

Democracia e Política Externa Brasileira

A Sociedade Civil nos Governos FHC e Lula

Lucas Ribeiro Mesquita¹

No Brasil, a política internacional sempre foi distante da sociedade (*apud* Souza, 2008)

Já faz tempo que a política internacional deixou de ser um campo exclusivo dos especialistas e dos diplomatas, [ela] passou a ocupar um lugar central na vida pública e no debate brasileiro. (Fiori, 2009)

Resumo

O artigo busca analisar a participação da sociedade civil no processo de produção da política externa nos governos Fernando Henrique e Lula. Trabalhamos com a hipótese que a incorporação da participação da sociedade civil se ocorreu tanto pela motivação de parcelas da sociedade civil em questionar a centralidade decisória do Itamaraty, quanto pela abertura da burocracia decisória pelo governo brasileiro. Nossas conclusões apontam para uma mudança conceitual da sociedade civil durante o governo Lula quanto comparado ao governo FHC, fato que permitiu a ampliação dos espaços participativos na política externa brasileira.

Palavras Chave: Sociedade Civil, Democracia, Política Externa Brasileira, Mercosul

Abstract

The paper analyzes the participation of civil society in the production of foreign policy in Cardoso's and Lula's governments. Our hypothesis claimed that the incorporation of civil society participation occurred both motivation parcel of civil society in question the centrality of the Foreign Ministry, and because the opening of the ministerial bureaucracy. Our findings points to a conceptual change in civil society during the Lula's government as compared to the Cardoso's government, a fact that allowed the expansion of participatory arenas in Brazilian foreign policy.

Key Words: Civil Society, Democracy, Brazilian Foreign Policy, Mercosul

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Mestrando em Ciência Política pela Unicamp. Pesquisa Financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

Introdução

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro é historicamente caracterizado como uma das mais insuladas burocracias do Estado Nacional Brasileiro, no entanto, o processo de democratização das políticas e a liberalização econômica, ocorridas no Brasil com o processo de redemocratização no limiar da década de 80, incitaram a descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político e a consequente politização do processo de formação de políticas públicas, inclusive da política externa brasileira (PEB).

Partimos do questionamento, seria a sociedade civil capaz de participar do processo de formulação da política externa brasileira? Esse questionamento inicial nos leva a outros importantes pontos para compreensão do processo de incorporação das demandas sociais. Sabemos que o processo de incorporação da participação da sociedade civil no projeto dominante pode ocorrer por duas vias: pela motivação dos sujeitos dominantes que permitem a participação de grupos marginalizados do processo - no caso em análise o sujeito pode ser ilustrado pelo Estado brasileiro e sua Chancelaria - pela demanda dos grupos marginais em instalar canais de participação como forma de influenciar a formulação e o processo de implantação de políticas públicas.

Gostaríamos de salientar o que entendemos por sociedade civil. Pela complexidade da vida política é perigoso considerar a sociedade civil como o simples somatório de indivíduos, ou a própria dicotomia entre Estado e não público. A sociedade civil implica pluralismo, um espaço no qual a concorrência entre projetos políticos distintos é característica principal, e quais buscam se tornar hegemônicos (ALONSO, 1996), por tais características negamos a homogeneidade ou simplificação do termo sociedade civil.

No caso em análise, perceberemos que a noção de sociedade civil mudou dentro do discurso do Itamaraty. Nos anos 90, muito em função da reforma liberal ocorrida no aparato estatal brasileiro, a participação da sociedade civil era concebida como a participação das Organizações Não Governamentais, prática e definição que foram superadas dentro do Itamaraty, principalmente por causa da emergência do

Governo Lula, que como será demonstrado, ampliou a participação da sociedade civil para além da simples participação de ONGs.

O artigo se enquadra nos estudos de política externa que buscam avaliar a atual situação do chamado processo de democratização da política externa brasileira através da análise da participação dos atores não estatais, no caso de organizações da sociedade civil, na produção dessa política durante o Governo Lula.

Para efeito de análise iremos utilizar um mecanismo simples de comparação com a participação da sociedade durante a década de 90, avaliando se a participação de movimentos da sociedade civil se intensificou, sendo as demandas da sociedade civil observadas pela diplomacia nacional, ou se o processo de incorporação desses atores se caracteriza apenas no plano discursivo ou em situações específicas.

Trabalharemos com a hipótese que a incorporação da participação da sociedade civil se ocorreu tanto pela motivação de parcelas da sociedade civil em questionar a centralidade decisória do Itamaraty, que ao longo da década de 90 e nos anos 2000 demandaram a participação no processo de produção da PEB, quanto pela abertura da burocracia decisória pelo governo brasileiro, principalmente no governo Lula, o que permitiu a sociedade civil se tornar um ator capaz de atuar na produção da atual política externa brasileira.

Utilizaremos como dados os relatórios produzidos no âmbito do Ministério de Relações Exteriores de Balanço da Política Externa no período 2003-2010, o qual engloba a atuação da diplomacia brasileira no período e inclui como item de análise a descrição da participação e controle de atores externos ao Itamaraty no processo de produção e execução da política externa, além do relatório sobre Participação Social produzido pela Presidência da República em decorrência do Balanço de Governo do período 2003-2010, o qual confere um espaço a participação da sociedade civil nas questões internacionais.

A escolha dos dados oficiais do governo se justifica por conter uma declaração da própria instituição sobre os canais de participação das outras instâncias na política externa brasileira, o que nos permite avaliar quais são realmente os atores não-estatais reconhecidos e aptos a participação na política externa.

Em relação a comparação histórica trabalharemos em função de pesquisas que analisaram a participação social nas conferências internacionais da década de 90, os quais avaliaram a participação, e o impacto efetivo dessas na produção da PEB.

Por fim, o trabalho proposto irá contribuir para organizar o debate proposto na subárea de Análise da Política Externa, entendendo o Estado não como um ator coeso e unitário, mas evidenciando que as suas decisões são marcadas por um jogo político interno, a partir da interação com os vários atores influentes nas questões internacionais.

Dividiremos nosso trabalho em três partes, sendo a primeira responsável por explicar a formação insular e o processo de abertura do Itamaraty; em seguida avaliaremos em consonância com a literatura a participação da sociedade na década de 90, para que enfim possamos avaliar a evolução e a situação da participação da sociedade civil na Política Externa Brasileira.

Do Insulamento Burocrático ao Processo de Abertura

Como salientamos, o corpo diplomático brasileiro pode ser considerado como um dos mais, senão o mais, insulado aparato burocrático do Estado Brasileiro. A parte a seguir tem como objetivo demonstrar, através da literatura especializada, as causas do insulamento burocrático e as mudanças organizacionais ocorridas após o período de redemocratização, o qual permitiu a emergência de novos atores na política externa brasileira.

A tese clássica sobre a formação insular do Ministério das Relações Exteriores são os estudos sobre a evolução e a estrutura do serviço diplomático brasileiro encontrados na obra de Cheibub (1985). O autor trabalha com a tese de que os diplomatas, enquanto corpo profissional, fortaleceram-se ao longo da formação do Estado brasileiro, o que lhes permitiu o monopólio na condução, e inclusive no processo de formulação da política externa. Para o autor, os diplomatas enquanto “membros de uma instituição, tendem a adquirir uma autonomia crescente

tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal” (Cheibub, 1985, p. 114).

É interessante perceber que o processo de insulamento datado do início do século coincide com o projeto de consolidação das instituições brasileiras iniciado nas primeiras décadas do século XX. A primeira medida que buscou uniformizar a burocracia diplomática foi o mecanismo de seleção e recrutamento dos diplomatas realizado pelo Barão de Rio Branco² o qual tendia a selecionar os novos membros a partir da sua origem social e da sua coesão ideológica, fatos que favoreceram a criação de um corpo relativamente coeso e homogêneo capaz de se sustentar ao longo do tempo.

A criação do Instituto Rio Branco em 1945, como colocam Faria, Lopes e Casarões (2010) configurar-se-ia como a medida mais importante no sentido de garantir o insulamento da Chancelaria, visto que criava uma academia profissional rígida, criteriosa e única no serviço civil brasileiro, comparável somente ao que representava a Escola Superior de Guerra para os militares.

Podemos dizer que a estrutura burocrática foi reforçada em 1945 com a criação do Instituto Rio Branco, a escola de diplomatas do Itamaraty, a qual reforçou o *esprit de corps* e a coesão ideológica de seus membros, características que se mantiveram praticamente intactas ao longo do tempo.

Com o fim de um regime militar autoritário, a nova conjuntura brasileira de liberalização política e de abertura econômica foi estabelecida, implicando mudanças em toda a sociedade nacional, no modo de pensar e inclusive na forma de conceber a política externa.

Lima (2000) atenta ao fato de que a democratização das políticas e a liberalização econômica, ocorridas então no Brasil, incitam a descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político e a consequente politização do processo de formação de políticas públicas, dado que a escolha da política externa – e consequentemente do interesse nacional – é resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno, dependendo assim das preferências e interesses da coalizão política vencedora.

² José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão de Rio Branco, foi o chanceler brasileiro durante o período de 1902 a 1912. Foi responsável pela consolidação das fronteiras brasileiras e pela aproximação com os Estados Unidos. É o patrono da diplomacia nacional.

Em resumo, a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno (LIMA, 2000, p. 295).

A novo rearranjo distributivo da política externa brasileira, fez com que os novos (e diversos) atores, passassem a se preocupar e serem mais perceptíveis a discussão, e a buscando uma maior articulação de seus interesses em tal política, o que vem afetando o insulamento que desfrutava o Itamaraty.

Vários exemplos sinalizam a politização da política externa, entre eles o maior espaço dado pela mídia à matéria (CERQUEIRA, 2005), o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as relações internacionais brasileiras (ALEXANDRE, 2006), a crescente relevância que a política exterior adquiriu nos debates e campanhas eleitorais nas campanhas presidenciais (ALMEIDA, 2004).

Tais elementos são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. Nos termos de Nunes (1997), se o insulamento burocrático significa a *redução* do escopo da arena em que interesses e demandas extra-institucionais podem desempenhar algum papel, o que tem se verificado no país desde a redemocratização, cada vez com maior intensidade, é a busca de *ampliação* do escopo dessa arena.

Podemos fazer uma linha histórica desse processo de politização gerado pela gradual abertura do processo de formulação da política externa brasileira. A movimentação inicial para tentar alinhar a política externa à uma política pública de caráter democrático foi iniciada por Tancredo Neves, que buscou reforçar, por mais de uma vez, a fórmula do “paralelismo” e da “plena convergência” entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa do Itamaraty de democratização das relações internacionais. (LAFER apud LOPES, 2010).

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

aos métodos, critérios éticos e políticos, com as práticas internas e com o *estilo próprio da Nova República (...)* Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das

entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira (MRE *apud* LOPES, 2010, *grifo do autor*)

No governo Collor, iniciativas internas do Itamaraty demonstraram o reconhecimento que a própria instituição concedia a necessária participação de alguns setores da sociedade civil na política externa brasileira. No ano de 1992, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty, o que foi considerada pelo então chanceler, como uma “apologia à democratização da PEB” (LOPES, 2010)

Após a queda de Collor, assume Itamar Franco, que também esteve atento com o eminente aumento da participação civil na política externa. Durante o período foram realizados alguns seminários com a participação de membros da sociedade civil discutindo questões da política externa. Como demonstrado por Lopes (2010) nos documentos produzidos se encontravam as primeiras propostas efetivas para maior capilarização social da PEB.

O primeiro, seria a criação de um mecanismo institucionalizado de interlocução continuada entre os *stakeholders* da PEB, o qual assumiria as formas – complementares entre si – de: (a) uma espécie de grande conselho para exposição e debate das linhas gerais da PEB; (b) foros de discussão mais restritos, em que se buscasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse mais delimitadas ; e (c) articulação *ad hoc* mais intensa a respeito das medidas que o Estado brasileiro deveria tomar nas principais reuniões internacionais. Essa aproximação da PEB com o público seria conduzida de forma descentralizada, pelas várias secretarias e subsecretarias dos ministérios e demais órgãos burocráticos do Estado brasileiro.

O governo do ex-chanceler Fernando Henrique Cardoso é marcado por mudanças institucionais no processo de formulação da política externa brasileira, com a possibilidade de criação de órgãos *ad hoc* ao célebre recinto de Rio Branco.

Como apresentado por Lopes (2010), a criação da Assessoria de Relações Federativas e de inúmeros conselhos empresariais multilaterais ou bilaterais, acompanhou a possibilidade constitucional de incorporação de demandas dos governos sub nacionais na composição do chamado “interesse nacional”.

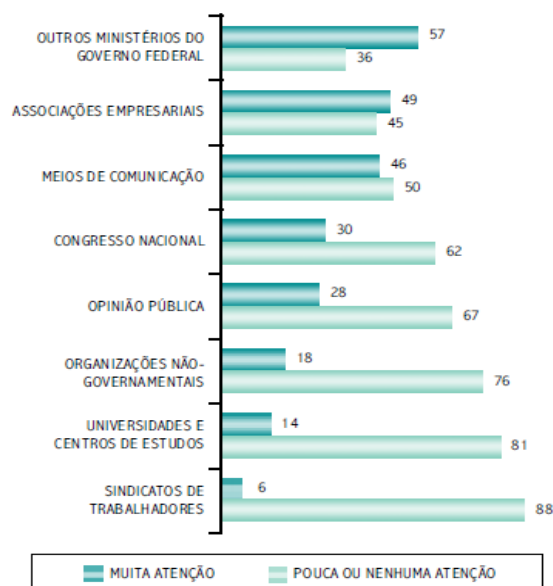
Essas medidas permitiram que o relacionamento governo-empresariado no período se adensasse consideravelmente (Lopes, 2010). Percebemos nessa atitude uma clara influência do pensamento partidário, que na figura de FHC, propunha a

democratização das relações internacionais, e a formação de uma base interna democrática para tal.

A junção desses fatores, concordando com Lopes (2010), foi saudável para a política externa, uma vez que aproximara o processo de formulação da PEB a uma noção mais democrática, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam a margem da discussão.

No entanto, mesmo que seja evidente a desinsulamento do Itamaraty (FARIA, 2009; CASON e POWER, 2009; LIMA, 2000; BARROS, 1986), ainda existe na própria sociedade o questionamento sobre a importância dada pelo Itamaraty de demandas advindas de fora da instituição. Buscando aferir a distância que separa os diplomatas de seus interlocutores na sociedade civil, Amaury Souza (2008) realizou um importante trabalho questionando importantes membros da sociedade brasileira sobre qual seria o grau de atenção que o Itamaraty dá às opiniões e propostas de atores públicos e privados ao tomar decisões de política externa e comércio exterior. Os resultados do pesquisador se encontram abaixo:

Política Externa e Representação de Interesses (Porcentagem)



() O complemento das porcentagens é a proporção que declarou não saber qual a atenção dada aos grupos.*

Fonte: Souza, 2008

Souza (2008) conclui que se deve intensificar uma diplomacia aberta, estimulando a participação de grupos organizado, da sociedade e da opinião pública no debate da agenda internacional, ampliando o espaço para que esses possam

exercer influência no processo de formação da política externa. Para grupos com interesses mais nítidos e maior poder de barganha, a participação em conselhos e grupos de trabalho facilitaria a articulação de demandas a serem posteriormente levadas à negociação, assegurando um consenso mínimo que dê sustentação e credibilidade às decisões de governo.

Apesar do autor não ter englobado os processos de participação social na formulação da PEB, a nosso ver, especificamente sobre a participação de movimentos da sociedade civil na produção da política externa, o processo se iniciou na década de 90, com a participação de grupos da sociedade nas grandes conferências organizadas pelas Nações Unidas, as quais permitiram, mesmo que de forma pontual, mostrar para a burocracia diplomática brasileira para as demandas da sociedade civil brasileira.

A Participação da “sociedade civil³” na Década de 90

De acordo com França (2007) pode-se afirmar que uma série de fenômenos convergiu para a transformação da relação entre Itamaraty e os demais atores domésticos no início da década de 90, dentre eles o que se relacionam diretamente com a participação da sociedade civil seriam as supracitadas transformações na estrutura do sistema internacional e as tentativas do Itamaraty de se adaptar a essa nova realidade; a valorização da participação da Sociedade Civil no âmbito das Nações Unidas; a democratização e o reconhecimento pelo Estado da necessidade de inclusão da “sociedade civil” na sua nova estrutura institucional; a percepção por parte da sociedade da relação entre as políticas internacional e doméstica; e a internacionalização dos atores sociais nacionais.

³ Como foi salientado na introdução, na década de 90 o Itamaraty considerava como sociedade civil as Organizações Não-Governamentais. Portanto quando utilizamos o conceito sociedade civil nesse item estamos utilizando no sentido utilizado pelo MRE, e para evitar alguma imperfeição conceitual quando esse for utilizado se referindo as ONGs adicionaremos aspas. Achamos importante fazer essa explicação também para salientar a mudança conceitual que ocorreu no Ministério em relação ao próprio conceito de sociedade civil.

Devido a esses fatos, na década de 90 temos o aumento da participação de setores da sociedade civil, tendo como principal espaço de atuação as conferências promovidas pelas Nações Unidas.

No governo FHC temos o aceleração da aproximação do Itamaraty com a “sociedade civil”, acompanhando o a reforma do Estado brasileiro, o que se traduzia na abertura para entidades da “sociedade civil” que fossem benéficas para a própria instituição. As organizações da “sociedade civil” trariam legitimidade e credibilidade para a diplomacia brasileira, principalmente em relação às Nações Unidas, além dessas trazerem informações privilegiadas em temas que nos momentos eram desconhecimentos pela burocracia diplomática brasileira, temas os quais se tornariam cruciais para o MRE, uma vez que esse almejava a participação e a organização de importantes conferências internacionais.

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

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

A participação da “sociedade civil” brasileira na discussão internacional sobre meio ambiente é algo bem peculiar. Embora na década de 80 presenciássemos um *boom* na criação de organizações ambientalistas, o Itamaraty não o acompanhou, seja por descredito ou por ver na eminência do recém lançado desenvolvimento sustentável um empecilho para o projeto desenvolvimentista brasileiro (LAGO, 2006).

Somente com as pressões das fortes críticas da comunidade internacional no final da década o Ministério reverteu sua postura, e para tentar melhorar sua imagem em relação ao mundo, se ofereceu para sediar e organizar a Conferência

sobre Meio Ambiente. Com o aceite, a diplomacia passou a adotar um novo parâmetro na PEB, a defesa do meio ambiente.

Cabe notar, que essa mudança não se deu em função da influencia de organizações ambientais brasileiras, e sim fruto de uma manobra política, com a intenção de maquiagem a postura brasileira com relação ao meio ambiente. Isso é tão evidente, que a participação da sociedade civil se resumiu às ONGs, mas mesmo assim em momentos com importância reduzida, ou na condição de simples observadores.

Nas reuniões preparatórias – um total de quatro reuniões – para a conferência sobre Meio Ambiente, o MRE praticamente não abriu espaço para a participação da sociedade civil, sendo somente na última aberta aos participantes e representantes de organizações ambientais como parte da comitiva brasileira.

Em abril de 1990, sob recomendação da ONU, o então presidente Collor criou a CIMA⁴ que de acordo com (LIMA, 2009) ignorava a participação da sociedade civil brasileira, condição revogada sobre pressões da ONU, mas que somente em 91 aceitou a participação de apenas um representante das ONGs, assento que foi levado para a Conferência, como o único representante da sociedade civil na delegação brasileira.

A Conferência sobre os direitos humanos, assim como a sobre meio ambiente, também foi precedida por reuniões preparatórias, que também deixaram à margem das primeiras reuniões a participação da sociedade civil. Somente ao final da terceira reunião foi decidido que somente as ONGs de direitos humanos ou atuantes na esfera do desenvolvimento que já tivessem *status* consultivo junto ao ECOSOC⁵ poderiam participar como observadoras dos encontros, independentemente de comporem ou não delegações oficiais, o que acarretou na não participação de atores da sociedade civil na delegação brasileira (LIMA, 2009).

No entanto, tivemos duas inovações participativas com relação a participação da sociedade civil, uma anterior e outra durante a Conferência. Apesar de não ter tido uma comissão nacional preparatória, o Itamaraty realizou um seminário temático com as ONGs, acadêmicos, representantes da justiça e diplomatas.

⁴ Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

⁵ Comitê Econômico e Social das Nações Unidas

O grande avanço durante a Conferência, de acordo com Lima (2009) ocorreu em virtude das reuniões conjuntas diárias entre a delegação oficial e representantes das ONGs brasileiras presentes como observadores, reuniões as quais geraram um acordo entre a delegação brasileira e as ONGs brasileiras para o estabelecimento de um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil, o qual passou a se reunir periodicamente, culminando em maio de 1996 no Programa Nacional de Direitos Humanos.

Ampliação da Sociedade Civil – A efetiva participação na PEB

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

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

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

Uma inovação da diplomacia do governo Lula foi a atenção dada aos aspectos sociais das relações internacionais, utilizando de mecanismos de cooperação sul-sul e principalmente de propostas contra a fome global e de

assistência humanitária, as quais tiveram a incisiva participação de parcelas da sociedade civil.

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

Outro grande avanço foi a incorporação de representantes da sociedade civil nas delegações oficiais que participam de reuniões de organismos internacionais, por exemplo: na Conferência sobre a Sociedade da Informação, em Genebra; na Declaração Voluntária sobre Direito à Alimentação da ONU ; nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em Cancun (BRASIL, 2011).

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

Nesse sentido, gostaríamos de salientar a criação pelo Decreto nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, do Programa Mercosul Social e Participativo, e o lançamento do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo. O programa de caráter único na história da diplomacia brasileira constitui, nas palavras dos então Ministros Celso Amorim – MRE- e Luiz Dulci - Secretaria Geral da Presidência da República (SCPR) - um foro permanente de diálogo entre governo e sociedade civil sobre os temas da integração no Mercosul.

Nele, as organizações da sociedade civil poderão acompanhar, de forma sistemática e regular, os trabalhos na ampla agenda da integração do Mercosul e apresentar propostas. O programa será integrado por um Conselho presidido pela Secretaria Geral da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores. Conterá, ainda, com um calendário de atividades e iniciativas promovidas pelas diversas esferas do governo, em parceria com atores sociais.

O Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, por sua vez é formado por representantes dos ministérios que atuam no Mercosul e por lideranças

de organizações sociais de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, dentre outros. (SGPR, 2011)

É válido notar que diferentemente da participação da sociedade civil durante a década de 90, o conselho é um canal de participação institucionalizado, com uma periodicidade de reuniões, fato que possibilita consolidar o mecanismo participativo, além de englobar uma gama muito maior de participantes, em oposição a quase exclusiva participação de ONGs na discussão da PEB na década de 90.

O Conselho se reúne quatro vezes ao ano, sempre antes dos encontros do Grupo Mercado Comum, com o objetivo de divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul debater temas da integração e encaminhar sugestões da sociedade civil. (SGPR, 2011)

O sinal mais evidente de que atualmente existe a participação social na produção da política externa é que as cúpulas que formadas dentro do programa possuem capacidade real de impactar nas políticas de integração.

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

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

Alguns podem se questionar se esse canal de participação não seria um canal pontual de participação em uma política muito específica. No entanto, o principal eixo da política brasileira durante o governo Lula pode ser considerado a política de integração. Nas palavras de Garcia (2008) o fato de o Brasil optar por uma inserção internacional associada com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica transformam a América do Sul em prioridade da sua política externa.

Dada a importância da política, incorporar parcelas da sociedade civil dentro do processo de produção da política externa para integração, demonstra nitidamente que o atual processo de produção da política externa brasileira consegue incorporar as demandas de parcelas da sociedade civil.

Conclusões

É inegável a mudança da participação da sociedade civil na produção da política externa brasileira durante o governo Lula. Na década de 90 a participação de entidades da sociedade civil era estritamente pontual, utilizada em última instância para favorecer os anseios e a imagem da diplomacia brasileira no cenário internacional e doméstico, e restrita às Organizações Não Governamentais

A participação da sociedade civil na PEB, no entanto não deve ser vista como uma mudança na engenharia institucional realizada somente pelo governo Lula, mas também como uma conquista da sociedade ao longo do processo de abertura. Como apresentado por Souza (2008), existe um movimento de contestação do insulamento burocrático do MRE por parcelas da sociedade brasileira, desde movimentos sindicais, grupos empresariais e ONGs, os quais criticam uma “falta de consideração” do Itamaraty das demandas setoriais.

É evidente, porém, que essas demandas estão sendo reconhecidas pelo Estado brasileiro, na figura do Itamaraty, como um direito inerente da sociedade civil, institucionalizando canais permanentes de diálogos com a sociedade civil, como o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo.

Mesmo que já seja visível a mudança e aumento da participação de membros da sociedade civil no processo de produção da política externa brasileira, e que tal aceitação da participação de novos elementos da sociedade civil já demonstre uma mudança no projeto dominante existente, consideramos que para a construção de uma política externa democraticamente orientada, como alguns pensadores almejam, os canais de participação ainda devem ser ampliados.

Seria essencial salientar as propostas para a ampliação participativa com relação à PEB existentes no Brasil, como por exemplo, as propostas do Partido dos Trabalhadores para a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, nos moldes dos outros Conselhos Nacionais, e a necessidade que seja convocada uma conferência nacional de relações exteriores, para que haja a extensão do debate entre os movimentos e organizações da sociedade civil, as quais fortalecem a construção e a participação democrática da sociedade civil na produção da política externa brasileira.

Reconhecemos que no processo de incorporação da sociedade civil pelo Itamaraty existe uma limitação pelo próprio limite do processo, uma vez que nenhum projeto hegemônico de um setor específico da sociedade é capaz de englobar todas as demandas da sociedade por inteiro, mas o reconhecimento do direito de participação pelo Estado na produção da política externa representa por si só uma mudança no projeto dominante, o que incentiva a construção democrática da sociedade brasileira, ampliando os canais participativos, que outrora eram inexistentes.

Nesse sentido, esperamos um futuro com grande participação da sociedade civil brasileira na discussão da política externa brasileira, devida à própria evolução do conceito de sociedade civil dentro do governo, aliado a crescente importância dos assuntos internacionais na vida política do Estado brasileiro.

Referências

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado **O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Dissertação de Mestrado. PPGRI da PUC/RJ. 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Externa nas Campanhas Presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2004

BARROS, Alexandre. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, H. & TULCHIN, J. (Eds.). **A América Latina e a Política Mundial**. 1986. São Paulo, Convívio, p. 29-42.

BRASIL. **Balanco de Governo – Democracia e Diálogo**. 2011

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy., 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, No. 2. 2009

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe – Imprensa e Política Externa no Governo Cardoso (1995-2002)**. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais. PUC/RJ. 2005

CHEIBUB, Zairo B (1985). “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados*, Vol.28, No.1.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil.**Rev. Bras.Pol.Int.**,Vol.51, No.2. 2008.

FRANÇA,Cássio Luiz de. **Participação de Organizações da Sociedade Civil na Política Externa Brasileira**. Trabalho Apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI, 2007.

GARCIA, Marco Aurélio. A Opção Sul-Americana. **Interesse Nacional**. Abril/junho. 2008

Jorge Alonso - "La Sociedad Civil en Optica Gramsciana", in **Sociedad Civil**, N. 1, Vol. 1. México, 1996

LAGO, André. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo - O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). 2006

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº2. 2000

LIMA, Rodrigo. **A Participação da Sociedade Civil Organizada Na Formulação da Política Externa Brasileira - As Conferências Sociais da ONU na Década de 90**. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2009

LOPES, Dawisson; FARIA, Carlos Aurélio, CASARÔES, Guilherme. **Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento**

burocrático do serviço exterior brasileiro . Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – 2010 Recife, UFPE, 04 a 07 de agosto de 2010. Área Temática: Relações Internacionais

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.

NUNES, Edson (1997). **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

SGPR. **Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania**. 2010. Disponível em:
http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/arquivos-novos/Mercosul_volume2.pdf.
Acesso em: 02 de jun 2011.

SGPR. **Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo**. 2011. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul>. Acesso em: 02 de jun. 2011

SOUZA, Amaury de (2002). “A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa”. Rio de Janeiro, CEBRI