVOSC), dentro da estrutura da Subsecretaria para Assuntos Multilaterais e Direitos Humanos da Chancelaria⁴⁶⁵. O trabalho da DGVOSC se estrutura em torno de quatro eixos – informação, diálogo, consulta e participação –, a partir dos quais o Tlatelolco promove diferentes programas e atividades entre organizações da sociedade civil e governo, financiando a participação de representantes da sociedade civil em painéis e seminários organizados com vistas a debater temas específicos. A DGVOSC também mantém plataforma virtual de divulgação e consulta⁴⁶⁶. No âmbito do Acordo de Associação Econômica, Concertação Política e Cooperação Política entre o México e a União Europeia, foi institucionalizado, em 2013, um mecanismo de consulta composto por representantes do governo e da sociedade civil mexicanos – num total de quinze, divididos em cinco setores: sindical, empresariado, movimentos do campo, academia e ONGs⁴⁶⁷.

No entorno imediato do Brasil, merecem atenção, por sua vez, as experiências da Argentina e do Uruguai. Na Argentina, o Conselho Consultivo da Sociedade Civil (CCSC) está subordinado à Representação Especial para a Integração e Participação da Chancelaria. Criado em 2003, o CCSC congrega sindicatos, ONGs, universidades, movimentos sociais e cooperativas divididos em dezoito comissões temáticas, que tratam de temas como pessoas com deficiência, povos indígenas, saúde, migrantes e refugiados, segurança alimentar etc⁴⁶⁸. Existem cerca de 1.200 organizações cadastradas. O CCSC também tem desdobramentos regionais, tendo sido constituídos, em 2010, o Conselho Consultivo do Noroeste e o Conselho Consultivo do Nordeste, ambos com o objetivo de discutir a integração regional com a sociedade civil “a partir de uma perspectiva local”⁴⁶⁹.

465 PEÑA, 2014 – entrevista.

466 Disponível em: <<http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

467 ALEJO JAIME, 2014.

468 Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/comisiones>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

469 THEILER, 2012, p. 178.

O regulamento do CCSC estabelece ser sua função “intensificar e promover o papel da sociedade civil nos processos de integração regional”⁴⁷⁰. As linhas de trabalho buscam promover a articulação entre o governo e a sociedade civil de diversas formas, tais como: aproximação entre as comissões do CCSC; fortalecimento das relações com sociedades civis e governos dos países do bloco; promoção da participação social nas Reuniões Especializadas do MERCOSUL; criação de CCSC regionais; intensificação da relação com o Parlamento do MERCOSUL fortalecendo as relações das comissões com os legisladores argentinos etc⁴⁷¹.

Já o Uruguai está implementando o Sistema de Diálogo e Consulta entre o Ministério de Relações Exteriores e as Organizações Sociais, previsto em decreto presidencial⁴⁷². Englobando diferentes aspectos de diálogo social, o mecanismo tem como objetivos a criação de âmbitos institucionais de participação e a promoção do controle da cidadania sobre as ações desenvolvidas pelo Ministério das Relações Exteriores do país, à cuja Secretaria-Geral está subordinado. Visa à promoção de três grandes modalidades de participação. Em primeiro lugar, a promoção de consultas virtuais e o acesso à informação, por meio da constituição de uma base de dados das organizações da sociedade civil e de um portal eletrônico para consultas sobre temas de política exterior. Em segundo lugar, a promoção de reuniões plenárias e de comissões temáticas que se reunirão periodicamente. Essa modalidade se assemelha à constituição de um “Conselho de Política Exterior”, que contará com uma reunião anual “Plenária”, a ser presidida pelo chanceler uruguaio, na qual serão discutidas ações previstas para o ano corrente e prestadas contas das ações do ano anterior. Além de tal reunião anual, da qual podem participar quaisquer organizações que assim desejarem, são previstas reuniões semestrais de quatro comissões temáticas: gênero; integração regional e fronteira; promoção de direitos no exterior e no país; organismos

470 Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/que-es-el-ccsc>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

471 THEILER, 2012, p. 86.

472 URUGUAI, 2014.

multilaterais. Por fim, o novo sistema participativo uruguaio também pretende fomentar a participação direta em missões e reuniões, pelo financiamento da presença de representantes da sociedade civil nas delegações uruguaias em reuniões internacionais⁴⁷³.

O modelo uruguaio integra duas importantes ferramentas de promoção do diálogo social: fomenta o uso digital de meios de consulta e institui espaços de diálogo presencial. Nesse ponto, é evidente que o fato de o universo de organizações da sociedade civil no Uruguai ser significativamente menor que o brasileiro facilita a realização das reuniões presenciais, mitigando no país vizinho um dos principais desafios que temos: definir critérios democráticos e pluralmente representativos para a composição de um possível mecanismo análogo. Esse e outros desafios são abordados a seguir.

4.3. Caminhos possíveis

Alguns caminhos são possíveis ao se pensar como poderia funcionar um mecanismo institucionalizado de diálogo permanente com a sociedade civil em política externa.

Há quem defenda, com relativa ambição, que se crie mecanismo com ampla participação governamental e da sociedade civil, nos moldes dos Conselhos de Políticas Públicas. O material reunido nesta tese não desautoriza a ambição. Do ponto de vista aqui defendido, no entanto, parece existir percurso anterior a ser percorrido, sendo recomendável a adoção de posição gradualista, que vise à implementação de modelo inicial passível de adaptação às necessidades que se forem apresentando, para posterior eventual aprofundamento.

A maior parte dos conselhos, como visto no capítulo 1, está ligada a amplos processos de conferências, organizadas em etapas municipais, estaduais e federal que envolvem milhares de pessoas. O caso do CONEX, por outro lado, demonstra como um mecanismo enxuto também pode ser

473 GOBENSORO, 2014.

um conselho, tratando-se de conceito que se aplica a várias modalidades de mecanismos participativos. No caso da política externa, embora tenha havido aproximação com a sociedade civil, a realidade de diálogo está mais próxima ao CONEX, e não àquela referente aos Conselhos de Políticas Públicas. À medida que o debate público sobre política externa adensar-se, decerto não é ilusório imaginar que se possa avançar no sentido de algum processo de conferências, que poderia fortalecer o pleito de constituição de um Conselho Nacional de Política Externa. No presente, contudo, a intensidade da mobilização da sociedade civil em temas de política externa ainda está distante daquela que se verifica nos processos que engendram, e mesmo sustentam, as Conferências e os Conselhos de Políticas Públicas.

Em termos práticos, um mecanismo com as características exploradas neste capítulo poderia ser criado por portaria ministerial ou decreto presidencial – limitando-se, portanto, em seu momento de gênese, ao Poder Executivo. O mecanismo poderia ser denominado Fórum, muito embora nada impeça que também se chame Conselho – o CONEX é exemplo da variedade de mecanismos que podem assim ser chamados. Conselhos, todavia, costumam ser criados por decreto presidencial (como é o caso do CONEX) ou lei, e em geral constituem espaços mais ampliados, com composição governamental diversificada. Seja como for, não é o nome que determinará a natureza da iniciativa.

4.3.1. Objeto e efetividade

O filósofo e jurista Norberto Bobbio aprofundou-se na reflexão sobre a relação entre democracia e segredo; debate público e exclusividade da informação como recurso de poder. Para Bobbio, “um debate dedicado ao segredo na esfera pública não pode se desenvolver senão sobre a vertente da exceção, e não da regra”⁴⁷⁴. Ao longo de boa parte de sua

474 BOBBIO, 2000b, p. 415

obra, o autor sustenta que transparência e debate público devem ser a regra numa democracia, constituindo campos nos quais é imperioso avançar⁴⁷⁵. Para Bobbio, é justamente nas relações internacionais que podem ocorrer com mais frequência exceções à regra que defende:

(...) a esfera mais exposta ao abuso é a esfera das relações internacionais, e é também a esfera onde é mais fácil apresentar pretextos e fazer com que sejam aceitos, invocando o estado de necessidade, os interesses vitais do país, as exigências de defesa, o princípio da reciprocidade, em suma, todos os argumentos tradicionais da razão de Estado que objetivam justificar derivações aos princípios morais e jurídicos⁴⁷⁶.

O mesmo Direito que garante o acesso à informação também deve proteger a segurança do Estado, as “razões de Estado” – e assim se chega ao paradoxo em que “a serpente morde sua própria cauda”⁴⁷⁷. Na recuperação da imagem da serpente, Bobbio sinaliza uma possível saída para o impasse, já que o animal que representa a justiça também representa a prudência, virtude que inspira a *iurisprudencia*.

Como a prática profissional ensina, e o bom senso indica, embora existam temas cuja discussão aberta não é possível ou recomendada, muitos assuntos podem ser debatidos e compartilhados. Esse seria um exercício importante do mecanismo: prestação de contas e de informações. Mas não deveria esgotar-se nisso: o mecanismo também seria espaço para recepcionar e discutir propostas e ideias que a sociedade civil tenha sobre a agenda de política exterior – que, evidentemente, poderão ou não ser acolhidas. Recuperando-se casos em que a participação social está mais institucionalizada, percebe-se que as contribuições da sociedade civil têm ajudado no aprimoramento dos mecanismos consultivos e resultado em propostas com mais qualidade. Na experiência consular, foi a partir de sugestões colhidas junto às comunidades brasileiras no

475 “Entre as promessas não mantidas pela democracia, das quais falei em um ensaio de alguns anos atrás, a mais grave, e mais destruidora, e, ao que parece, também a mais irremediável, é precisamente aquela da transparência do poder” (*Ibid.*, p. 409).

476 *Ibid.*, p. 411.

477 *Ibid.*, p. 415.

exterior que os modelos de Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior e de Conferências Brasileiros no Mundo foram repensados e reorganizados em 2012. No CONEX, as sugestões do empresariado sobre o Plano Nacional de Exportações têm sido levadas para discussão no Conselho de Ministros da CAMEX⁴⁷⁸. No PMSP, têm sido debatidas propostas para o espaço de participação na UNASUL.

A escuta governamental da sociedade civil deve sempre ser feita de maneira consistente. Recente relatório sobre o funcionamento dos mecanismos participativos no Brasil alertou para a dificuldade de a administração pública “ouvir e processar o que se ouve”, tratando-se de ponto central para o aprimoramento dos atuais mecanismos de participação existentes⁴⁷⁹.

O alerta merece atenção. A dificuldade de ouvir, e de processar o que se ouve, tem gerado, inclusive, a disseminação da expressão “escuta forte” no jargão da participação social, expressão esta que busca traduzir a necessidade de promoção efetiva do diálogo. Para a sociedade civil, “escuta forte” significa que “a escuta precisa ter valor e o debate tem de ser aprofundado; do contrário, é mero teatro”⁴⁸⁰.

As pautas de discussão poderiam ser sugeridas pelo Itamaraty, e circuladas a tempo de os representantes da sociedade civil poderem preparar-se para as reuniões. Sugere-se frequência quadrimestral – a mesma do CONEX – ou semestral, com vistas a garantir a continuidade, a função de processo do mecanismo.

A experiência do Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP), objeto do capítulo precedente, demonstra a necessidade de se perseguir e manter o foco no processo de debate, de tal maneira que o exercício participativo possa funcionar melhor como espaço de interação entre o governo e a sociedade civil. Negociações em andamento, por exemplo, conformam um campo amplo em que informações podem ser

478 BONOMO, 2015 – entrevista.

479 SG/PR, 2014a, p. 82.

480 RAMOS, 2015 – entrevista.

prestadas e esclarecidas. Nesse sentido, o mecanismo constituiria espaço para que diplomatas de diversas áreas pudessem travar contato com a sociedade civil, e vice-versa. Pelos critérios de participação indicados a seguir, diversos segmentos da sociedade civil representados teriam condições de, com a precedência necessária, consultar as entidades que representam, de tal forma que possam participar das reuniões em condições de expressar pontos de vistas e opiniões fundamentadas. Esse parece ser um desafio importante: garantir representação de setores diversificados, sem perder de vista a busca de participação qualificada, que possa contribuir com consistência para o debate. Na visão de representante da Coalizão Empresarial Brasileira:

Juntar distintos setores da sociedade civil traz uma vantagem grande, porque, embora as posições possam ser diferentes, cria-se um ambiente de confiança entre interlocutores que se escutam simultaneamente. O desafio é conciliar uma participação plural, mas que seja ao mesmo tempo capacitada para discutir a fundo posições⁴⁸¹.

Não se ignora que o mecanismo, à semelhança de qualquer espaço participativo, possa ser palco de tensões, muitas vezes inerentes à interação entre governo e sociedade civil. Reflexão interessante a respeito dessa tensão elaborou o ex-chanceler Celso Lafer:

Insistir na importância dos valores que representam é o papel das organizações da sociedade civil, e essa é a dimensão da inexauribilidade dos valores. A tendência dos diplomatas é reconhecer essa importância, mas ponderar sempre o tema da realizabilidade: como conseguir tornar realizável tal valor. Essa dialética é fecunda, porque força o diplomata a ampliar os horizontes do possível, mas ela é sempre difícil⁴⁸².

Essa dificuldade merece ser enfrentada. Existe amplo desconhecimento acerca dos contextos internacionais e do funcionamento do trabalho diplomático. Diante dessa realidade, que

481 ROSAR, 2015 – entrevista.

482 LAFER, 2015 – entrevista.

se combina com o crescente interesse público sobre temas de política externa, e com o fato de as pessoas estarem mais informadas – mas não necessariamente *bem* informadas –, é preciso comunicar, esclarecer e debater permanentemente. Esse exercício, feito de maneira contínua ao longo do tempo, favorecerá a aproximação do Itamaraty com entidades que, pelos critérios aqui sugeridos, representariam dezenas de organizações da sociedade civil organizada.

No campo da política externa, a institucionalização de um mecanismo de diálogo é considerada pela sociedade civil como um objetivo em si a ser conquistado. No entanto, por mais que se possa considerar a institucionalização de um mecanismo participativo como um *valor* – e, portanto, como um fim em si mesmo –, não é recomendável desconsiderar o fato de que os atores envolvidos em tais exercícios naturalmente esperam resultados. O mecanismo participativo pode esvaziar-se de sentido, deixando de ser considerado espaço relevante de articulação e debate, caso não seja gerado o sentimento de que aquela escuta tem sentido e gera resultados.

Na política externa, com suas particularidades de política de Estado sob condução do presidente da República assessorado pelo ministro das Relações Exteriores, não será menor o desafio de dar respostas aos atores envolvidos num exercício não mais do que consultivo. O caminho é investir na “escuta forte”, oferecendo retorno a propostas e ideias circuladas, aprofundando os argumentos e, especialmente, mostrando aos participantes que, mesmo sendo a decisão final sempre do governo, suas contribuições estão em consideração. Sem esse empenho decidido, *a orientar uma genuína concessão de valor às trocas de ideias com a sociedade civil*, o mecanismo não cumprirá bem seu papel.

4.3.2. Critérios de participação

A discussão sobre critérios de representação em mecanismos participativos é geralmente acompanhada por questionamentos quanto

à legitimidade da representação das organizações da sociedade civil. Ao abordar o tema em sua tese de CAE, o ministro Miguel Darcy de Oliveira sintetizou: “o problema da representatividade e legitimidade das organizações da sociedade civil remete a uma questão praticamente insolúvel”⁴⁸³. De fato, não existem critérios absolutos ou soluções perfeitas; é possível, no entanto, buscar saídas democráticas e inclusivas, no sentido da trajetória geral da participação social no Estado brasileiro, discutida no capítulo 1.

Nos Conselhos de Políticas Públicas, de maneira geral, a representação costuma ser de entidades de caráter nacional, com tempo mínimo de atuação em determinada política pública e comprovada lisura. Os participantes da sociedade civil costumam atuar representando um conjunto de organizações às quais se reportam, e não em nome próprio.

Em dissertação de mestrado, a cientista política Paula Pompeu Fiúza Lima dedicou-se a estudar a qualidade democrática da representação da sociedade civil em Conselhos de Políticas Públicas⁴⁸⁴. Para tanto, elaborou critérios analíticos que parecem úteis na avaliação da legitimidade da representação em mecanismos participativos: a necessidade de avaliação do nível de responsividade entre representantes e representados; o nível de autoridade da representação diante de seus pares integrantes do mecanismo participativo; o grau de conexão temática entre o espaço participativo e a organização lá representada. Esses critérios embasaram a reflexão sobre as possibilidades de participação aqui sugeridas, reflexão que compartilhou também de constatação feita pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em entrevista à tese:

Sempre que eu defendi, minha vida toda – como professor, senador, ministro, Presidente, membro do Elder’s –, a participação e a articulação com as organizações da sociedade civil, sempre me perguntam a mesma coisa: qual é a representatividade ou a legitimidade dessas organizações que, afinal, não foram eleitas? A legitimidade não vem

483 OLIVEIRA, 1999, [1997], p. 63.

484 LIMA, 2014.

apenas da eleição; a democracia participativa se alimenta em outra fonte – no nosso caso, é na Constituição. Fato é que quando a ONU vai atuar, ela atua com a sociedade civil. Quando o Estado brasileiro atua, ele precisa da sociedade civil. Hoje não se faz mais lei nem programa de governo sem consultar as organizações da sociedade civil. Elas atuam conjuntamente com o Estado, e muitas iniciativas partem delas. *Eu costumo responder que elas se legitimam pelo que fazem e pelos valores que defendem – e por terem-se tornado incontornáveis*⁴⁸⁵.

Com relação ao número de representantes da sociedade civil, parece importante que um mecanismo institucionalizado de consultas não seja amplo a ponto de se tornar uma assembleia – com as consequentes dificuldades de foco e encaminhamento –, e tampouco seja tão reduzido que deixe de envolver os principais setores da sociedade civil. Poderiam participar grandes entidades representativas de organizações da sociedade civil com atuação, direta ou indireta, em temas ligados às relações internacionais. Na escolha dessas entidades, poderiam ser favorecidas aquelas de capilaridade nacional, como amplas associações empresariais, sindicais, acadêmicas, redes de ONGs e de movimentos sociais. Assim tem sido, em geral, nos Conselhos de Políticas Públicas e também no CONEX.

Poder-se-ia pensar num mecanismo inicial com o mínimo de quinze representantes da sociedade civil, número tentativo para contemplar os cinco principais setores considerados neste trabalho – empresariado, movimentos sociais, academia, ONGs e sindicatos. A exemplo do CONEX, os representantes da sociedade civil poderiam ter mandato de dois anos. Os principais segmentos da sociedade civil considerados na tese contam com entidades representativas de caráter nacional. A título exemplificativo, a Associação Brasileira de Relações Internacionais congrega as principais instituições de ensino e pesquisa nesse campo, em que também existem institutos dedicados à reflexão no tema, como o CEBRI; a ABONG representa ONGs brasileiras; a

485 CARDOSO, 2015 – entrevista, grifo nosso.

REBRIP e a CEB congregam, respectivamente, movimentos sociais e entidades empresariais que acompanham negociações internacionais. Por parte do empresariado, existem também as confederações nacionais (Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional da Agricultura). Os sindicatos de trabalhadores organizam-se em centrais (Central Única dos Trabalhadores; Força Sindical; União Geral dos Trabalhadores, entre outras).

As organizações deveriam preencher outro critério amplamente empregado na definição da representação em mecanismos participativos: a exigência de ausência de irregularidades. Representantes da sociedade civil e do governo entrevistados para a elaboração da tese concordaram com a ponderação de que, por se tratar de espaço de discussão sobre política externa, seria natural excluir entidades que tenham financiamento direto de governos estrangeiros.

No caso dos Conselhos de Políticas Públicas, o processo de seleção das entidades, como visto no capítulo 1, costuma derivar de algum tipo de processo eletivo. No CONEX, por outro lado, é o próprio ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior que decide e designa a representação do empresariado. No mecanismo em política externa, dadas as prerrogativas constitucionalmente estabelecidas, recomenda-se que a decisão sobre representação seja tomada pelo ministro de Estado em consulta com o presidente da República.

4.3.3. Financiamento

A participação social nos Conselhos de Políticas Públicas é financiada pelos ministérios temáticos dedicados àquela determinada política pública. No CONEX, os representantes do empresariado arcam com os custos de sua participação nas reuniões. É prática corrente que não apenas as entidades patronais, mas também as centrais sindicais financiem sua participação em mecanismos de diálogo com o governo.

No Itamaraty, a participação social tem sido financiada de duas formas: por meio da ação orçamentária “20X0 – Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil”, cuja unidade executora é a CGFOME, e da ação orçamentária “2367 – Atividades de Análise e Divulgação da Política Externa Brasileira, de Relações Internacionais e de História Diplomática do Brasil”, cuja unidade executora é a FUNAG.

Na descrição da ação 20X0, resta esclarecido em quais casos ela pode amparar a participação da sociedade civil:

Apoio à sociedade civil, inclusive por meio de projetos executados pela própria sociedade civil ou em parceria com o governo e/ou organismos internacionais, em deslocamentos nacionais e internacionais para a participação em intercâmbios; atividades técnicas; fóruns; simpósios; conferências; negociações; projetos e programas em temas de: cooperação humanitária, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária, agricultura familiar, pesca artesanal, e integração comercial e social, especialmente no âmbito do Conselho Mundial de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)⁴⁸⁶.

Trata-se, portanto, de instrumento voltado especialmente à promoção da participação social em eventos e negociações internacionais ligados à cooperação humanitária internacional e às pautas de agricultura familiar e segurança alimentar. Suas origens remetem à IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2011), que gerou o Plano Nacional de Segurança Alimentar (PLANSAN), no qual se pactuou “a necessidade de participação da sociedade civil na promoção, nacional e internacional, do direito humano à alimentação adequada, da soberania alimentar e nutricional e da segurança alimentar”⁴⁸⁷. Após a aprovação do PLANSAN, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Itamaraty trabalharam pela criação de uma rubrica orçamentária que

486 MRE, 2015c.

487 LOPES, 2015 – entrevista.

atendesse àquele objetivo. Criou-se, então, a ação “20RE – Participação da Sociedade Civil na Cooperação Humanitária Internacional e em Fóruns Internacionais de Diálogo e Negociação na Área de Segurança Alimentar e Nutricional”, que, em 2013, fundiu-se com a “2D28-Operações de Assistência Especial no Exterior” para dar origem à ação 20X0. Esta permitiu a vinda a Brasília, em 2013, de cerca de vinte representantes da sociedade civil para discutir cooperação humanitária com o Haiti⁴⁸⁸.

Já a ação orçamentária 2367, sob responsabilidade da FUNAG, visa a:

Implementação e promoção de pesquisas, publicações, estudos e projetos, bem como de atividades culturais e pedagógicas nos campos da política externa brasileira, de relações internacionais e da preservação da história diplomática do país, incluindo-se debates, seminários, conferências, concursos e outros. São adotadas estratégias de divulgação e de difusão diferenciadas, abrangendo meios de comunicação diversos, com o objetivo de divulgar a política externa brasileira e contribuir para a formação, no país, de uma opinião pública sensível aos problemas de convivência internacional e promover a preservação da memória diplomática do Brasil. Contempla também despesas administrativas voltadas para a manutenção da Fundação, bem como aquelas decorrentes de treinamento de servidores⁴⁸⁹.

Essa ação tem sido utilizada para financiar a participação especialmente de representantes da academia em seminários, como nas “Conferências Nacionais de Política Externa e Política Internacional”, realizadas entre 2006 e 2011, e nas “Conferências sobre Relações Exteriores”, a partir de 2012. Também foi essa ação orçamentária que viabilizou a participação social nos Diálogos sobre Política Externa, em 2014, e na I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira, em 2015.

Para que a FUNAG possa financiar a participação de representantes da sociedade civil, a atividade desenvolvida deve ser compatível com a

488 RONDÓ FILHO, 2015 – entrevista.

489 MRE, 2015d.

finalidade da Fundação, que tem entre seus objetivos “contribuir para a formação no Brasil de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional”⁴⁹⁰. Em termos orçamentários e legais, seria possível que a FUNAG financiasse um mecanismo com as características aqui discutidas, desde que a Fundação também constasse do ato normativo de sua criação⁴⁹¹.

Outro caminho possível seria recorrer à ação orçamentária da Presidência da República que tem financiado o PMSP: “2E24 – Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social”, a qual, até a reforma administrativa de outubro de 2015, era de responsabilidade da Secretaria de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, hoje Secretaria de Governo. O objetivo dessa ação é a “realização de fóruns, seminários, debates, simpósios e estudos voltados para a formulação, o desenvolvimento e a capacitação de pessoas para viabilizar a participação social na gestão pública e as atividades de educação popular”⁴⁹². Trata-se de ação cuja implementação está prevista para ocorrer:

(...) por meio de parcerias com outros órgãos do governo (tendo em vista que a participação social é um método que deve permear a atuação de todo o governo federal), com atores internacionais (como organismos internacionais ou outros países) e com a própria sociedade, seja por meio de organizações da sociedade civil, seja por meio de lideranças ou representantes de movimentos sociais tradicionais ou recentes⁴⁹³.

Essa ação orçamentária tem financiado diversos mecanismos *ad hoc* de consultas e de diálogo com a sociedade civil, inclusive na política externa. Exemplo mais recente foi o financiamento da participação da sociedade civil em seminário realizado no Instituto Rio Branco, em 14 de agosto de 2015, para tratar da implementação, no Brasil, da “Agenda

490 BRASIL, 1971, art. 10, inc. IV.

491 ALVES, 2015 – entrevista.

492 PR, 2015.

493 PR, 2015.

de Desenvolvimento Sustentável para o Ano de 2030”, como resultado de negociações que haviam sido concluídas na ONU semanas antes. Cerca de trinta representantes da sociedade civil tiveram a participação financiada pela SG/PR, por meio da referida ação, e pelo Centro Rio+⁴⁹⁴. Segundo o secretário de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República, do ponto de vista legal e orçamentário nada impede que essa ação financie a participação de representantes da sociedade civil em mecanismo permanente de diálogo em política externa⁴⁹⁵.

A criação de ação orçamentária específica, no próprio orçamento do Itamaraty, é outra possibilidade. Tomada a decisão de mais alto nível pela criação do mecanismo, o Itamaraty e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderiam, a exemplo do que ocorreu em 2011 com a ação orçamentária no campo da cooperação humanitária internacional, criar uma ação que se orientasse à promoção da participação social em mecanismo permanente de consultas. Esse caminho demonstraria de maneira clara apoio governamental à iniciativa, já que “a previsão de recursos orçamentários correspondentes é um indicador importante para verificar a centralidade dos processos participativos de gestão governamental”⁴⁹⁶.

No PPA 2016-2019, as ações orçamentárias aqui detalhadas foram mantidas.

4.4. Ganhos e desafios

Um mecanismo com as características aqui discutidas enfrentará um primeiro desafio comum aos mecanismos consultivos em geral: dar sentido à escuta, gerar o sentimento de que participar vale a pena. Para que bem funcione, deve haver empenho da sociedade civil, e por tal razão a representatividade é tema a ser especialmente cuidado.

494 PRADO, 2015 – entrevista.

495 MALTEZ, 2014 – entrevista.

496 MALTEZ, 2014 – entrevista.

O mecanismo deve contribuir com a construção de confiança recíproca, a superação de resistências, o debate de ideias e a recepção de sugestões de diferentes atores sociais. Setores empresariais discutindo suas visões na presença de movimentos sociais e ONGs e vice-versa – como aqui se propõe – seria salutar, na medida em que consultas simultâneas a diferentes setores permitem que todos eles conheçam a pluralidade de posições que o trabalho diplomático precisa contemplar. Como pontuou representante da Confederação Nacional da Indústria: “O setor privado tem tido tradicionalmente mais diálogo com o Itamaraty que outros setores, como os movimentos sociais e as ONGs, e por isso estarem juntos tem uma função de caráter simbólico importante”⁴⁹⁷.

Outro desafio decorre das características próprias a mecanismos com participação multisetorial – como seria o caso em política externa, no modelo aqui proposto –, nos quais pode haver dificuldades de foco e encaminhamentos concretos, como visto no capítulo 3. Num mecanismo de debate sobre política externa, com presença de distintos setores da sociedade civil, parece importante seguir linhas pré-determinadas de debate. O Itamaraty poderia sugerir as pautas das reuniões, em consultas com as organizações da sociedade civil, como tem sido a prática nos mecanismos participativos. Em modelos com participação diversificada, é inevitável que contribuições, por sua vez, sejam oferecidas segundo o envolvimento e a capacidade de elaboração de cada setor social. Não há como evitar que, conforme o assunto, alguns interlocutores tenham mais capacidade de formulação que outros. Isso é inerente ao funcionamento das instâncias participativas. A circulação da agenda com antecedência poderia facilitar a preparação dos representantes da sociedade civil. Franquear-se-ia às organizações a possibilidade de enviar representantes com mais conhecimentos nos temas a serem abordados, uma vez que seriam elas, e não indivíduos, que estariam representadas. A fim de favorecer discussões específicas, poder-se-ia pensar, no futuro,

497 BONOMO, 2015 – entrevista.

na constituição de câmaras temáticas menores, como tem ocorrido no CONEX⁴⁹⁸.

Quanto aos possíveis ganhos, estes serão consequência, em primeiro lugar, da maior contribuição de um mecanismo institucionalizado: a permanência do diálogo ao longo do tempo. Ao promover de maneira contínua consultas com a sociedade civil, o funcionamento sistemático de um mecanismo de diálogo permitirá que diplomatas de distintas áreas tenham contato com entidades da sociedade civil, expondo ideias e argumentos, esclarecendo e também dando visibilidade a temas que muitas vezes são importantes e não circulam pela imprensa. Por outro lado, também permitirá à sociedade civil ser ouvida e considerada permanentemente. Essa interação contínua pode facilitar a formação de *constituencies*, ou bases de apoio. Especialmente em momentos difíceis, o apoio pode ser importante, ponto destacado pelo assessor especial da presidenta da República, Marco Aurélio Garcia, em entrevista à tese:

Temos vivido a aceleração dos tempos da política. A sociedade quer interagir, e reivindica mais informação. Um mecanismo permanente institucionalizado no Itamaraty seria um bom canal de comunicação. O debate vai provocar novas ideias que serão aceitas ou não, mas que serão ouvidas e estarão na mesa, e isso é muito importante. O mero exercício de se engajar no debate, em si, vai gerar apoio ao Itamaraty e à política externa, especialmente nos momentos difíceis⁴⁹⁹.

Há de se considerar que, quando a sociedade civil não sabe qual será sua próxima chance de falar para agentes governamentais, a tendência é que as intervenções sejam mais duras e contundentes. “O diálogo sempre começa difícil e depois tende a melhorar à medida que se ganha confiança”, sintetizou diplomata⁵⁰⁰. A garantia de encontros periódicos possivelmente suavizará tal tendência de começos difíceis, da mesma forma que enfraquecerá a percepção de que alguns setores são mais

498 BONOMO, 2015 – entrevista.

499 GARCIA, 2014 – entrevista.

500 BITELLI, 2015 – entrevista.

ouvidos do que outros, ou de que a interlocução com a sociedade civil se mantém apenas em momentos em que se necessita apoio e legitimidade para certas negociações ou posições internacionais.

Para além dos benefícios que poderá gerar na relação com a sociedade civil, um mecanismo permanente de diálogo em política externa também deverá trazer ganhos ao Itamaraty no interior do governo. Muitos ministérios vêm desenvolvendo agendas internacionais, e mantêm interlocução frequente, e mesmo institucionalizada, com a sociedade civil. Para coordenar um mecanismo de diálogo permanente em política externa, o Itamaraty deverá articular-se com outros órgãos de governo que também estejam discutindo temas ligados à agenda internacional. A articulação governamental no tocante à participação social será fortalecida, e o papel de coordenação do Itamaraty, reforçado.

Esse movimento é desejável num contexto em que os ministérios avançam em agendas internacionais. O empresariado logrou constituir um mecanismo consultivo, institucionalizado, de diálogo sobre comércio exterior, o CONEX, presidido pelo ministro da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. É digno de nota que ministério dedicado a temas afetos à política externa (comércio exterior) tenha captado a demanda desse setor da sociedade civil, e respondido com a constituição de um conselho consultivo permanente. Essa constatação faz pensar nos riscos de não se incluir a sociedade civil, de maneira sistemática e permanente, no diálogo sobre política externa. Como alerta Carlos Milani:

Entre os riscos de ausência de transformações, o Itamaraty pode confrontar-se com o avanço da “privatização” da política externa (quando os interesses empresariais e privados lograrem capturar as agendas políticas da diplomacia e as submeter, sempre e exclusivamente, ao simples interesse econômico e comercial) e a irrelevância da burocracia diplomática (caso o Itamaraty não logre

transformar-se diante das demandas por mais eficiência, transparência e diálogo com a sociedade em sua pluralidade)⁵⁰¹.

É importante recordar que os caminhos da participação podem complementar-se. A constituição de um mecanismo permanente de diálogo seria um caminho a mais na interlocução com a sociedade civil; as ideias que se discutem aqui não excluem outros caminhos já trilhados ou a serem trilhados. Houve, por exemplo, recente inclusão no PPA 2016-2019 de iniciativa ligada ao estabelecimento de fórum permanente de diálogo sobre cooperação internacional, a ser organizado com participação da sociedade civil⁵⁰². Trata-se de medida que vai ao encontro dos argumentos defendidos neste trabalho, no sentido de se conferir maior grau de institucionalização e, portanto, de permanência, a mecanismos de consultas com a sociedade civil.

O estabelecimento de um mecanismo com as características aqui defendidas representará avanço, e pode abrir espaço para novas experiências e possibilidades de interação. Não será, naturalmente, solução, no que toca à política externa, para todos os complexos desafios da participação social hoje. É necessário ampliar o movimento, já em andamento, de consultas aprofundando o uso de ferramentas digitais. Assim vem fazendo o Itamaraty pelos canais digitais, buscando informar e consultar maior número possível de cidadãos, como nas iniciativas analisadas no capítulo 2. A recente edição, pelo ministério, do Manual de Boas Práticas de Uso das Mídias Digitais⁵⁰³ veio reforçar essa tendência. Segundo circular telegráfica divulgada, o manual “pretende orientar o uso dessas ferramentas, e não o restringir (...); a finalidade da iniciativa é difundir ideias e sugestões para o uso ainda mais intenso e eficiente de instrumentos de comunicação que se tornaram praticamente indispensáveis”⁵⁰⁴.

501 MILANI, 2015, p. 59-60.

502 LOPES, 2015 – entrevista.

503 MRE, 2015e.

504 Circular telegráfica 99655 de 2015.

Todas as formas de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, inclusive aquelas conduzidas pelo Itamaraty, devem operar segundo uma dimensão fundamental da democracia: é especialmente no encontro com o outro, com o diferente – e não apenas no encontro entre pares – que surgem *insights* inesperados e dúvidas não antecipadas, que formam e reformam convicções. A divergência e o debate são importantes para testar argumentos, aprofundar a reflexão e aperfeiçoar a construção de consensos – essência, aliás, do trabalho diplomático numa democracia. Isso é bom para o Estado e salutar para a sociedade civil. A política externa e o Itamaraty, bem como a sociedade civil, já há algum tempo vêm ganhando com esse exercício, que tem muito a enriquecer-se mediante a institucionalização de um mecanismo permanente de diálogo.

Conclusão

Entre os inúmeros desafios enfrentados hoje pelo Itamaraty, inclui-se o imperativo de responder à crescente demanda da sociedade civil brasileira por se fazer escutar em temas de política externa. Esta tese defende que, quanto mais abrangente e inclusivo for o processo de diálogo e consultas com a sociedade em geral, maiores os benefícios tanto para a instituição em si mesma, quanto para a política externa propriamente dita.

Escutar e consultar a sociedade civil têm sido práticas do Estado brasileiro que se estruturaram especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, moldura de direitos e garantias que geraram as bases para a construção de sólido arcabouço normativo sobre a participação social nos processos decisórios do governo. Mecanismos como os conselhos e as conferências, examinados neste trabalho, têm-se expandido em experiências pelas quais o Brasil é reconhecido internacionalmente. O debate com a sociedade civil sobre políticas públicas é, hoje, realidade institucionalizada no Estado brasileiro.

O Itamaraty e a política externa não têm estado alheios a tal trajetória. Esse foi o *ponto de partida* da tese.

Considerada a redemocratização do país como marco inicial, diversos momentos de um percurso diversificado de diálogo da chancelaria com a sociedade civil foram retomados.

No início da década de 1990, a realização da Rio-92 no Brasil gerou oportunidades de abertura do Itamaraty à sociedade civil. Paulatinamente, as portas do Ministério das Relações Exteriores foram-se abrindo ao diálogo com outros setores da sociedade, em sucessivos processos preparatórios para as Conferências do “Ciclo Social” da ONU. A partir da segunda metade daquela década, o diálogo passou a ocorrer de forma mais sistemática em temas econômicos, em razão de negociações que ganhavam proeminência, e convocavam a atenção pública. A atuação do Brasil diante da possibilidade de criação da ALCA, nas negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia e na OMC geravam crescente interesse, e, como espaços de consultas, foram criados a SENALCA, a SENEUROPA e o Grupo Interministerial de Comércio Internacional. Grupos negociadores que envolviam maior amplitude de agências governamentais também passaram a realizar reuniões frequentes com a sociedade civil em múltiplos temas, e o Itamaraty fez-se presente e atuante em muitos deles. Para além de setores do empresariado, outros campos da sociedade civil, muitos deles organizados em redes, passaram a manter interlocução mais frequente com o MRE.

Na área de meio ambiente, pioneira no diálogo social com a Rio-92, novos formatos e possibilidades de interação seriam implementados em torno da Rio+20, dos Objetivos de Desenvolvimento Social (ODS) e da agenda de mudanças climáticas. Todas essas modalidades de diálogo fizeram uso, em alguma medida, de espaços na Internet. Os Diálogos sobre Desenvolvimento Sustentável, na Rio+20, envolveram etapas de caráter virtual, além de etapa presencial. Diversos mecanismos de consultas foram gerados em torno dos ODS, e a “pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada” na agenda de mudanças climáticas foi construída também em interlocução com a sociedade civil e em consultas pelo *blog* Diplomacia Pública. Em 2014, foi realizado um evento que durou semanas, promovendo debates com distintos setores da sociedade, os

Diálogos sobre Política Externa, que também informaram a produção do Livro Branco da Política Externa Brasileira, cuja divulgação é reclamada pela sociedade civil. O modelo dos “Diálogos” permite tirar conclusões sobre os limites de consultas realizadas presencialmente em reuniões mais ampliadas. Estas, se por um lado permitem representatividade bastante plural da sociedade, por outro se revelam menos propícias ao aprofundamento do debate de ideias.

Na experiência com comunidades brasileiras no exterior, a participação alcançou patamar mais avançado de institucionalização. Foram formalizadas regras de funcionamento permanente em decretos presidenciais e portarias ministeriais, e criados um conselho (Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior) e um modelo de conferências (Conferências Brasileiros no Mundo), subsidiados com recursos públicos. São exemplos concretos de mecanismos participativos institucionalizados num campo da política externa de intensa exposição pública, que têm sido aperfeiçoados à medida que progride a experiência.

A institucionalização também avançou no debate com a sociedade civil sobre a integração regional, a partir do estabelecimento, em 2008, do Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP). Sob a coordenação do Itamaraty e da Presidência da República, esse Programa envolve reuniões periódicas, com financiamento da participação social e regras estabelecidas em decreto presidencial, constituindo experiência a partir da qual é possível empreender reflexão mais abrangente sobre as possibilidades e os desafios de se avançar na institucionalização de mecanismos participativos na política externa.

Em sete anos de funcionamento contínuo, traduzindo-se em modelo que se assemelha em alguma medida a um conselho consultivo de política pública, o PMSP não representou constrangimentos ao Itamaraty e à política externa, mas, antes, a possibilidade de aproximação de distintos segmentos da sociedade civil e a oportunidade de prestação de esclarecimentos a esses setores. A experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) também foi recuperada na tese, por se

tratar de mecanismo institucionalizado de diálogo com foco em pautas específicas, e voltado a um setor igualmente específico da sociedade civil. A comparação entre o PMSP – mecanismo ampliado, multissetorial – e a REAF – mecanismo setorializado – contribui para a compreensão dos limites e possibilidades de distintos formatos institucionalizados de espaços de consultas.

A análise da trajetória de participação social na política externa demonstra que, de maneira incremental, o Itamaraty vem-se abrindo à sociedade civil. Muitas iniciativas, como aquelas detalhadas neste trabalho, não apenas conferem credibilidade à retórica de abertura institucional que vem sendo reiterada por sucessivas autoridades do MRE, mas, efetivamente, trazem para posições que o país defende no plano internacional mais legitimidade. Muito se avançou, isso é inquestionável.

No entanto, ainda há o que avançar. Por exemplo, há áreas da chancelaria que permanecem mais reticentes ao diálogo com a sociedade civil, ou outras nas quais a abertura corresponde a iniciativas pontuais de chefias, que, portanto, podem ser descontinuadas a qualquer tempo. Essa realidade reforça demandas pela *institucionalização da participação social*, por sua tradução em política formal e transversalmente estabelecida no âmbito da chancelaria, demanda esta vocalizada por distintos setores, do empresariado aos movimentos sociais, que se ressentem da ausência de canais permanentes e estruturados de consultas, que transcendam picos de negociação ou iniciativas episódicas. Um dos desdobramentos dessa demanda é o pleito pela criação de um mecanismo permanente de diálogo sobre política externa.

Avançar nesse sentido constituiria passo importante na trajetória de abertura à sociedade civil que o Itamaraty vem percorrendo. A institucionalização traz regras claras, protegendo o debate entre o Estado e a sociedade civil da instabilidade de práticas dependentes das inclinações pessoais. Ademais, canais permanentes e estruturados de consultas trazem o valor agregado do amadurecimento do debate em

termos que apenas a duração no tempo é capaz de garantir. Ganhar-se-ia em estabilidade e em qualidade. Portas sempre abertas arejariam ainda mais o debate, com as consequências daí advindas em matéria de consistência de argumentos e de legitimidade de decisões.

Ao longo deste trabalho, também foram comentadas experiências internacionais, especialmente a partir de subsídios encaminhados pelos postos a consultas realizadas pela Secretaria de Estado. A iniciativa dessas consultas, aliás, comprova o interesse que o presente tema já engendra. É seguro afirmar que muitas chancelarias vêm estabelecendo mecanismos de diálogo com a sociedade civil, inclusive, em casos geralmente mais recentes, com maior grau de institucionalização e de modo permanente. Cada país responde, porém, de maneira particular às demandas participativas, conforme práticas políticas e estruturas normativas próprias. Os caminhos a serem adotados pelo Brasil devem ser decididos, naturalmente, conforme as especificidades brasileiras.

É inegável que as particularidades da política externa agregam dificuldades à reflexão sobre maneiras de se avançar na institucionalização do diálogo de uma chancelaria com a sociedade civil. Afinal, trata-se de política pública que, respondendo a decisões de governos democraticamente eleitos, como determinado constitucionalmente, também se condiciona por considerações de mais longo prazo, operando em universo de códigos e procedimentos muitas vezes peculiares, que implicam, não raro, o imperativo do sigilo.

Neste trabalho, buscou-se enfrentar essas dificuldades em suas variadas facetas, com vistas a agregar o maior número possível de elementos que contribuam para o amadurecimento de uma reflexão que se mostra, afinal, necessária e mesmo inadiável. Nesse esforço, ao se refletir sobre um mecanismo permanente e estruturado de diálogo do Itamaraty com a sociedade civil – mecanismo cuja criação chegou a ser anunciada por dois ministros de Estado e, de tempo em tempos, é reclamada pela sociedade civil –, foram debatidas questões complexas, como critérios representativos, objeto e efetividade, formas

de funcionamento e meios de financiamento. Especialmente com relação à efetividade, é sabido que, em política externa, o exercício de debate com a sociedade civil sempre será de natureza consultiva. O êxito no funcionamento de mecanismos dessa natureza depende, em grande medida, da boa execução da escuta contínua da sociedade civil pelo governo – da *função de processo* que é intrínseca à escuta “forte” e atenta.

Não foi objetivo deste trabalho aprofundar-se na análise da atuação de atores governamentais que, fora do Itamaraty, vêm-se dedicando a pautas de política exterior. Constitui dado da realidade o fato de vários ministérios avançarem na discussão de pautas internacionais. Em quase todas as políticas públicas, há mecanismos institucionalizados de consultas com a sociedade civil, funcionando de forma permanente e gerando bases de apoio para essas políticas e os respectivos órgãos responsáveis por sua formulação e implementação. É preciso estar atento para essa realidade, da qual decorreu, por exemplo, a criação do Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX, abordado neste trabalho como recurso comparativo. A sociedade civil dialoga onde encontra amparo; no caso, o empresariado tem tido especial acolhida nesse mecanismo, valorizado como espaço institucionalizado de consultas.

Nesse contexto, o esforço do Itamaraty de abrir-se à sociedade civil avançando em bases institucionalizadas e permanentes pode, também, fortalecer seu espaço na Esplanada, isto é, diante de outros órgãos de governo. Ao aperfeiçoar iniciativas de participação social, o Itamaraty aproxima-se de decisões mais consistentes e legítimas, conforme o cerne da argumentação aqui articulada, e, adicionalmente, eleva a qualidade de sua concertação com outras agências governamentais, fortalecendo-se como interlocutor válido no panorama geral do Executivo e do Estado brasileiro como um todo. Existe demanda consistente por mais participação e informação, por parte de diversos atores sociais, que tendem a ocupar espaços onde o Estado permite. A vários títulos, é estratégico para o Itamaraty posicionar-se satisfatoriamente diante dessa realidade.

Isto dito, não se pretende que o estabelecimento de mecanismo institucionalizado e permanente de diálogo com a sociedade civil dê conta de todas as complexas questões que a participação encerra. Tampouco se supõe que iniciativa do gênero preenchesse todas as lacunas ainda existentes no diálogo com a sociedade em política externa. Há, por exemplo, demandas difusas por participação por parte da cidadania em geral, e não apenas da sociedade civil organizada. Essas demandas podem ser acolhidas, em alguma medida, em espaços de consultas estabelecidos com ajuda da Internet, como já vem sendo feito pelo Itamaraty em diversas oportunidades. Trata-se de tarefa que, no atual cenário, requer criatividade e tenacidade redobradas.

Ao mesmo tempo, ao se pensar hoje o tema da participação, não se pode deixar de ter em conta o questionamento dos sistemas representativos nas democracias liberais modernas. Muito se tem dito e escrito, por exemplo, sobre a crise dos partidos políticos. Não foi objetivo desta tese tratar de questões afetas à democracia representativa como tal, ao sistema político, eleitoral e partidário no Brasil. No momento de conclusão do trabalho, no entanto, não se pode deixar de mencionar o tema, já que a democracia participativa, no Brasil, está constitucional e legalmente estruturada de maneira complementar à democracia representativa. Quando esta dá sinais de relativo esgotamento, podem intensificar-se demandas sobre aquela, com possibilidades – fortalecimento de ligação juridicamente estruturada da sociedade civil com o Estado – e riscos – em especial, aqueles decorrentes do descuido quanto à questão de representatividade e da efetividade de mecanismos participativos.

Apenas dois anos e meio se passaram desde que as ruas convulsionaram nas Jornadas de Junho, em 2013. O alcance daquela insatisfação, que se traduzia, entre outros aspectos, em demandas por novas formas de participação política, ainda não foi satisfatoriamente compreendido nem pelo Estado, nem pela sociedade em geral. As respostas estatais dadas são tentativas cuja eficácia ainda não pôde

ser plenamente comprovada. Avançou-se pouco no sentido de alguma reforma política. Esse contexto, que transcende a política externa e as competências do Itamaraty, não foi aqui esmiuçado, mas não deve ser ignorado.

Em conclusão, parece seguro afirmar que avançar na institucionalização de canais permanentes e estruturados de diálogo entre o Estado e a sociedade civil é um desafio ligado à trajetória da participação social sedimentada no contexto pós-1988, o que vale também, e com total pertinência, para a política externa. O tipo de mecanismo que aqui se propõe é decorrência de uma trajetória e do atual estágio do processo democrático brasileiro. O exercício de diálogo Estado-sociedade civil, contudo, estará sempre em constituição.

Conforme registrado, o embaixador Eduardo dos Santos recordou-se, em depoimento a este trabalho, de episódio significativo. Com vistas à posse do embaixador Luiz Felipe Lampreia como secretário-geral das Relações Exteriores, o então chanceler Fernando Henrique Cardoso escrevera, de próprio punho, um discurso. Sugeriu-lhe alteração Eduardo dos Santos: “abrirei as portas do Itamaraty à sociedade” acabou sendo diplomaticamente substituído, em 1992, por “mantereí o Itamaraty aberto à sociedade”. Desde então, a realidade acumulada de experiências com a sociedade civil demonstra que muitas portas foram abertas, mas outras permanecem entreabertas ou mesmo fechadas. É tempo de evoluir, sem ingenuidade, com realismo e sentido de responsabilidade, para a plena institucionalização dessa abertura, *ponto de chegada* da tese.

Brasília, dezembro de 2015.



REFERÊNCIAS



I. Monografias, publicações periódicas e legislação

ABDENUR, Roberto. *Textos de Política Exterior – Secretário-Geral das Relações Exteriores* (set. 93 a dez. 94). Brasília: FUNAG, 1995. Citado por OLIVEIRA, 1999 [1997].

ALEJO JAIME, Antonio. *Aprendizajes: política exterior y sociedade civil en México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2014. Disponível em: <<http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php/component/phocadownload/category/2-publicaciones?download=13:libro-aprendizajes-politica-exterior-y-sociedad-civil-en-mexico>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

ALEMANY, Cecilia e LEANDRO, Beatriz. Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul. Fundação Friedrich Ebert, 2006. Citado por RIBEIRO; MARTINS; SANTORO, 2007, p. 33.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, p. 95-135.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

AMORIM, Celso. Entrevista. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 7, n. 61, jun./ jul. 2010. p. 10-21.

AMORIM, Celso. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores. In: _____. *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. V. 1. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011, p. 13-18.

AMORIM, C.; DULCI, Luiz. Novo capítulo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 17 nov. 2008. Opinião, p. 7. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/408643/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

ASANO, Camila; WAISBICH, Laura. Livro Branco: o Itamaraty está mudado? *Le Monde Diplomatique Brasil*, 3 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1591>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. *Democracia em Conselhos: análise do processo decisório em Conselhos Nacionais*. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____ (Coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 268-308.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, mai. 2012. Texto para discussão no 1739. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

AVRITZER, L.; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferncias%20nacionais.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.

BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Tradução de Carlos R. S. Milani. Salvador: Edufba, 2009.

BARBER, Benjamin R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BEOZZO, José Oscar. *Cristãos na universidade e na política*. Petrópolis: Vozes, 1984.

BEOZZO, José Oscar. *A Igreja do Brasil no Concílio Vaticano II: 1959-1965*. São Paulo: Paulinas, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000 (2000a).

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 (2000b).

BONOMO, Diego Zancan. *A mobilização empresarial para a tríplice negociação comercial: Alca, Mercosul–União Europeia e OMC (1994-2004)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC/ SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. Lei no 5.717, de 26 out. 1971. Autoriza a criação da Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5717.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 set. 1990 (1990a). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 jul. 1990 (1990b). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.162, de 8 jan. 1991. Dispõe sobre a revisão dos vencimentos, salários, proventos e demais retribuições dos servidores civis e da fixação dos soldos dos militares do Poder Executivo, na administração direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8162.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 jan. 1995 (1995a). Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 nov. 1995 (1995b). Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9131.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. Despacho Presidencial à Exposição de Motivos nº 311, de 22 ago. 1996. Aprova a criação da SENALCA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 out. 1996 (1996a). Seção 1, p. 21061.

BRASIL. Decreto nº 1.901, de 9 mai. 1996 (1996b). Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 maio 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 mar. 1999 (1999a). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 nov. 1999 (1999b). Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 dez. 1999 (1999c). Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Decreto de 10 jun. 1999 (1999d). Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1999/Dnn8130.htm>. Acesso em: 5 nov. 2015.

BRASIL. Decreto de 21 ago. 2001 (2001a). Cria, no âmbito da CAMEX – Câmara de Comércio Exterior, o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual, disciplina sua composição e funcionamento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2001/Dnn9303.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 3.945, de 28 de setembro de 2001 (2001b). Define a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e estabelece as normas para o seu funcionamento, mediante a regulamentação dos arts. 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18 e 19 da Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, à proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3945.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 maio 2003 (2003a). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.732, de 10 jun. 2003 (2003b). Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho de Governo.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4732.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.453, de 2 jun. 2005 (2005a). Dá nova redação a dispositivos do Decreto no 4.732, de 10 jun. 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, do Conselho de Governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5453.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.204, de 5 dez. 2005 (2005b). Conversão da Medida Provisória no 259, de 21 de julho de 2005. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 set. 2005; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.912, de 27 set. 2006 (2006a). Regulamenta a Lei nº 11.343, de 23 ago. 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5912.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 set. 2006 (2006b). Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em (sic) assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.594, de 6 out. 2008 (2008a). Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2008/Decreto/D6594.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.464, de 27 maio 2008 (2008b). Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6464.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 maio 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 maio 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 ago. 2010 (2010a). Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.214, de 15 jun. 2010 (2010b). Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.495, de 7 jun. 2011 (2011a). Cria a Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, o Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Assessoria Extraordinária para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7495.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 nov. 2011 (2011b). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 dez. 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 maio 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 jan. 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.987, de 17 abr. 2013 (2013a). Altera o Decreto nº 7.214, de 15 jun. 2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7987.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 ago. 2013 (2013b). Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 jul. 2014 (2014a). Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de

recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis no 8.429, de 2 jun. 1992, e 9.790, de 23 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 mai. 2014 (2014b). Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 abr. 2014 (2014c). Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRASIL. Medida Provisória no 696, de 2 out. 2015 (2015a). Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 maio 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm#art2>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.579, de 26 nov. 2015 (2015b). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Governo da Presidência da República, altera o Anexo II ao Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004, o Decreto nº 8.364, de 17 de novembro de 2014, o Decreto nº 6.884, de 25 de junho de 2009, o Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, o Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014, e o Decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005, e remaneja cargos em

comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8579.htm>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BULLOW, Marisa von. *A batalha do livre comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.

CAMEX. Resolução nº 11, de 25 abr. 2005. Aprova, na forma do Anexo, o Regimento Interno da CAMEX. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/455>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

CAMEX. Resolução nº 20, de 31 mar. 2015. Nomeia os integrantes do Conselho Consultivo do Setor Privado – CONEX e altera o art. 29 do Anexo da Resolução no 11, de 25 abr 2005. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/1372>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

CAMPOS, Eduardo; NEVES, Aécio. Entrevista com os candidatos Eduardo Campos e Aécio Neves. *Política Externa*, São Paulo, v. 23, n. 1, jul./ago./set. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Política externa em tempos de mudança: a gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty (5 out. 1992 a 21 maio 1993): discursos, artigos e entrevistas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. A democracia na América Latina (2010a). In: _____. *Relembrando o que escrevi: da reconquista da democracia aos desafios globais*. Organização de Miguel Darcy de Oliveira. 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 96-102. Originalmente publicado em *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 10, 1984, p. 45-56.

CARDOSO, Fernando Henrique. Agenda para o século XXI: a utopia viável (2010b). In: _____. *Relembrando o que escrevi: da reconquista da democracia aos desafios globais*. Organização de Miguel Darcy de Oliveira. 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 105-106. Texto originalmente produzido no exercício da Presidência da República, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de despedida do Senado (2010c). In: _____. *Relembrando o que escrevi: da reconquista da democracia aos desafios globais*. Organização de Miguel Darcy de Oliveira. 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 102-105. Discurso proferido no Senado Federal após ter sido eleito Presidente da República, 1994.

CEB (Coalizão Empresarial Brasileira). *Organização empresarial para a participação em negociações internacionais*. 2000. Citado por BONOMO, 2006.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CRUZ, Mauri. Acabaram os convênios, e agora? – questões práticas sobre a Lei nº 13.019/2014. *Informe Abong* 535. 2 jul. a 6 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/informes.php?id=8893&it=8901>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

CUNHA, Eleonora S. M. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 25-44.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DANESE, Sérgio França. Discurso do embaixador Sérgio França Danese por ocasião da cerimônia em que tomou posse como secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 19 jan. 2015 (2015a). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7510&lang=pt-br>. Acesso em: 8 out. 2015.

DANESE, Sérgio França. Discurso do secretário-geral, embaixador Sérgio França Danese, na abertura da I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira. Brasília, 24 jun. 2015 (2015b). Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira/discurso-SG>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

DIAS, Otávio. 2015. Resumo do seminário “Internet e Mobilizações Sociais: Transformações do Espaço Público e da Sociedade Civil”. São Paulo, Fundação iFHC, 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.ifhc.org.br/internet-e-mobilizacoes-sociais-transformacoes-do-espaco-publico-e-da-sociedade-civil/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

“ESTÁ difícil de entender”, diz Gilberto Carvalho sobre manifestações. *G1*. Brasília, 18 jun. 2013. Disponível em: <g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/esta-dificil-de-entender-diz-gilberto-carvalho-sobre-manifestacoes.html>. Acesso em: 29 jul. 2015.

FERNANDES, Ivan Felipe de Almeida Lopes. *Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós abertura econômica*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, jul. 2010.

FERNANDES, Ivan Felipe de Almeida Lopes. Interesses organizados na política comercial brasileira: da era Cacex às negociações internacionais. *Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política*, São Paulo, n. 2, 2011. p. 1-35.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. *Diplomacia e Academia*: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 1970 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica. Tese (IV Curso de Alto Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1982.

FRANÇA, Ilana Conrado. *Mercosul em debate*: mudanças e resistências no enfrentamento da “questão social”. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

GALA, Irene Vida. *A política externa do Governo Lula para a África*: a política externa como instrumento de ação afirmativa... ainda que não só. Tese (LI Curso de Alto Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007.

GOBENSORO, Federico. Sistema de Diálogo y Consultas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones sociales. Palestra proferida no “II Taller de Participación Social”, organizado pela Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) do MERCOSUL. Corrientes, Argentina, 24 nov. 2014. Cópia digital cedida pelo autor.

GR-RI (Grupo de Reflexão de Relações Internacionais). Pela criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo sobre a Política Externa Brasileira. Carta entregue ao Ministro Antonio Patriota, 15 jul. 2013. Documento impresso.

GRADILONE NETO, Eduardo. Discurso de despedida do subsecretário-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, embaixador Eduardo Gradilone Neto. Brasília, 29 jun. 2012. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/informe-mre/informe_28.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2015.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2015.

IBGE. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade. Brasil – 2010. Sinopse dos resultados do Censo 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos municípios brasileiros – 2011. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62479.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

KECK, Margaret. O “novo sindicalismo” na transição brasileira. In: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 381-440.

LAFER, Celso. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, por ocasião da “I Reunião da SENEUROPA”. Brasília, 26 jul. 2001. Documento cedido pelo autor.

LAFER, Celso. Discurso do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, por ocasião do seminário promovido pelo Comitê de Cooperação Empresarial da Fundação Getúlio Vargas – “A opção ALCA”. São Paulo, 21 nov. 2002. Documento cedido pelo autor.

LAFER, Celso. Reflexões sobre uma gestão. Texto revisto de exposição feita no Instituto Rio Branco, em 18 de dezembro de 2002. Versão digital, de 15 jan. 2003, cedida pelo autor.

LAFER, Celso. Novas variações sobre a política externa. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 16 dez. 2007. Espaço Aberto, p. A2.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. Privatização ou democratização da política externa brasileira? 1º abr. 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em Conselhos Nacionais*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LIMA, P. P. F. *et al.* Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2014. Texto para discussão no 1951. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1951.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. *A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as Conferências Sociais da ONU na década de 1990*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LIMA, Sergio E. Moreira. FUNAG, de novo, entre os melhores “think tanks”. *Boletim Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais*, Brasília, n. 90, fev. 2015. Disponível em: <<http://>

mundorama.net/2015/02/24/funag-de-novo-entre-os-melhores-think-tanks-por-sergio-e-moreira-lima>. Acesso em: 2 nov. 2015.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 54, n. 1, 2011. p. 67-86.

LOPEZ, Felix *et al.* A interação entre organizações da sociedade civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Ed.). *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. V. 2. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 15, p. 329-346.

LUCERO, Everton. *Governança da Internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática*. Tese (LV Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2010.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal: origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MACHADO, Grazielle. Marco Civil: participação social na construção de políticas públicas. 30 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/portal/blog/marco-civil-participacao-social-na-construcao-de-politicas-publicas>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. Discurso do ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião da sessão de abertura dos “Diálogos sobre Política Externa”. Brasília, 26 fev. 2014 (2014a). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2389:discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-sessao-de-abertura-dos-dialogos-sobre-politica-externa-palacio-itamaraty-26>.

-de-fevereiro-de-2014&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>. Acesso em: 26 jul. 2015.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. Discurso do ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião do encerramento dos “Diálogos sobre Política Externa”. Brasília, 2 abr. 2014 (2014b). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4563:discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-no-encerramento-dos-dialogos-sobre-politica-externa-palacio-itamaraty-2-de-abril-de-2014&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>. Acesso em: 26 jul. 2015.

MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (Org.). *2003-2013: uma nova política externa*. Tubarão: Ed. Copiart, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11346.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MARTINS, Jose 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*, Brasília, n. 5, jan./mar. 2011. p. 65-73. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05_cap7.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). REAF: Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL. Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nov. 2010.

MERCOSUL. GMC/ RES. n° 68/96. Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social. Buenos Aires, 21 jun. 1996. Disponível

em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3093/2/innova.front/resoluciones-1996>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. Buenos Aires, 30 jun. 2000. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwjO05C7uIfJAhUDjpAKHT5bCbK&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fddse%2Fcontenidos%2Fcarta_social%2FWeb%2520page.%2520ES%2F4.Documentos%2520de%2520Referencia%2FSistemas%2520Regionales%2FCARTA%2520DE%2520BUENOS%2520AIRES%2520SOBRE%2520COMPROMISO%2520SOCIAL.doc&usg=AFQjCNHqaSZuHQDCuHdzPDF9OsCKYsEGrQ>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ DEC. n° 26/03. Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006. Montevideu, 15 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/579/2/innova.front/decisiones-2003>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ DEC. n° 49/04. Parlamento do MERCOSUL. Belo Horizonte, 16 jul. 2004 (2004a). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/2/innova.front/decisiones-2004>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. GMC/ Res. n° 11/04. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL. Buenos Aires, 25 jun. 2004 (2004b). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/598/2/innova.front/resoluciones-2004>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 23/05. Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Montevideu, 8 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1066/2/innova.front/decisiones-2005>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. GMC/ Res. nº 25/07. Diretrizes para o Reconhecimento e a Identificação da Agricultura Familiar no MERCOSUL. Montevideu, 27 set. 2007. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/595/2/innova.front/resoluciones-2007>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº 45/08. Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL. Costa do Sauípe, 15 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/584/2/innova.front/decisiones-2008>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº CMC 06/09. Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL. Assunção, 23 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1027/2/innova.front/decisiones-2009>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº 65/10. Unidade de Apoio à Participação Social. Foz do Iguaçu, 16 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/2/innova.front/decisiones-2010>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. GMC/ Res. nº 22/12. Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL. Mendoza, 26 jun. 2012 (2012a). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4151/2/innova.front/2012>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº 12/12. Estrutura do Grupo Mercado Comum e Tipologia de seus Órgãos Dependentes. Mendoza, 29 jun. 2012 (2012b). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/2/innova.front/2012>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº 59/12. Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar dos Estados Partes do MERCOSUL. Brasília, 6 dez. 2012 (2012c). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/2/innova.front/2012>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº 56/12. Cúpula Social do MERCOSUL. Brasília, 6 de dezembro de 2012 (2012d). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/2/innova.front/2012>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. nº 10/15. Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL. Brasília, 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6266/2/innova.front/2015>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB Contemporânea. *Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 2, 2012. p. 281-301. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/263/173>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 83, n. 2, set. 1977. p. 340-363.

MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MILANI, Carlos R. S. Política externa é política pública? *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, ano. XVIII, n. 69, abr./ maio/ jun. 2015. p. 57-75. Disponível em: <<http://insightinteligencia.com.br/pdfs/69.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MILANI, C. R. S.; BRAGA, Pablo Rezende Saturnino. Como democratizar a política externa? 26 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/como-democratizar-a-politica-externa-9864.html>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MILANI, C. R. S; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto*

Internacional, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./jun. 2013. p. 11-41. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/1artigo351.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MJ (Ministério da Justiça). Manual Orientador de Conferências Livres. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/manual_conferencias_livres_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria nº 452, de 17 nov. 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/doc/Novo_RI_PortMMA_452.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MPL (Movimento Passe Livre). Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia *et al.* (Org.). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1a ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 13-18.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). Portaria de 8 maio 1997. Nomeia integrantes da SENALCA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 maio 1997. Seção 2, p. 3158.

MRE. Manual do Serviço Consular e Jurídico. Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior, edição 2010. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Miami/pt-br/file/MSMJ%20completo-1.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MRE. Portaria nº 376, de 4 jul. 2013 (2013a). Estatuto sobre a Estrutura e o Funcionamento do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/associativismo-e-politicas-para-as-comunidades/conferencias/2013-iv-conferencia-brasileiros-no-mundo/portaria-nr-376-de-04-07-2013-estatuto>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MRE. Portaria nº 377, de 7 jul. 2013 (2013b). Regimento Interno Provisório do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/associativismo-e-politicas-para-as-comunidades/conferencias/2013-iv-conferencia-brasileiros-no-mundo/portaria-nr-377-de-04-07-2013-regimento-provisorio>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

MRE. Interação entre Ministérios das Relações Exteriores e sociedade civil: relatório preliminar. Secretaria de Planejamento Diplomático. Brasília, 2013 (2013c). Documento impresso.

MRE. Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira. Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 9 set. 2014 (2014a). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf>. Acesso em 31 out. 2015.

MRE. Participação da Sociedade Civil no processo de preparação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil ao novo Acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Relatório preliminar – possíveis opções de modalidades para a contribuição nacional. 25 ago. 2014 (2014b). Disponível em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/consulta-clima>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MRE. Participação da Sociedade Civil no processo de preparação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil ao novo Acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Relatório final. 17 abr. 2015 (2015a). Disponível em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/consulta-clima>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MRE. I Conferência sobre Questões de Gênero na Imigração Brasileira. Documentos de base. Brasília, 24 a 26 jun. 2015 (2015b). Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/i-conferencia-sobre-questoes-de-genero-na-imigracao-brasileira>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

MRE. Espelho da ação orçamentária 20X0 – Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil. Ações Integrantes da Lei Orçamentária para 2015 (2015c). Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoaes/2057.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

MRE. Espelho da ação orçamentária 2367 – Análise e Divulgação de Política Externa Brasileira, de Relações Internacionais e de História Diplomática do Brasil. Ações Integrantes da Lei Orçamentária para 2015 (2015d). Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoaes/2057.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

MRE. Manual de boas práticas de uso das mídias digitais. Assessoria de Imprensa do Gabinete, 2015 (2015e). Disponível em: <<https://intratec.itamaraty.gov.br/manuais/manual-de-midias-digitais.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

MRE *et al.* Portaria Interministerial nº 116, de 19 fev. 2014. Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, sua composição e atribuições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 fev. 2014. Seção 1, p. 34.

MRE; MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria Interministerial nº 217, de 17 jun. 2011. Dispõe sobre o processo de escolha, pelas entidades representativas, dos representantes dos órgãos estaduais e municipais do meio ambiente e da sociedade civil na Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento

Sustentável. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 jun. 2011. Seção 1, p. 164-165.

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1990. Citado por LIMA *et al*, 2014.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e *trade policy-making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, 2012. p. 367-401. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n2/a04v55n2.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Originalmente apresentado como Tese ao XXXIV CAE – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1997.

ONU. Resolução nº 44/ 228, de 22 dez. 1989. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

PADRÓN, Álvaro. Democratizar y profundizar el Mercosur. In: *Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010*. Montevideo: Cefir Integración Regional. [ca. 2011]. Disponível em: <http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Somos-Mercotur-y-Cumbres-Sociales-Balance-2005_2010.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1970.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas* (2011-2012). Brasília: FUNAG, 2013 (2013a).

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Diplomacia e democratização. *Política Externa*, São Paulo, v. 22, n. 2, out./nov./dez. 2013 (2013b). p. 9-16.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 45, 1998. p. 49-95.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 421-452.

POGREBINSCHI, Thamy. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2010.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER; SOUZA, 2013. p. 243-277.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

PR (Presidência da República). Espelho da ação orçamentária 2E24 – Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social. Ações Integrantes da Lei Orçamentária para 2015. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/cadastro-de-acoes/2038.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2015.

PRADO, Fabrício Araújo. Ofício nº 27, do Chefe da Assessoria Internacional da SG/PR ao Chefe da DMS/MRE, de 17 nov. 2014.

RIBEIRO, Elisa; MARTINS, Helena; SANTORO, Maurício. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. *Observador On-line*, Rio de Janeiro, v 2., n. 12, dez. 2007. p. 27-41. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/26_observador_topico_Observador_v_2_n_12.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

ROCHA, Cristina R. F. Quadra, 2010. *Conselhos de Cidadãos: uma das iniciativas do Ministério das Relações Exteriores para melhor apoiar as Comunidades Brasileiras no Exterior*. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais) – Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, abril de 2010. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/monografias/Cristina%20Ribeiro%20Fernandes%20Quadra%20Rocha.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

RODRIGUES, Pedro Luiz. *O Itamaraty e a opinião pública no Brasil*. Tese (XLII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2001.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de posse dos novos conselheiros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Brasília, 17 abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-conselheiros-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea-brasilia-df>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. Entrevista com Dilma Rousseff. 19 set. 2014. Versão eletrônica da revista *Política Externa*. Disponível (com senha

de assinante) em: <<http://politicaexterna.com.br/2549/resposta-da-presidente-dilma>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

SANCHEZ, Michelle Ratton. A participação direta da sociedade civil nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Jan. 2006. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=michelle_sanchez-badin>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SANCHEZ, Michelle Ratton. Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros. *Revista Direito GV*, v. 3, n. 21, jul./dez. 2007. p. 77-110. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9667/Michelle%20Ratton%20Sanchez%20Badin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. 2a ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia*. Porto: Afrontamentos, 2003.

SANTOS, Eduardo dos. Discurso proferido pelo Embaixador Eduardo dos Santos por ocasião da Cerimônia de Posse na Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 1º mar. 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4704:discurso-proferido-pelo-embaixador-eduardo-dos-santos-por-ocasio-da-cerimonia-de-posse-na-secretaria-geral-das-relacoes-exteriores&catid=203&lang=pt-br&Itemid=456>. Acesso em: 7 out. 2015.

SETÚBAL, Olavo. Discurso pronunciado por Sua Excelência o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Doutor Olavo Egydio Setúbal, no Dia do Diplomata. Brasília, 23 mai. 1985. Disponível

em: <<http://sites.itaucultural.org.br/olavosetubal/wp-content/uploads/2013/04/DISCURSO-DIA-DO-DIPLOMATA.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SG/PR (Secretaria-Geral da Presidência da República). Relatório de Atuação da Secretaria-Geral da Presidência da República na Rio + 20. Brasília, jul. 2012. Documento impresso.

SG/PR. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília, 2014 (2014a).

SG/PR. Resolução nº 2, de 15 abr. 2014. Dispõe sobre o Edital de Convocação da Assembleia de Eleição de representantes da Sociedade Civil no Conselho Nacional da Juventude para o período de 2 (dois) anos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 abr. 2014 (2014b). Seção 1, p. 3-4.

SG/PR. Análise da representatividade da sociedade civil brasileira no PMSP e nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Brasília, abr. 2015. Documento impresso.

SG/PR; CENTRO RIO+. Diálogos Sociais: desenvolvimento sustentável na agenda pós-2015: construindo a perspectiva do Brasil. Relatório da oficina promovida pelo Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+) e pela Secretaria-Geral da Presidência da República junto a atores da sociedade civil. Rio de Janeiro, 11 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/arquivos-noticias/relatorio-pos2015/@@download/file/relatorio-pos2015>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SG/PR; MRE; MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). *MERCOSUL Social e Participativo: construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*. Brasília, mai. 2010. Disponível em: <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/>

downloads/2012/09/Mercosul_Social-e-Participativo-2010.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, Conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.) *et al. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. Capítulo 8, p. 373-407. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5491>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião da Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. San Miguel de Tucumán, Argentina, 1º jul. 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/2o-semester/01-07-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SILVA, Silvio José Albuquerque e. *Combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata: a Conferência Mundial de Durban e a política externa brasileira*. Tese (LII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007.

SOARES, Rodrigo de Lima Baena. *Política Externa e mídia em um Estado Democrático. O caso do Brasil*. Tese (LI Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007.

SOARES, Sandra Sueli Quezado. *O direito do povo de emendar a Constituição*. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER; SOUZA, 2013. Capítulo 1, p. 25-52.

STEPAN, Alfred. Introdução. Tradução de Ana Luíza Pinheiro. In: _____ (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 9-24.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (Org.). *Novas lentes sobre participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012, p. 13-44.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.

TAVARES, Ricardo Neiva. *As organizações não governamentais nas Nações Unidas: do relacionamento com o Conselho Econômico e Social às novas áreas de atuação*. Tese (XXXIV Curso de Alto Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1997.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, p. 179-228.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA; Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: IPEA, mai. 2012. Texto para Discussão no 1735. Citado por LIMA, 2014.

THEILER, Elizabeth Beatriz. *Estado y sociedad civil: la participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos*. 1ª ed. Villa María (Córdoba, Argentina): Eduvim, 2012.

UNFCCC. Decisão 1/CP 19. Varsóvia, 23 nov. 2013. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

URUGUAI. Decreto 25/014.- Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el MRREE y las organizaciones sociales. 7 fev. 2014. Disponível em: <<http://sdc.mrree.gub.uy/?q=node/19>>, <http://sdc.mrree.gub.uy/sites/default/files/mrree_3361.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

VALLE, Raul Silva Telles do. *Sociedade civil e gestão ambiental: uma análise da implementação do direito à participação em nossa legislação*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Orgs.). *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Singular, 2007 (2007a), p. 71-162. Citado por OLIVEIRA; MILANI, 2012.

VEIGA, Pedro da Motta. Trade policy-making in Brazil: changing patterns in state-civil society relationship. In: HALLE, Mark; WOLFE, Robert (Ed.). *Process matters: sustainable development and domestic trade transparency*. Winnipeg (Canadá): International Institute for Sustainable Development, 2007 (2007b). p. 143-182. Disponível em: <http://www.iisd.org/pdf/2007/process_matters.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2015.

VIEIRA, Mauro. Discurso do ministro Mauro Vieira por ocasião da Cúpula Social do MERCOSUL. Brasília, 14 jul. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&v

iew=article&id=10490:intervencao-do-ministro-mauro-vieira-na-cupula-social-do-mercosul-brasilia-14-de-julho-de-2015&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>. Acesso em: 12 nov. 2015.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *Educar para transformar: educação popular, Igreja Católica e política no movimento de educação de base*. Petrópolis: Vozes, 1984.

II. Expedientes telegráficos do MRE (por ordem cronológica)

Telegrama 938 de 2011, de Brasemb Haia (ostensivo).

Telegrama 1308 de 2011 de Brasemb Paris (ostensivo).

Circular telegráfica 82634 de 2011 (ostensiva).

Circular telegráfica 88907 de 2013 (ostensiva).

Telegrama 501 de 2014, de Brasemb Paris (ostensivo).

Telegrama 804 de 2014, de Brasemb Roma (ostensivo).

Circular telegráfica 95034 de 2014 (ostensiva).

Telegrama 198 de 2015, de Brasemb Roma (ostensivo).

Telegrama 501 de 2015, de Brasemb Paris (ostensivo).

Circular telegráfica 97072 de 2015 (ostensiva).

Circular telegráfica 99655 de 2015 (ostensiva).

III. Entrevistas realizadas durante a elaboração do trabalho

ALVES, Márcia Martins. Coordenadora-Geral de Administração, Orçamento e Finanças da FUNAG/MRE. Brasília, abr. 2015.

AZEREDO, José Raphael Lopes Mendes de. Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais/MRE. Brasília, maio 2015.

AZEVEDO, Adriana. Chefe de Gabinete da CAMEX. Brasília, abr. 2015.

BITELLI, Julio Glinternick. Chefe de Gabinete/MRE; Coordenador-Executivo dos DDS na Rio +20, em 2012. Brasília, jun. 2015.

BOLHKE, Marcelo. Chefe da Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do MERCOSUL/ MRE. Brasília, ago. 2015.

BONOMO, Diego Zancan. Gerente-Executivo de Comércio Exterior da CNI. Brasília, ago. 2015

CARDOSO, Fernando Henrique. Ex-Chanceler e ex-Presidente da República. São Paulo, jun. 2015.

CARVALHO, Gilberto. Ex-Ministro-Chefe da SG/PR entre 2011 e 2014. Brasília, nov. 2014.

CARVALHO, José Antônio Marcondes de. Subsecretário-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia/ MRE. Brasília, out. 2015.

CASTRO, Maria Sílvia Portella de. Assessora sindical da CUT. Brasília, abr. 2015.

COSTA FILHO, Ronaldo. Diretor do Departamento de Negociações Internacionais/MRE. Brasília, abr. 2015.

COSTA, Marcelo Almeida Cunha. Chefe da Assessoria Internacional da SG/PR entre 2011 e 2012. Brasília, jan. 2015.

CUENCA, Carlos Gallinal. Chefe da Divisão de Temas Sociais/MRE. Brasília, jun. 2015.

ESTRADA, Gaspard. Professor do Institut d'Études Politiques de Paris (*Science Po*). Entrevista por *e-mail* e telefone, maio 2015.

FRANÇA, Caio. Assessor Especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário entre 2003 e 2010; Chefe de Gabinete Adjunto da Presidência da República entre 2010 e 2012; Chefe da Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário entre 2013 e 2015. Brasília, fev. 2015.

GARCIA, Marco Aurélio de Almeida. Assessor Especial da Presidenta da República. Brasília, nov. 2014.

LAFER, Celso. Ex-Ministro das Relações Exteriores entre 1992-1993 e 2001-2002. São Paulo, jul. 2015

LIND, Gustaf. Diretor do Departamento de Direito Internacional, Direitos Humanos e Direito dos Tratados da Chancelaria sueca. Entrevista por telefone, abr. 2015.

LOPES, Marcos. Assessor da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome/MRE. Brasília, out. 2015.

LUCERO, Everton Frask. Chefe da Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química/MRE. Brasília, abr. 2015.

LYRIO, Mauricio Carvalho. Chefe da Secretaria de Planejamento Diplomático/ MRE. Brasília, maio 2015.

MAGALHÃES, Carlos Alberto Simas. Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior/ MRE. Brasília, maio 2015.

MALTEZ, Gilton Saback. Ex-Diretor de Orçamento e Finanças da SG/ PR; atual Secretário de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília, dez. 2014.

MARTINS, José Renato Vieira. Chefe da Assessoria Internacional da SG/PR entre 2005 e 2011. Brasília, abr. 2015.

MAZZIEIRO, Jeanete. Ativista feminista e representante brasileira no Fórum de Mulheres do MERCOSUL. Entrevista por *e-mail*, mar. 2015.

MORAES, Ana Maria. Coordenadora do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Brasília, jul. 2015.

MORAIS, Rodrigo de Oliveira. Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, maio 2015.

MORENO, Camila. Representante da rede de movimentos sociais “Carta de Belém”. Brasília, mar. 2015.

MOTTIN, Mário Gustavo. Chefe da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável/ MRE. Brasília, abr. 2015.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Ministro das Relações Exteriores entre 2011 e 2013. Entrevista por telefone, nov. 2015.

PEÑA, Gabriela de la. Assessora da Direção Geral de Vinculação com as Organizações da Sociedade Civil da Chancelaria mexicana. Entrevista por telefone e *e-mail*, dez. 2014.

PRADO, Fabrício Araújo. Assessor Internacional da SG/PR entre 2013 e 2015. Brasília, nov. 2015.

RAMOS, Adriana. Diretora da ABONG e Coordenadora do Instituto Socioambiental. Brasília, jul. 2015.

RONDÓ FILHO, Milton. Chefe da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome/ MRE. Brasília, abr. 2015.

ROSAR, Soraya. Gerente-Executiva de Negociações Internacionais da CNI e Coordenadora da CEB. Brasília, ago. 2015.

SALDANHA, Pedro Marcos de Castro. Chefe da Divisão de Direitos Humanos/MRE. Brasília, mai. 2015.

SALGADO, Reinaldo. Diretor do Departamento do MERCOSUL/MRE entre 2012 e 2015. Brasília, set. 2015.

SANTOS, Eduardo dos. Secretário-Geral das Relações Exteriores/MRE entre 2013 e 2015. Brasília, jul. 2015

SILVA, Maria Luiza Ribeiro Lopes da. Diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior/ MRE. Brasília, maio 2015.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Subsecretário-Geral de América do Sul, Central e do Caribe/MRE entre 2010 e 2015. Brasília, mar. 2015.

TIBLE, Jean. Professor do Departamento de Ciência Política da USP e membro do GR-RI. São Paulo, mar. 2015.

VANHONI, Bruno. Assessor Internacional da Secretaria Nacional de Juventude entre 2011 e 2015. Entrevista por *e-mail*, mar. 2015.

VARGAS, Everton Vieira. Chefe da DEMA/MRE entre 1998 e 2001 e Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais/ MRE entre 2001 e 2005. Entrevista por *e-mail*, jul. 2015.

VÁSQUEZ, Mariana. Diretora da UPS/MERCOSUL. Brasília, abr. 2015.

VISCAY, Lautaro, 2015. Coordenador da Secretaria Técnica da REAF/ MERCOSUL. Entrevista por telefone e *e-mail*, abr. 2015.

* * *

IV. Sítios eletrônicos consultados

Blog do Itamaraty: <<http://blog.itamaraty.gov.br>>.

Brasileiros no Mundo: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br>>.

Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br>>.

Centro Rio+: <<http://riopluscentre.org>>.

Chancelaria alemã: <<http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html>>.

Chancelaria argentina: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar>>.

Chancelaria francesa: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>>.

Chancelaria mexicana: <<http://participacionsocial.sre.gob.mx>>.

Chancelaria uruguaia: <<http://sdc.mrree.gub.uy/?q=node/19>>.

Divisão de Desenvolvimento Sustentável da ONU: <<https://sustainabledevelopment.un.org/about>>.

Legislação francesa: <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

Ministério da Defesa: <<http://www.defesa.gov.br>>.

Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina: <<http://www.mrecic.gov.ar/>>.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <<http://www.mds.gov.br>>.

MMA: <www.mma.gov.br>.

MP: <www.planejamento.gov.br>.

MRE: <www.itamaraty.gov.br>.

Opera Mundi: <<http://operamundi.uol.com.br>>.

Portais participativos do Governo Federal: <www.participa.br>; <www.dialoga.gov.br>.

Portal Consular: <<http://www.portalconsular.mre.gov.br/o-que-faz-um-consulado/ouvidoria-consular>>.

Portal dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: <<http://portalodm.com.br>>.

Rio+20: <www.rio20.gov.br>; <<http://www.uncsd2012.org>>; <www.riodialogues.org>.

Secretaria de Relações Exteriores do México: <<http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php>>.

Secretaria Nacional de Juventude: <www.juventude.gov.br>.

Senado Federal: <<http://www12.senado.gov.br>>.





ANEXOS



I. Artigos constitucionais

Artigo 1º, parágrafo único e artigo 14, incisos I a III

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Artigo 29, inciso XII

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992.)

Artigo 187

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

(...)

Artigo 194, parágrafo único, inciso VII

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...)

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.)

Artigo 198, inciso III

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

III – participação da comunidade.

Artigo 204, inciso II

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Artigo 205 e artigo 206, inciso VI

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Artigo 216-A, § 1º, inciso X

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

(...)

X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

Artigo 227, § 1º

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.)

Artigo 79, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas

de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000.) (Vide Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.) (Vide Emenda Constitucional nº 67, de 2010.)

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

II. Decreto do PMSP

DECRETO Nº 6.594, DE 6 DE OUTUBRO DE 2008.

Institui o Programa Mercosul Social e Participativo.

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 no 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.

Brasília, 6 de outubro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

Luiz Soares Dulci



Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
107. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
109. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
110. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)
112. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôsovo: província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)
- 124. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

- 125. Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
- 126. Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
- 127. Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
- 128. José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
- 129. Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)
- 130. Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)
- 131. Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)