

Política externa como política pública no Brasil: pluralização, sociedade civil e participação social

Daniel Martins Silva¹

Resumo: Novos padrões irreversíveis colocados para a política externa do Brasil estariam gerando a necessidade de repensar a participação social neste campo. Ao se aproximar dos contornos de uma política pública, a relação entre governos e sociedade para decidir rumos e meios da orientação externa do país passam pela desconstrução de concepções tradicionais e pelo estudo da viabilidade de alternativas institucionais concretas. Neste artigo, buscaremos apresentar e discutir o estado da arte em torno de novas práticas e possibilidades que se colocam sobre a questão para o caso brasileiro.

Palavras-chave: política externa brasileira, sociedade civil, participação social.

Introdução

Nos últimos anos a discussão em torno da participação social no processo decisório em política externa no Brasil tem sido movimentada pelo intenso debate e pelas propostas colocadas por representantes da sociedade civil organizada, no intuito de tornar a atuação externa do país mais permeável às novas demandas, transparente e equilibrada no que se refere à composição dos atores (agentes econômicos e sociais).

Na ótica do Estado, isso veio sendo reconhecido desde a redemocratização, sob a orientação de Tancredo Neves, que já associava participação social à prática da política externa. Em uma entrevista para o *Jornal da Tarde*, de em 24 de maio de 1985, o chanceler Olavo Setúbal, indicado pelo ex-presidente para ocupar a pasta das Relações Exteriores, afirma:

“A política externa brasileira deve apresenta-se unívoca, em métodos e critérios éticos e políticos, com as práticas internas e o estilo próprio da Nova República (...) Nosso desejo é que possamos advogar, nos foros internacionais, o que realmente praticamos no plano nacional (...) As iniciativas de política externa devem ter representatividade política e interpretar a vontade geral, motivo pelo qual a instituição estará permanentemente aberta ao conhecimento da opinião pública, em particular de seu órgão de controle institucional, que é o Congresso Nacional”.
(JORNAL DA TARDE, 1985)

¹ Mestrando em Relações Internacionais pelo programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

Além disso, Setúbal também defendeu uma diplomacia preocupada com a “origem democrática” e com a representatividade cidadã da política externa. Esta deveria, para o ministro, produzir resultados afinados com os desejos da coletividade, onde se incluem o Congresso, o empresariado, as entidades sindicais, e também representantes de variados setores da comunidade (JORNAL DA TARDE, 1985).

Tem sido frequente afirmar que a política externa brasileira sofre um processo de “politização ruidosa”. Isso quer dizer que ela teria deixado de ser “consenso positivo” para ser tornar cada vez mais fruto de conflitos entre diferentes grupos de interesses (dentro e fora do Estado) sendo, então, influenciável pelas dinâmicas domésticas. Também, como consequência desse fenômeno, teria havido rupturas na orientação diplomática do Brasil, devido ao papel mais ativo dos partidos de situação, retirando a exclusividade do Palácio do Itamaraty em formular a política externa. (LOPES, 2011)

Ademais, tem-se afirmado que atores não-estatais das mais diversas áreas e setores da sociedade, os quais potencialmente defendem o interesse público e coletivo, poderiam estar desafiando o monopólio do Ministério das Relações Exteriores, sobretudo diante da ampliação da agenda da política externa e da importância crescente das negociações comerciais. Esta pluralização dos atores, que estaria em curso, especialmente, desde os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, seria fomentada pelo fenômeno da presidencialização (ou personalização das decisões em política externa).(CASON; POWER,2009)

No entanto, outras evidências revelam um distanciamento da produção da política externa com a dinâmica da democracia. Para alguns autores, mesmo com a evolução da abertura do MRE, este ministério não deixou de ser insulado (SENHORAS, 2013; FARIA, 2012; MESQUITA, 2014; MILANI;PINHEIROS, 2014; JUNIOR; FARIAS, 2014) Portanto, a recente mudança do regime político não produziu automaticamente uma estrutura democratizante do processo decisório em política externa brasileira, e no que se refere a uma possível superação desse quadro é fundamental abordar aspectos em torno da participação “cidadã” e social.

Diversos estudos identificam as condições confluentes que explicam a centralização do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório em política externa brasileira, as quais seriam: a) a existência de uma constituição que viabiliza ampla autonomia para o Executivo e coloca o Legislativo em uma posição marginal; b) a delegação do Legislativo para o Executivo no que se refere à formulação da política externa; c) o presidencialismo de tipo “imperial” no Brasil, ou seja, seu poder de agenda frente ao poder legislativo; d) o

isolamento internacional provocado pelo modelo de desenvolvimento por substituição de importações, o qual teria gerado grande introversão nos processos políticos e econômicos; e) o pragmatismo e uso da via negocial na diplomacia desenvolvida pelo Itamaraty procurando restringir a politização das diretrizes; f) profissionalização da corporação diplomática no Brasil e seu prestígio dentro e fora do país. (FARIAS, 2008:81)

Se por um lado identificamos a questão em torno da centralização do Itamaraty na formulação da política externa, por outro tem-se o desafio de entender a histórica distância entre a sociedade civil no processo de constituição de políticas públicas no país, questão de maior envergadura. Há importantes estudos neste sentido. Para alguns autores, a construção do sistema político ligado a seu passado colonial de índole patrimonialista, verticalizado, autoritário e resistente às mudanças teriam gerado certas condições ainda não superados pela sociedade brasileira. Esta separação entre a formalidade do Estado e a esfera informal da sociedade seria produto da crença acerca do “interesse geral”, o qual teria ocasionado naturalmente o grau de autonomia conferido às burocracias estatais. (SCHWARTZMAN, 2009)

De acordo com Maria do Carmo Campello de Souza (1976), no Brasil do período 1930 a 1964 as tendências de um sistema partidário pouco ou nada autônomo frente ao Estado revelam a tradição anti-partidária, centralizadora, anti-liberal e autoritária presente nas diferentes correntes políticas em disputa no país. A tecnocracia aparecerá como uma grande solução nestas propostas, resultando em uma concentração de poder fenomenal da máquina do Estado. Isso por sua vez fez com que os partidos políticos se tornassem agentes secundários, sem de fato governarem, e estando abaixo dos órgãos burocráticos, os quais se tornariam cada vez mais centrais no relacionamento do Estado com a sociedade. (SOUZA, 1976)

Neste artigo buscaremos apresentar e discutir o estado da arte em torno de novas práticas, realizações e possibilidades que se colocam para a participação social no processo decisório brasileiro em política externa. Na primeira seção deste artigo farei uma discussão conceitual da relação entre regime político democrático e processo decisório em política externa, demonstrando em que medida se entrecruzam, nos planos teórico e prático, opinião pública, política externa, democracia e sociedade civil.

Na segunda seção pretende-se identificar e discutir a evolução do debate sobre participação social em política externa no Brasil, atentando-se ao formato de conselhos permanentes.

Democracia, opinião pública e política externa: qual é o espaço da sociedade civil?

Esta seção tentará demonstrar algumas das intersecções teóricas e práticas entre regime democrático, opinião pública, política externa e sociedade civil. Busco apresentar algumas definições, identificando características expressivas que possam nos orientar quanto ao que seria o papel cabível ou ideal à sociedade civil organizada no processo decisório em política externa.

Na história do pensamento em Relações Internacionais, os primeiros escritos modernos, do início do século XX, problematizavam o binômio sociedade-Estado no âmbito da atuação externa do país e destacavam a controversa relação entre opinião pública e política internacional.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e a ascensão das ideias políticas liberais defendidas pelo projeto de Woodrow Wilson, a crença na opinião pública como balizadora das relações entre os governos emerge como princípio que levaria às atitudes racionais e, portanto, afastaria a possibilidade de guerras. Impunha-se a ideia de uma diplomacia aberta, disponível e consonante com as opiniões da população comum em todo o mundo.

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1946, Edward Carr defendeu que a política internacional estaria vivendo sob a ilusão de uma ideia nefasta (a lei da “harmonia de interesses”), e propôs visões menos utópicas e prescritivas, ou mais realistas. Para Carr, em última instância, nos momentos de crise nem sempre a opinião pública estava certa ou continha soluções racionais no que se refere à política externa de um país.

A primazia do pensamento realista na condução das relações internacionais em condições hegemônicas no campo teórico, até os anos 1970, fez com que a condução das políticas externas dos Estados fossem negligenciadas das condições intrínsecas às instituições políticas democráticas.

Os autores ligados à vertente da razão de Estado com frequência recorrem à ideia de que a opinião pública ou a “vontade popular” seria irracional ou propensa a impulsos e paixões e, portanto, não seriam bons guias de ação externa de um país. (MORGENTHAU, 1948; KENNAN, 1984)

Afirmando-a enquanto *locus* restrito aos especialistas e estadistas, a política externa deveria ser decidida e pensada a partir da independência e segurança em primeiro lugar, e em seguida da expansão e proteção dos interesses econômicos – particularmente dos grupos de

interesses mais influentes. Em outras palavras, a política internacional deveria ser um campo completamente distinto da política doméstica. (DEUTSCH, 1970).

Habermas (2003: 94) afirma que há um relacionamento dialético entre opinião pública e sociedade civil: uma pode interferir sobre a outra. Nesta perspectiva, ela estaria contida na ideia de esfera pública, a qual seria uma “rede de comunicação de conteúdo, tomada de posição e opiniões”. (HABERMAS, 2003: 92). A opinião pública pode ser entendida como o conjunto de ideias, juízos e pensamentos expressos por grupos políticos, econômicos sociais e midiáticos, os quais apresentam determinado consenso em alguma medida no discurso sobre um tema específico. (GOMES, 2000).

O conceito de sociedade civil sofreu uma revitalização substantiva nas modernas correntes de pensamento político no século passado. Na perspectiva clássica de Gramsci, o Estado seria composto pela sociedade política e pela sociedade civil. Enquanto a primeira se refere às instituições políticas e ao controle legal exercido por estas, a segunda seria composta por organismos privados ou entidades formadoras de ideologia, tais como igreja, escolas, partidos políticos, que se moveriam por meio do consentimento e não pela força.

À medida que se intensificaram os processos da globalização, a prática e o conceito de sociedade civil migraram para a esfera do não-estatal, anti-estatal ou pós-estatal (GÓMEZ, 2003). Para defini-la seria preciso estar consciente de que a sua interpretação é polissêmica e variável nos diferentes contextos históricos, podendo aparecer enquanto conceito normativo, descritivo ou ideológico.

Fenômenos como uma maior fragmentação da sociedade contemporânea, maior integração econômica e social mundial, a crise da democracia representativa vinculada ao processo da globalização e, sobretudo, a redefinição do papel do Estado na contemporaneidade são elementos que explicam a difusão e a recomposição do conceito de sociedade civil a partir da perspectiva liberal-democrática. (NOGUEIRA, 2003).

Sinalizando a complexidade em torno das múltiplas categorias explicativas sobre o termo “sociedade civil”, podemos afirmar que esta passou a ser empregada para designar um enorme conjunto desde “empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais”. (COHEN,2003). Nesta miríade cabe destacar algumas linhas gerais:

“Primeiro, as interpretações mais influentes da sociedade civil carregam as tintas da estilização normativa de uma sociedade civil virtuosa e produtora de efeitos democratizadores nos planos político, cultural e econômico. Segundo, a sociedade

civil é abissalmente mais heterogênea do que as formulações teóricas do momento da "euforia" levariam a supor, e, por conseguinte — em vez de unificada por compromissos e valores comuns — é perpassada por divergências e conflitos e portadora de características que podem gerar efeitos positivos ou negativos. Terceiro, a sociedade civil ou o conjunto de atores habilitados a se qualificar como parte dela em cada contexto tem assumido funções institucionalmente reconhecidas — por governos nacionais e subnacionais e por instituições multilaterais — no desenho, no controle e na execução de políticas públicas e programas de ajuda, bem como na representação de públicos diversos e interesses difusos.” (IPEA, 2010: 505)

Descolada de sua natureza estatal, o conceito de sociedade civil ganhou cada vez mais legitimidade enquanto ator relevante frente ao déficit democrático da nova ordem global, que se estrutura a partir de grandes organismos supranacionais. Para Bobes (2010), há pelo menos duas dimensões identificadas na literatura do tema que se apresentam: uma institucional e uma simbólica. Na perspectiva simbólica, a análise da sociedade civil não se resume às organizações, mas integra os diferentes discursos, identidades, movimentos sociais, ou seja, a dimensão da cultura política.

Nesta transformação pela qual teria passado o regime democrático, a legitimidade da sociedade civil ainda está vinculada à autoridade política moderna, devido aos fatos de que: 1 - não há regras democráticas próprias da sociedade civil²; 2 - os Estados ainda são importantes mediadores de algumas das demandas da sociedade civil frente às instituições; 3 - a atuação deste setor não está necessariamente associada a uma oposição aos interesses e à defesa dos Estados. (VILLA; TOSTES, 2006)

Como parte dos sintomas deste quadro esboçado emerge a internacionalização da dimensão social e a “intrusão” dos atores sociais nas diplomacias nacionais, tensionando os pressupostos em torno da ideia de “interesse nacional” tal como concebido pelos homens de Estado. Dessa forma:

“Ao se convidarem para a arena internacional, as sociedades alteram profundamente o jogo diplomático. Acabaram-se os tempos em que os Príncipes dispunham sozinhos da agenda internacional, conduzindo-a como bem lhes parecia, mobilizavam as massas de acordo com os interesses nacionais que eles eram os únicos a interpretar.” (BADIE, 2009: 81)

O avanço das comunicações e a facilidade com que fluem as informações contribuem no processo de apropriação das instituições internacionais e de suas deliberações por parte das

² Esclarecendo: para os autores, poucos agentes do terceiro setor estariam dispostos a reconhecer “a responsabilidade política e ética que deriva da participação ou da busca de interferência numa comunidade política (o que necessariamente envolve defesa das fontes e critérios da accountability de um grupo).” (VILLA;TOSTES, 2006:101-102)

sociedades. Além disso, há que se reconhecer o significativo volume de recursos canalizados pelas redes transnacionais. Isso nos leva afirmar que:

“Esse ativismo internacional das sociedades, onde se misturam jogos de opinião, mobilização transnacional e externalidades crescentes e intensas das ações individuais das mais banais, determina um campo do possível que o governante deve fatalmente considerar.” (BADIE, 2009: 80).

Neste contexto, cabe considerar que a globalização produz efeitos distintos em cada país, e enfatizar as especificidades no que também diz respeito à condução da política doméstica. Mas, é possível admitir que esta intromissão das sociedades na arena internacional seja parte da explicação para a maior repercussão da política externa no debate público no Brasil. Sem dúvida, é fundamental considerar as dinâmicas históricas no interior de cada burocracia estatal para compreender os aspectos qualitativos dos processos decisórios em determinadas políticas públicas. Na próxima seção destacaremos as dinâmicas internas que contribuíram para este processo.

Os países latino-americanos vivenciaram, desde o redesenho do capitalismo e da ordem política que culminou nos ditames do Consenso de Washington, no fim dos anos 1980, dois processos contraditórios: a democratização do regime político e a abertura econômica. Isso porque:

“O primeiro processo induz à descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e à redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo. A liberalização econômica contudo, implica a retirada da proteção pública prévia, à exposição dos agentes à competição do mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade da esfera pública para o mercado. Aquilo que anteriormente era objeto da decisão e alocação pública, a partir do voto da maioria, passa a ser decidido agora no mercado.” (LIMA,2000:)

Diante da predominância da economia de mercado e da democracia representativa como modelo de organização política, as premissas vinculadas ao realismo e suas prescrições em torno de como deveriam ser conduzidas as políticas externas foram perdendo força, ao menos no âmbito do discurso político e acadêmico.

É sabido que a década de 1990 trouxe no bojo da reestruturação produtiva e do emprego – com desvalorização do trabalho manual - transformações na estrutura das classes e nas estratégias dos atores sociais. Ao mesmo tempo, a volta da democracia no Brasil estava assentada, entre outros princípios, na possibilidade de que a sociedade civil pudesse trabalhar conjuntamente com o Estado. (SORJ, 2000)

Ademais, observou-se uma tendência de desgaste dos instrumentos tradicionais de representação, notadamente os partidos políticos frente à fragilidade do sistema eleitoral. É neste contexto que se vê o surgimento dos chamados “novos movimentos sociais”. Estes se caracterizam por estarem associados a pautas que transcendem interesses ligados a questões produtivas ou político-institucionais, como por exemplo o feminismo, o ecologismo, movimentos civis LGBT, etc. No Brasil, o principal expoente desta nova orientação social na última década foi o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), que pauta especificamente a distribuição de terras no país (SORJ, 2000)

Ainda no âmbito do esvaziamento da noção de sociedade civil tal como concebida durante o regime militar no Brasil³, cresce o chamado terceiro setor, ou o conjunto de entidades privadas com fins públicos, que mais recentemente é uma das principais substâncias do novo discurso em torno de sociedade civil. As organizações não governamentais (ONG's), principais atores dentro deste campo, apareceram como um fenômeno tanto nos países centrais como periféricos, como expressão da “crise de representatividade dos partidos políticos e na fragmentação da luta por direitos”. (SORJ,2000:95)

Embora sejam objetos de problemas e limitações, devido à natureza de seu discurso, em que se defende a ideia da insustentabilidade do Estado em torno de políticas e assistencialismo social, bem como a dependência destas entidades de recursos públicos, as ONGs também apresentam potencialidades no que se refere à capacidade de expressar necessidades e interesses de grupos sociais, assim como mobilizar valores no plano nacional e internacional. (SORJ, 2000:96)

Por fim cabe destacar que houve um rápido processo de internacionalização das entidades da sociedade civil brasileira, que como novidade trouxe um aporte de recursos provindos de redes transnacionais, com numerosa quantia de financiamento estrangeiro, no caso das organizações não governamentais. (HIRST; LIMA, 2002)

À medida que a integração e abertura da economia brasileira produziram uma mudança na estratégia comercial externa do país bem como impactos distributivos internos (ganhos e perdas diferenciadas entre agentes sociais envolvidos) e concentração de custos e

³ Durante o regime militar que vigorou no Brasil a partir de 1964, utilizava—se o termo com frequência para indicar tudo aquilo que se opunha ao sistema autocrático instalado. Ela seria portanto a face democratizante da política e incluiria todas as organizações que não estivessem vinculadas ao Estado. (SORJ, 2000: 93)

benefícios para determinados setores percebeu-se uma maior mobilização de entidades da sociedade civil organizada, com conseqüente pressão em torno da condição democrática.

Participação social para uma política externa democrática

A esta altura coloca-se a questão sobre como deveria ou poderia ser uma política externa democrática, legitimamente própria de um regime político que se orienta pela democracia representativa. Duas considerações iniciais merecem ser enfatizadas.

Primeiro, é preciso reconhecer as dificuldades concretas no que se refere a estruturas e métodos institucionais no âmbito do processo decisório em política externa no sentido de consultar, ouvir ou acomodar a participação popular. Isso, no entanto, não traduz a relação regime democrático e política externa enquanto contradição lógica, uma vez que isso depende do ponto de partida ontológico pelo qual se analisa.

Para Salomón e Pinheiro (2013), a especificidade da política externa é de que esta política pública é implementada fora das fronteiras estatais, podendo distanciar os objetivos dos resultados desejados. Alguns fatores em geral são destacados para revelar o “primado da política externa” em detrimento de uma abertura do processo para outros atores: diminuição da eficiência decisória, urgência para tomada de algumas decisões, necessidade de obscurecer informações e a ausência de pensamento a longo prazo de outros agentes.

Consideraremos que na formulação de política externa há duas grandes dimensões ou agendas que podem se diferenciar em termos da construção histórica de prioridades, e dos interesses da política externa de cada país – estes, embora dificilmente alterados em essência, podem transmutar ou sofrerem mudanças táticas. Há uma de caráter prioritário, onde se discutem questões centrais para o desenvolvimento e a integridade nacional (segurança e defesa nacional, política comercial externa, integração regional, por exemplo) e outra de caráter secundário ou complementar, que tem menor poder ou capacidade de constrangimento efetivo dos seus interesses substantivos em processos de negociação (como meio ambiente, direitos humanos, cooperação para o desenvolvimento, por exemplo). Assim sendo, o grau de transparência e participação social na política externa brasileira dependem de fatores como: conjuntura interna e internacional, interesse do governo em vigência, e também da natureza do tema inserido na política externa. (MILANI, 2011 :42). O que nos leva a inferir que atores não-estatais da sociedade civil podem ser mais influentes em determinados períodos ou processos e em outros não.

Segundo, não é possível falar em fórmulas prontas, no entanto, algumas diretrizes poderiam ser assinaladas, de forma que uma política externa democrática deveria guiar-se pelo: controle do parlamento nacional, consideração do peso da opinião pública, preocupação dos partidos políticos nacionais com os impactos da dimensão internacional, existência de burocracia especializada para conduzi-la, integração a um sistema de Estados absorvendo os valores da sociedade internacional; equilíbrio entre legitimidade doméstica e internacional além de basear-se na ideia de paz democrática. (PEREIRA, 2008)

Um dos argumentos geralmente utilizados para refutar a existência de uma política externa democrática faz referência às deficiências institucionais da democracia, colocando no centro do problema o “dilema do governante”. Isso quer dizer, o governo precisa atender à expectativa e aos interesses de seu eleitorado para manter-se no poder e ocasionalmente reeleger-se, e para tanto pode tomar decisões pensadas a curto prazo. Além de se preocupar com sua sobrevivência no poder, ao mesmo tempo, ele precisa servir aos interesses coletivos mais amplos e de longo prazo da população nacional. (LIMA, 2000:279)

Sobre isso, cabe afirmar que há diferentes tonalidades em política externa para o alcance do interesse nacional, tal como ocorre em qualquer outra política pública. Nesse sentido, entende-se a concepção de política exterior como um processo que em partes deve corresponder à expectativa do texto da Constituição sobre o que se entende por interesse nacional – igualdade entre Estados ou prevalência dos direitos humanos, por exemplo – mas também às possibilidades estratégicas da política para os problemas da sociedade: frutos do movimento do regime democrático.

Não restam dúvidas de que sejam precisos mecanismos institucionais que amenizem o oportunismo presente no dilema do governante e imbricado no sistema político-eleitoral. Por outro lado, também é preciso deslindar práticas e inovações que resolvam a questão da centralidade das agências burocráticas e suas ineficiências dado o grau de autoridade conferido a elas e ao insulamento do processo decisório dentro e fora da estrutura estatal. Esta demanda também surge com a necessidade de se equacionar as aspirações permanentes do país inserido nas rápidas mudanças de conjuntura econômica e política internacional, que de outra forma deixa o Estado à mercê de estratégias de inserção anacrônicas.

Nos Estados Unidos, a política externa consegue mobilizar a população e pode mudar os rumos das eleições. No entanto, também é preciso considerar que o contraste entre doméstico e o internacional se dá na mesma proporção da distância que existe entre o horizonte das corporações diplomáticas e dos cidadãos em democracias capitalistas. A política

externa, neste sentido, teria efeitos muito maiores para a burocracia do Estado, industriais e banqueiros do que para o eleitorado comum. (ANDERSON, 2015:11).

Duas singularidades marcariam o caso norte-americano: o provincianismo de eleitores que tem pouco conhecimento sobre as relações internacionais e um sistema político que tem oferecido extenso poder ao Executivo na condução da política externa, “liberando presidências, frequentemente frustradas em suas metas domésticas, por legislaturas turbulentas, a agir sem pressões transversais similares no exterior”. (ANDERSON,2015:11)

Os recentes debates lançados pelos meios de comunicação de massa no Brasil possuem uma distorção notável ao tratarem deste processo na política externa: adesão a posicionamentos sem critérios de uma constante imagem negativa da esfera política. Especificamente à política externa, constrói-se a ideia de que esta seria não problemática no âmbito da política e de que os fins buscados estariam “dados”. Tudo não seria senão técnica. Ao contrário, coloca-se para a lógica do regime democrático que:

“(…) os fins são intrinsecamente problemáticos, e de que na verdade o grande problema é o problema político da fixação de fins a serem perseguidos pela coletividade, conciliando ou hierarquizando os fins variados e frequentemente antagonicos que correspondem a diferentes categorias de atores e de interesses ou valores afetados pelas decisões tomadas em nome da coletividade.” (REIS, 2010:59)

É válido supor que os níveis sócio-econômicos e educacionais têm relação direta com o interesse dos cidadãos pela política nas suas diferentes dimensões. Longe de ser, portanto, tema de interesse e debate para a maior parte da população, dado o significativo grau de desigualdade no país, a opinião pública em torno da política externa no Brasil é restrita a uma elite minoritária que, por sua vez, pode se divergir do interesse do eleitorado, como bem formulado por Fábio W. Reis (2010:56-57).

Experiências democráticas na política externa: o caso dos conselhos participativos

Em um curto retrato histórico da evolução de mecanismos ou ações mais concretas para participação social em política externa no Brasil, faremos alguns destaques. De acordo com Vaz (1999), esta abertura para a sociedade e fórmulas criativas na política externa brasileira desde 1994 se realizaram sempre com a preocupação de evitar uma descaracterização dos elementos de continuidade das práticas históricas. No período Itamar

Franco, houveram seminários com participação de membros da sociedade civil para discutir temas de política externa, onde já se faziam presentes demandas por um diálogo contínuo e formalizado junto aos interessados na sociedade civil. Nas propostas sugeria-se a criação de um conselho maior para o debate e exposição de linhas gerais da política externa, mas também foros sobre temas específicos com segmentos sociais atuantes na área, além de articulação *ad hoc* no processo de formulação do posicionamento brasileiro em negociações internacionais. (LOPES, 2010)

Nos governos FHC e Lula houve maiores esforços para ampliar a participação da sociedade civil nos assuntos externos, sobretudo na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, diferentes orientações político-partidárias podem dar tonalidades diversas a um processo decisório mais participativo. Enquanto o foco do governo PSDB basicamente se dava a partir das organizações não-governamentais, na gestão PT houve uma ampliação do que seria a sociedade civil no campo da política externa, incluindo movimentos sociais e movimento sindical, por exemplo.(MESQUITA, 2012).

Nesse período se criam o Programa Mercosul Social e Participativo e o Fórum Consultivo Econômico e Social para produzirem recomendações ao Grupo Mercado Comum por parte de atores do segundo e terceiro setor. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), de 2003, volta-se para participação social na área de segurança alimentar, presidido por entidades sociais, e composto por 20 ministérios do Executivo (entre eles o Itamaraty) e 40 grupos da sociedade civil.

Nos últimos anos, o Ministério das Relações Exteriores buscou dar maior acessibilidade a seus programas por meio de conteúdos no site virtual do Itamaraty⁴ (notícias, agenda do ministro, informações sobre projetos, acordos e documentos), e em redes sociais de forma multimídia. Ao mesmo tempo, o Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), juntamente com a FUNAG, produzem materiais e eventos sobre temas da agenda internacional brasileira . Os seminários “Diálogo sobre Política Externa”, e “Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional”,

Estes mecanismos de diplomacia pública e transparência podem ter sentidos diversos. Lopes (2012) identifica que essa prática tem sido mais recorrente nos países do Norte do que nos do Sul. Ela não seria apenas o conjunto de atividades para cultivar a imagem do país no exterior e influenciar a opinião pública estrangeira, mas também seria um exercício político doméstico. Duas grandes vertentes da diplomacia pública têm se destacado: uma que

4

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>

busca legitimizar as realizações da política externa frente aos cidadãos (propagandística) e outra de matriz dialógica, em que os nacionais são agentes participativos ou opinativos do processo.

Embora tenha havido esforços para criar espaços de diálogo no Brasil (tanto pela diplomacia pública, quanto pela criação de foros participativos), na última década, ele tem ocorrido à vontade e ao empenho do agente governamental envolvido e o tema em questão. (MELLO, 2012)

Na América do Sul também tem havido uma mudança em torno da percepção e de arranjos institucionais em política externa com cortes democráticos. Para citar alguns exemplos, destaca-se o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, organização do Estado argentino que busca gerar intercâmbio de informações entre os representantes da sociedade civil e do governo no que se refere aos processos políticos do Mercosul. Na Venezuela, a nova constituição bolivariana de 1999 prevê a existência de referendos populares para a celebração de acordos ou compromissos internacionais que estejam em trâmite na Assembléia Nacional.

No Uruguai, o decreto presidencial 25-014 instituiu o Sistema de Diálogo e Consulta entre o Ministério das Relações Exteriores e as organizações sociais. De acordo com o texto, os objetivos estratégicos do órgão seriam: a criação de âmbitos institucionalizados de informação, opinião e diálogo entre cidadãos e o ministério, ampliação do controle cidadão sobre as ações desenvolvidas pelo mesmo. O MRE uruguaio desenvolve dois formatos de diálogo com a sociedade civil. Uma delas é no modelo de plenário, onde se convoca publicamente uma vez ao ano todas as entidades interessadas, para se discutirem com o ministro os objetivos estabelecidos para o ano presente e uma prestação de contas do ano anterior. O segundo formato são as comissões (divididas em gênero, integração regional e fronteira, promoção dos direitos da cidadania no exterior e na República, e finalmente, organismos multilaterais). Nestas, os representantes do governo estarão em contato semestral com a sociedade civil e construirão uma agenda comum em que também podem participar outros órgãos do Estado ⁵

No Brasil, o debate sobre a formalização da participação social teve algum horizonte nos últimos anos. Uma das iniciativas, vinda da Presidência da República, instituía o decreto de número 8.243, de 23 de maio de 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). De acordo com o texto

⁵ Disponível em: < http://sdc.mrree.gub.uy/sites/default/files/mrree_3361.pdf >

legislativo, pretendem-se criar mecanismos de formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas os quais incluiriam a administração pública federal e a sociedade civil (que, na leitura do decreto, conteriam os cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não, redes e organizações). Esta política utilizaria-se de conselhos, comissões, conferências nacionais, ouvidorias públicas, mesas de diálogos, fóruns interconselhos, audiências e consultas públicas e plataformas de participação virtual.

Desde 2010, consta em lei (artigo nº 2, inciso VI do Decreto Nº 7304) na estrutura do Ministério das Relações Exteriores a existência de um Conselho de Política Externa. Este seria um órgão de deliberação coletiva presidido pelo Ministro de Estado, e composto pelo Secretário Geral das Relações Exteriores, pelos Subsecretários Gerais, pelo Diretor Geral do Instituto Rio Branco, pelo Chefe de Gabinete do Ministro e pelo Chefe de Gabinete do Secretário Geral. Dentre suas atribuições, estariam garantir unidade das atividades realizadas pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, e aconselhar representantes políticos envolvidos no processo decisório e executório em política externa. Não obtivemos nenhuma informação relevante sobre o funcionamento desta instância desde sua criação. Não consta, nem ao menos como observadores, a participação formal de nenhuma entidade social ou econômica que possivelmente poderiam estar envolvidas ou afetadas por programas de política externa.

Recentemente a discussão ganhou fôlego com a Conferência “2003-2013: uma nova política externa”, evento convocado por especialistas, membros de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos, entre outros segmentos da sociedade. Nele foram discutidos as perspectivas e os temas que estavam e ainda estão colocados no horizonte da política externa brasileira contemporânea. Nesta, houve destaque importante para a criação de um órgão de diálogo com agentes sociais. A proposta foi colocada na forma de carta pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GRRI), criado em 2012. Ele é composto por intelectuais, ativistas políticos e também quadros de ministérios do governo brasileiro, que estreitam ideias e propostas para os rumos da atuação internacional do Brasil e para seu processo decisório. O Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), seria uma instância permanente de:

“(…)consulta, participação e diálogo da sociedade com o poder Executivo sobre a política externa no marco do disposto pela Constituição Federal segundo a qual, a política externa é de competência privativa do Poder Executivo Federal, do/da Presidente.” (BRASIL NO MUNDO, 2014)

De acordo com os documentos assinados por membros do grupo, fundamenta-se que o Conselho poderia ser instrumento para: a) reduzir as assimetrias econômicas, sociais, culturais e ambientais presentes no contexto nacional, regional e internacional; b) contribuir com a democratização do Estado brasileiro; c) ampliar a capacidade do Estado considerando sua legitimidade e credibilidade frente a sociedade; d) o comprometimento com a transparência de informações.

O CONPEB seria, na proposta do GR-RI, um conselho consultivo, portanto não-deliberativo, que seria composto tanto por agentes sociais como econômicos (organizações, movimentos, redes, centros de pesquisa, fundações partidárias). Na visão de Lima e Milani (2014), este formato iria na contra-mão da “privatização da política externa”. De acordo com os autores, haveria duas propostas distintas para definir o formato institucional da participação da sociedade civil na política comercial externa brasileira atualmente: a criação de uma agência especializada em comércio (tal como existe nos Estados Unidos, a partir do USTR), ou a transformação da Câmara de Comércio Exterior em espaço responsável por formular e consultar acerca do processo. Em ambos processos haveria a retirada do Itamaraty e a possibilidade de que a pauta da política externa estivesse dominada por interesses corporativos. (LIMA; MILANI, 2014)

Mesmo em episódios de espaços participativos que congregaram atores sociais no processo de formulação de posicionamento brasileiro para comércio internacional, como foi a experiência da SENALCA⁶, há evidências de que o Itamaraty teria uma abertura para a sociedade civil doméstica com objetivos instrumentais. No processo de deliberação da ALCA, por exemplo, dois elementos importantes se destacam: a) o governo brasileiro buscou aliados para fortalecer sua posição negociadora, e nesse sentido se aproximou dos grupos de interesse, embora operando com base em falsos consensos; b) as assimetrias de poder e informação entre o movimento sindical, movimentos sociais e ONGs por um lado e as entidades de defesa dos interesses empresariais, sendo estas últimas relativamente mais preparadas para atuar de maneira influente. (SANTANA, 2001).

Cabe mencionar também o estudo de Milani e Oliveira (2012), em que se analisa a atuação de dois grupos de interesses com vistas a influenciar na formulação da estratégia comercial externa brasileira: a Coalização Empresarial Brasileira (CEB) e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) entre 1995 e 2010. De acordo com os autores, a posição

⁶ Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA.

brasileira, em três momentos (negociações da Rodada Doha na OMC, negociações para ampliação da integração regional e acordos comerciais fora da América do Sul) esteve muito mais convergente com as demandas do segmento empresarial do que com a agenda de contestação social liderada pela REBRIP. Em duas das negociações a rede esteve presente de forma marginal e teve pouco acesso às informações do processo, ao passo em que havia reuniões de consultas do governo brasileiro com entidades do segundo setor. (MILANI; OLIVEIRA, 2012)

Durante o governo Dilma Rousseff, assim como no período Lula, houve algumas reuniões consultivas do tipo ampla e setorial realizadas pelo MRE e pela Secretaria Geral da Presidência da República. Estas iniciativas, no entanto, ainda são marcadas pela “falta de permanência e de clareza sobre desdobramentos concretos e acolhimento de propostas, o que não contribui para a consolidação dos avanços obtidos no período nem para a democratização do processo.” (MELLO,2012:3)

Em um desses momentos, em que temas ditos menos sensíveis estão na pauta, o processo é relativamente mais permeável, embora problemático. A questão do desenvolvimento sustentável nos fóruns da Nações Unidas (a Agenda Pós-2015) foi um dos recentes episódios em que houve expressivo interesse e participação de entidades sociais. Foi em 2014 que a Secretaria Geral da Presidência da República fez o primeiro contato com a sociedade civil brasileira para discutir o posicionamento do país nas negociações do Grupo de Trabalho Aberto (uma das três instâncias principais que discutiam o desenho do programa na primeira fase de formulação). No entanto, um dos desafios comuns a todas as organizações que buscavam incidir no debate dos ODS foi a não existência de canais formais entre o governo brasileiro e a sociedade civil, que permitissem o acompanhamento de quais temas e quais ênfases seriam colocadas pelo Brasil no texto. (NILO; HAZARD, 2014)

Sem dúvida há uma distância entre o discurso e a prática no que se refere às instâncias formalizadas de *accountability* vertical. Nesse sentido, é preciso pontuar a diferença entre participação e influência nas decisões de uma política pública. Em geral, elas são categorias utilizadas sem critérios claros pelos analistas que advogam a tese da horizontalização da política externa e as entendem como elementos sinônimos. (JUNIOR; FARIAS, 2014a) Dessa forma, ao falarmos de qualquer instrumento que busca participação social também é preciso considerar sua efetividade enquanto uma via concreta de inserção e influência sobre a tomada de decisão.

Qual é o poder de driblagem que os conselhos permanentes têm frente ao insulamento que persiste na prática do Itamaraty? Essa pergunta fica sem resposta se não

tivermos noções mais detalhadas do que vem sendo feito no Uruguai, na Argentina ou na África do Sul, buscando entender como essa configuração se dá na prática. No entanto, o formato contínuo e estável de um órgão participativo poderia reverter algumas deficiências latentes do processo decisório em política externa relativas à abertura de informações e composição igualitária de agentes da sociedade.

Considerações Finais

Neste artigo apresentamos e discutimos algumas das proposições e ideias recentemente lançadas com o intuito de suprir uma importante lacuna do sistema decisório em política externa no Brasil: a *accountability* vertical. Isso quer dizer, o acompanhamento das políticas por parte de cidadãos e entidades representantes da sociedade. Ao sintonizarmos os elementos Estado, sociedade e política externa concluímos que novas tendências políticas e econômicas globais impactaram significativamente a percepção da política externa no projeto nacional, bem como a atuação da sociedade civil brasileira. Estes movimentos parecem ser irreversíveis no sentido de produzirem uma demanda crescente por maior acompanhamento das fórmulas e efeitos resultantes das ações externas do país na esfera doméstica e internacional.

Além da diplomacia pública, formatos institucionais formais e permanentes também se avistam como possibilidades para enfrentar o insulamento burocrático. Assim, cabem estudos que identifiquem características de experiências alhures, observando as limitações e os desafios enfrentados tanto pela sociedade civil organizada ou cidadãos no que se refere ao poder de influência, como das agências do Estado relativamente a abertura e o diálogo franco com atores não-estatais.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. A política externa americana e seus teóricos. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

BADIE, Bertrand. O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional. Salvador: EDUFBA, 2009.

BRASIL NO MUNDO. A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no mundo. 10/09/2014. Disponível em: http://brasilnomundo.org.br/comunicados-gr-ri/a-criacao-do-conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-e-consolida-a-insercao-soberana-do-brasil-no-mundo/#.VNITC_nF9NN

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”, *International Political Science Review*, vol. 30, n. 2.

COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. v 46,nº3. p. 419-459. 2003.

DEUTSCH, Karl. *Política e Governo*. Brasília: UnB, 1979.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 51,nº 2. 2008

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*. V. 34, n. 1, 2012.

GOMES, Wilson. Opinião pública política hoje: uma investigação preliminar. Grupo de Trabalho Comunicação e Política da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), Bahia, 2000. Disponível em: <http://vsites.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Wilson2000.pdf>. Acesso em out/2011.

HABERMAS, Jürgen. O papel da sociedade civil e da esfera pública política. In: *Direito e democracia: Entre factilidade e validade*. Trad. Flávio B. Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro, Tempo brasileiro: 2003

IPEA. *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v. 2.

JORNAL DA TARDE. O chanceler Olava Setúbal apresenta a nova diplomacia: liberal e moderna. 24-05-1985. Disponível em: <http://sites.itaucultural.org.br/olavosetubal/wpcontent/uploads/2011/05/setubal7-3.pdf>

JUNIOR, Haroldo Ramanzini; FARIAS, Rogério de Souza. A sociedade, o Estado e a política externa: em busca da sintonia. *Política Externa*, v. 23, nº 2, 2014.

KENNAN, George F. *American Diplomacy*. Chicago, University of Chicago Press, 1984.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R.S. Privatização ou democratização da política externa brasileira? *Carta Maior*. 01/04/2014. Acesso em 29/06/2015. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 54, n. 1, 2011.

_____. Política externa democrática: oximoro, quimera ou tendência? Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n.80, 2012.

LOPES, Dawisson Belém. Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: A Plausibilidade de uma Política Externa Democraticamente Orientada no Brasil Contemporâneo. Tese apresentada ao IESB/UERJ. 2010.

MELLO, Fátima. Democratização do processo decisório na formação da política brasileira. FASE. 2012. Acesso em: 29/06/2015. Disponível em: <<http://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/artigo-analisa-inclusao-na-politica-externa/>>

MESQUITA, Lucas Ribeiro. A formação do sistema brasileiro de política exterior. Mural Internacional. V.5, n. 1, 2014.

_____. Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. Revista Oikos, v. 11, n. 2, 2012.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional. V. 35, n.1, p. 11-41, 2013.

_____; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Atores não-estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. Revista Dados. V. 55, n. 2, p. 367-401, 2012.

_____. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. Política externa brasileira: a política das práticas e a prática das políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MORGENTHAU, Hans J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. (6. ed.) New York: McGraw Hill, 1997.

NILO, Alessandra; HAZARD, Damien. A Agenda Pós-2015: A sociedade civil e o futuro que queremos pautar na ONU. Fundação Friedrich Ebert Brasil, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, 2003.

PEREIRA, J.C. (Org). Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior. Madrid: Ariel, 2008.

REIS, Fábio Wanderley. Política externa, democracia e relevância. Política Externa. V. 19, n. 2. 2010.

SANTANA, Helton R.P. Grupos de interesse e a política externa brasileira para a ALCA. Contexto Internacional, v. 23, n. 1, pp. 167-196, 2001.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 56, n.1, p. 40-59, 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. As bases do autoritarismo brasileiro, 4 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SENHORAS, Elói Martins. A autonomia relativa do Itamaraty diante de deslizos e desgastes diplomáticos. Boletim Mundorama. N. 75, 2013.

SOUZA, Maria Campelo de. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1946). Editora Alfa-Ômega, 1976.

SORJ, Bernardo. Nova sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional. V. 42, n. 2, 1999.

VILLA, Rafael; TOSTES, Ana Paula. Democracia cosmopolista versus política internacional. Lua Nova. p. 69-107. 2006 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n66/29085.pdf>>