

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CAMPUS REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA  
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

VITOR PASSOS MEIRELES E SÁ

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Florianópolis, SC

2022

VITOR PASSOS MEIRELES E SÁ

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais  
Orientador: Prof. Dra. Anaís Passos Medeiros

Florianópolis

2022

Sá, Vitor Passos Meireles A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA  
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA / Vitor Passos Meireles Sá  
; orientador, Anaís Medeiros Passos, 2022. 49 p. Trabalho de  
Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em  
Ciências Sociais, Florianópolis, 2022. Inclui referências. 1.  
Ciências Sociais. 2. política externa. 3. participação social. I.  
Passos, Anaís Medeiros. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da  
Biblioteca Universitária da UFSC.

Vitor Passos Meireles e Sá

**Título:** A participação social na Política Externa Brasileira

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 28 de julho de 2022.



Documento assinado digitalmente  
**Rodrigo da Rosa Bordignon**  
Data: 12/09/2022 13:43:38-0300  
CPF: 979.833.810-34  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Curso

### Banca examinadora



Documento assinado digitalmente  
**Anais Medeiros Passos**  
Data: 07/09/2022 12:21:23-0300  
CPF: 018.011.460-39  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.(a) Anais Medeiros Passos, Dr.(a) Orientador(a)



Documento assinado digitalmente  
**Daniel Ricardo Castelan**  
Data: 12/09/2022 10:47:11-0300  
CPF: 325.852.308-80  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.(a) Daniel Ricardo Castelan , Dr.(a)

Centro Sócio Econômico, CSE, UFSC



Documento assinado digitalmente  
**Tiago Daher Padovezi Borges**  
Data: 07/09/2022 12:19:18-0300  
CPF: 309.779.468-94  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.(a) Tiago Daher Padovezi Borges, Dr.(a)

Departamento de Sociologia e Ciência Política, CFH, UFSC Florianópolis, 2022.

Florianópolis, 2022

## **RESUMO**

Considerando a política externa brasileira como uma política pública insulada burocraticamente, o presente Trabalho de Conclusão de Curso busca identificar os desafios e possibilidades de criação e de desenvolvimento de mecanismos de participação social da política externa brasileira de redemocratização brasileira no período que abrange desde o governo Fernando Henrique Cardoso (1995) até o governo de Jair Bolsonaro (2022). Novos espaços de participação social foram criados depois da redemocratização brasileira, e junto com isso, aportes teóricos das Relações Internacionais surgiram para coadunar com essa institucionalização. A partir da chegada de novos atores no campo da Política Internacional, o debate se torna mais aberto para a população em geral, enfrentando o obstáculo da burocratização do Itamaraty e a concentração de poderes no Poder Executivo.

**Palavras-chave:** política externa brasileira; participação social; política internacional; teoria das relações internacionais; teoria democrática

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
1.2	OBJETIVOS	6
1.3	MÉTODOS DE PESQUISA	7
<b>2</b>	<b>A política externa brasileira e a participação social</b>	<b>7</b>
2.1	Sociedade civil e participação social na Ciência Política	7
2.2	Marcos da participação social no Brasil	14
2.3	Novos atores na Política Internacional	17
2.4	Política Externa como Política Pública	23
<b>3</b>	<b>Democratização da política externa: avanços e retrocessos desde o governo Fernando Henrique Collor até o governo de Jair Bolsonaro</b>	<b>28</b>
3.1	Primeiros passos da democratização da política externa no Brasil	28
3.2	Governo Lula	34
3.3	Governo Dilma Rousseff e Governo Michel Temer	38
3.4.	Governo Jair Bolsonaro	41
<b>4.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>43</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>45</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Este Trabalho de Conclusão de Curso pretende identificar mecanismos de participação da sociedade civil em temas relacionados às relações internacionais do Brasil e como isso afeta a formulação da Política Externa Brasileira. O objetivo específico da pesquisa é estudar a participação civil em seu desenvolvimento histórico a partir da entrada de novos atores relevantes na arena internacional. Entendendo a política externa como uma política pública e, portanto, passível de questionamentos da sociedade civil no tocante ao teor democrático das propostas, a seguinte questão de pesquisa orienta o trabalho em curso:

Quais os mecanismos de participação da sociedade civil orientadores na formulação da política externa brasileira?

Em razão sobretudo da história do desenvolvimento da corporação diplomática no Brasil, a qualidade de política pública da Política Externa Brasileira acabou comprometida. Dito de outra forma, observa-se a criação tardia de mecanismos institucionais para tornar a PEB mais próxima da sociedade e passível de questionamentos, sugestões e recusas. Principalmente por conta do marco da publicação da Constituição Federal de 1988, a qual erigiu a participação social como pilar, objetiva-se entender: como isso se deu em termos de avanços de reivindicações de direitos; quais os tipos de teóricos abordam esse assunto nas perspectivas das Teorias das Relações Internacionais (limitando-se aos Liberais e aos Realistas); qual a história desse tipo de democratização no Brasil e como os presidentes desde Fernando Henrique Collor (quando ocorreu a primeira ação concreta no sentido de abertura democrática da PEB), em linhas gerais, lidaram com isso.

No primeiro capítulo, foi realizada uma exposição dos estudos relevantes em Ciência Política sobre a participação social, passando por Joseph Schumpeter, Carole Pateman e Robert Dahl, trazendo ainda uma breve exposição sobre a participação social atual. Depois, apresentam-se os marcos da participação social no Brasil a partir do período de redemocratização.

O próximo tópico está relacionado com a entrada de novos atores relevantes na Política Internacional, principalmente a sociedade civil, e como isso afeta a lógica das Relações Internacionais. Em seguida, a política externa brasileira é caracterizada como uma política

pública e são feitas explicações sobre as características singulares da política externa brasileira nesse quesito. Busca-se entender o porquê do isolamento dessa política com relação aos demais membros da sociedade.

No segundo capítulo, adentra-se no escopo específico do Brasil, buscando realizar uma revisita sobre os principais pilares da democratização da política externa. Os primeiros passos começam com o ex-presidente Fernando Henrique Collor, passando pelo ex-presidente Lula, os ex-presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer, acabando com o atual presidente Jair Bolsonaro.

### **1.3 MÉTODOS DE PESQUISA**

Os métodos de pesquisa envolvem a análise do conteúdo de fontes primárias (documentos de governo, principalmente do Itamaraty e da Presidência da República, como discursos de autoridades e entrevistas com segmentos da sociedade civil) e secundárias (livros, artigos de revistas acadêmicas e jornais).

## **2. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

### **1.1 Sociedade civil e participação social na Ciência Política**

Falar sobre participação social é discutir um termo amplo, usado em diferentes contextos sociais e variando de acordo com os mesmos. A participação é uma categoria inerente à prática política dos atores sociais. Nesse sentido, Gohn (2019) define três caminhos de pensamento para se entender a participação: o conceitual, o político e o da prática social. O primeiro é ambíguo e varia de acordo com o suporte teórico usado, enquanto o segundo está relacionado com a democratização das disposições sociais. O último, com um sentido mais concreto, está ligado às ações consolidadas e pensadas nas lutas, movimentos e organizações sociais, com o objetivo de participar nas políticas públicas (GOHN, 2019).

É em George Douglas Howard Cole que a participação social adquire conceito mais concreto nas Ciências Sociais. Fazendo parte da vertente dos pluralistas ingleses do início do século XX, seu pensamento remonta às noções de Rousseau, o qual entende a vontade como base da organização social e política (GOHN, 2019). Cole analisava a participação social do indivíduo em associações locais e em nível local como a única forma do indivíduo aprender a

democracia. Ele tinha como proposições diversos mecanismos de participação local, como cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades e guildas cívicas para lidar com questões de educação e saúde (GOHN, 2019).

No final da década de 1980, a participação está relacionada com a exclusão social. Participação se entende, nesse sentido, como um elemento de integração do indivíduo: “aprendendo a participar, um indivíduo pode ser integrado” (GOHN, 2019, p. 66). Para Stassen (1999 apud Gohn, 2019), a participação se constrói por meio do sentimento de valorização dos indivíduos: eles devem se sentir necessários para alguém, notarem suas próprias contribuições e seus lugares na sociedade como indivíduos úteis. Essa concepção é atingível somente com um ambiente propício no sentido da construção de relacionamentos, contatos e laços sociais (STASSEN, 1999, apud GOHN, 2019).

De maneira geral, a participação social é vista como um processo no qual o número e a intensidade de indivíduos na tomada de decisões políticas é levado em conta, buscando a inclusão de um número significativamente maior de cidadãos do que os mecanismos de representação possibilitam (GOHN, 2019). Essa ideia vem desde os gregos antigos, precursores do diálogo entre cidadãos livres sobre temas políticos e do voto sobre decisões governamentais (GOHN, 2019).

Para o presente trabalho, objetivou-se mobilizar a abordagem da mobilização política institucional para analisar a participação social no que concerne à política externa do Brasil. Essa vertente tem como preocupação central os repertórios de grupos e de indivíduos e suas movimentações a partir das oportunidades políticas existentes em contextos específicos (GOHN, 2019). A interação entre os repertórios e as oportunidades políticas torna possível a materialização de certas demandas na cena pública (DIANI, 2003; TARROW, 1994; TILLY, 1978 apud GOHN, 2019).

Para Charles Tilly (1995, apud GOHN, 2019), as ações do Estado podem criar resistências, legitimando ou não certos repertórios de disputas. Definindo o conceito de repertório, Tilly entende-o como um conjunto determinado de rotinas, as quais podem ser aprendidas, compartilhadas e concretas com ajuda de um processo de escolha. Os repertórios são, dessa maneira, “criações culturais aprendidas, mas eles não descendem de filosofia abstrata ou

tomam forma como resultado da propaganda política; eles emergem da luta” (TILLY, 1995, p. 26 apud GOHN, 2019).

A abordagem do processo político, como tem sido chamada, considera central o papel das instituições na participação social, isso porque são elas as capazes de gerar mudanças políticas (GOHN, 2019). Entre os conceitos dessa abordagem, destaca-se o ativismo institucionalizado, no qual um indivíduo pode atuar dentro ou fora das instituições, sendo funcionário ou não, para engendrar projetos coletivos de ação política (GOHN, 2019). Tomaremos essa abordagem como modelo para nossa análise sobre política externa brasileira.

Ademais, a participação social é a base da democracia desde a vigência da Constituição Federal de 1988. Por meio desse documento, entende-se a existência de maneiras de participação social coexistindo com a representação política embasada no voto universal. Há, aqui, uma noção pluralista de sociedade, na qual a política se transforma em um espaço aberto a uma multiplicidade de organizações. (TEIXEIRA e ARRUDA, 2016).

Com esse movimento, o Estado passou a criar condições favoráveis para a participação social, implementando conselhos de políticas públicas, nos quais atuam, em conjunto, membros dos governos e representantes dos cidadãos. Esse avanço democrático atingiu uma importância notável nos temas de participação. Os mecanismos de participação cresceram por todo o Brasil a partir da década de 1990, marcando o período de institucionalização da consulta à sociedade civil para a fomentação de políticas públicas. Assim, forma-se uma interlocução entre o Estado e a sociedade, com esse último elemento sendo realmente ouvido e tendo um peso significativo na maneira de realização das políticas públicas. (TEIXEIRA e ARRUDA, 2016). Se, inicialmente, havia divergência durante os anos 1960 a 1980 no tocante à participação ser inserida como pilar democrático, hoje ela se tornou componente da linguagem jurídica do Estado e alcançou a institucionalização plena (LAVALLE, 2011). No entanto, para se chegar até esse patamar, séculos de discussão sobre o papel da participação democrática foram necessários.

Seja por meio de manifestações, boicotes, ocupações ou com a participação das pessoas em IPs (Instituições Participativas), a participação social suscita um debate profícuo na Ciência Política. Na Teoria Democrática, representadas aqui por Robert Dahl, Carole Pateman e Joseph Schumpeter, são diversas as divergências no tocante à participação social.

Analisaremos as vertentes da Teoria Democrática Procedimental e a Teoria Democrática Participativa, a primeira sendo representada por Schumpeter e Dahl, enquanto a segunda é presente nos estudos de Pateman.

Na lógica da democracia procedimental, para Manin (2007), o componente democrático mais importante da representação é a chance de todos os cidadãos terem representantes para prestar contas ao final do mandato e dispensá-los se a jornada política do indivíduo não atingir as expectativas do povo. No entanto, Manin (2007) explica que esses aspectos democráticos estão atrelados à concepção da democracia como um governo das elites, as quais nem sempre se esforçam para realizar os desejos dos cidadãos daqueles que estão representando. A própria origem da representação é, historicamente, centrada na abdicação dos poderes políticos por parte do povo, transferindo-os para um indivíduo indicado (MANIN apud LENDEMORE, 2007). Na representação, a participação social do povo se restringe para a vocalização de suas opiniões e a discussão política, sendo a *advocacy* uma das principais formas de relação da sociedade civil e do Estado por meio de formas políticas de associação.

No entanto, a questão da delegação do poder inerente à representação é sujeita a crítica de que o representante substitui os eleitores, colocando-se em uma relação de identidade com os mesmos. A crítica da democracia participativa enfatiza a impossibilidade de uma pessoa apresentar-se no lugar de muitas outras para falar e agir como elas fariam, caso estivessem, de fato, presentes no espaço (YOUNG, 2006).

É por esse motivo que a vertente participativa tem como pedra angular a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas. Quando a representação se torna um desafio, por conta do pluralismo de vozes da população, a representação perfeita é impossibilitada. Compreende-se que a democracia representativa possui déficits em relação à inclusão política de grupos minoritários ou afetados por desigualdades estruturais (YOUNG, 2006). Por isso, as democracias representativas poderiam ser complementadas por instituições participativas, como conselhos, fóruns, comissões e audiências (ZORZAL, 2014). Enquanto a democracia participativa está relacionada com a abertura e ampliação do debate do cidadão e de sua participação nas decisões, a democracia representativa foca-se na participação limitada ao momento eleitoral (ZORZAL, 2014).

Embora na atualidade tenham se institucionalizado espaços deliberativos e de participação social plena, isso não é um consenso na teoria democrática. Autores como Schumpeter e Dahl consideram a participação social sobretudo pelo viés do direito ao voto e da capacidade de eleger-se em cargos políticos (TEIXEIRA, M. G. C e ARRUDA, M. I, 2016).

Schumpeter, em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* de 1942, desenvolve uma teoria da democracia que se enfoca no papel das elites. No suporte teórico do autor, os indivíduos são guiados pela emoção, o que causa uma impossibilidade da maioria saber o que é um benefício para a sociedade ou não (SCHMOKEL, MIRANDA e COLVERO, 2014). Assim, os indivíduos são compelidos a seguir uma liderança. Votar para essa liderança seria a principal forma de participar do processo político. As elites são as definidoras das opções da população, a qual as acata ou não. Esse governo seria caracterizado pela possibilidade de livre concorrência pelo voto dos eleitores, como funciona na lógica de mercado (SCHMOKEL, MIRANDA e COLVERO, 2014).

No arcabouço schumpeteriano, a democracia é um método centrado na concretização de decisões baseadas no bem comum, no qual o povo abdica de seu poder e o entrega para um representante ou um corpo de representantes (o parlamento). Com efeito, a participação do povo se restringe à decisão do resultado das eleições (SCHUMPETER, 1961). Em Schumpeter, a função principal do eleitorado é eleger o governo. Para ele, os cidadãos possuem capacidade para construir seu governo e suas lideranças, posicionando indivíduos para serem os responsáveis pela tomada de decisão (SCHUMPETER, 1961). Em comunidades pequenas, é possível a participação social do povo em todas as atribuições da legislação e da administração. No entanto, o autor defende que é mais importante preservar a satisfação individual ao analisar que a política se desenvolve seguindo as expectativas individuais. Isso por conta da ideia de que, em um governo feito e movimentado inteiramente pelo povo, a democracia compreenderia também pessoas de caráter não-democrático (SCHUMPETER, 1961). Nessa linha de pensamento, a interação entre a sociedade civil e o Estado ocorre apenas pelo voto, e isso se repete no conjunto de visões de Robert Dahl.

Tendo em vista a ideia da análise de Robert Dahl (1977) ser concentrada em cima do conceito de poliarquia, cabe antes explicar o conteúdo dessa noção antes de seguir. Em Dahl, as poliarquias são os regimes democráticos existentes, os quais foram popularizados e liberalizados, sendo, por conta disso, inclusivos e abertos à contestação pública (DAHL,

1977). O que define uma democracia é a característica de ser plena ou quase plenamente responsiva a todos os cidadãos. Nesse sistema, todos devem ter acesso à formulação de suas preferências, à expressão dessas e de ter suas preferências levadas em conta nas ações governamentais (DAHL, 1977).

Com base nisso, entende-se que a participação social completa não é um enfoque central na teoria de Dahl, embora sua análise se diferencie daquela proposta por Schumpeter ao enfatizar a responsividade do sistema político à sociedade civil. A participação social em Dahl surge na cláusula de expressão das preferências, atuando, em suma, por meio da liberdade de se inserir em organizações políticas, do direito de voto e da elegibilidade para cargos políticos (DAHL, 1977). De acordo com Dahl, o direito de participação política é ofuscado pela contestação pública. Ele cria uma analogia com base no direito de voto, explicando que, quando um regime atribui esse direito a apenas alguns dos cidadãos, há uma maior contestação pública. É importante salientar que Robert Dahl (1982 apud GOHN, 2019) entende a importância das associações políticas por intermédio das organizações independentes, considerando-as como requisitos para o funcionamento da democracia. Para ele, essas relações associativas podem minimizar a coerção governamental e contribuir para a liberdade política. Assim, para Dahl, a participação se configura por meio do seu termo “pluralismo social”, entendido como a impossibilidade de dominação de um grupo social específico com relação aos demais com o acesso exclusivo aos recursos sociais (econômicos, sociais ou políticos) (GOHN, 2019)

Quando a proporção de cidadãos com esse direito garantido cresce, mais inclusivo o regime se torna (DAHL, 1977). Nesse sentido, a democratização é construída com base em dois aspectos: a contestação pública e o direito de participação (por meio do direito de voto e de se eleger em cargos políticos). Para o autor, criar um sistema de contestação pública não é igual à democratização completa (DAHL, 1977). Em adição, a participação igualitária de todos no processo de tomada de decisão política só é passível de acontecer em pequenos comitês (YOUNG, 2006).

Nesse sentido, a representação torna-se uma ferramenta necessária, pois ainda em uma assembleia com centenas de pessoas, haverá participantes passivos. Adicionalmente, em democracias diretas, o poder político pode ser entregue para líderes anti-democráticos (YOUNG, 2006). Dahl também observa que, ao longo da vida social, os fragmentos de unidades políticas tendem a se tornar coalizões, muito por conta da questão de escala

populacional. Os críticos da democracia representativa afirmam que a participação estendida, como em grupos ou coalizões, acontece às custas da participação individual dos cidadãos na deliberação política. Assim, “depois de eleger seus representantes, os cidadãos não são mais necessários” (YOUNG, 2006, p. 145)

Com o aprofundamento da discussão sobre a participação social, surgem novas formas de entender a temática. Carole Pateman (1992) critica tanto a perspectiva de Dahl quanto de Schumpeter, apresentando o voto para o líder e a discussão como as únicas formas de participação abertas ao povo no arcabouço schumpeteriano (PATEMAN, 1992). Na medida do crescimento da importância da teoria de Schumpeter, suas noções de método democrático e do papel da participação se tornaram amplamente aceitas em termos de literatura acadêmica (PATEMAN, 1992).

Analogamente, Dahl também impõe limites à participação social. Ele justifica que o controle da sociedade ao regime democrático não pode exceder o que é justificado pela realidade e aponta para o desinteresse e a apatia da população para temas políticos. Dito de outra forma, Dahl tem uma hipótese de que apenas uma parcela pequena da sociedade aproveitaria as oportunidades de uma participação social elevada. Em Dahl, uma maior participação política também representa um perigo à estabilidade da democracia, já que os grupos de classe sócio-econômica inferior apresentam menor índice de atividade política e tendem a recorrer às personalidades autoritárias (PATEMAN, 1992).

Pateman faz parte da corrente da Teoria Democrática Participativa. Nessa corrente, as principais características são: a discussão de assuntos públicos envolvendo os cidadãos; a legitimação da tomada de decisão governamental; a noção do cidadão como capaz de governar a si próprio e a predominância da vontade da maioria por acatar a voz de todos os envolvidos (TEIXEIRA e ARRUDA, 2016). Nos escritos de Pateman, observa-se a influência dos movimentos sociais demandando a participação na tomada de decisão política, viabilizando o aprofundamento acadêmico no tema (PATEMAN, 1992). Pode-se dizer que a vertente representativa consolida-se como uma crítica à corrente representativa.

Para Pateman, é impossível separar o indivíduo e a instituição na teoria democrática participativa (PATEMAN, 1992). A criação de instituições representativas no nível nacional não é suficiente para a democracia, visto que a participação das pessoas deve ocorrer também

em outras esferas, tendo como objetivo o desenvolvimento das "atitudes e qualidades psicológicas necessárias" (PATEMAN, 1992, p. 60). De acordo com a autora, a função primária da participação é educativa. Pateman alarga a noção de educação para atingir tanto o lado psicológico quanto o de desenvolvimento de práticas e habilidades democráticas.

Assim, o sistema participativo teria a capacidade de se manter por conta do impacto educativo do processo participativo (PATEMAN, 1992). É durante a participação que o cidadão aprende a interagir com os procedimentos democráticos: "quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo" (PATEMAN, 1992, p. 61). Para obter uma sociedade verdadeiramente participativa, os sistemas políticos devem ser democratizados e a socialização pela participação deve se fazer presente em todos os âmbitos de interação, considerando a indústria como o mais potente deles, uma vez que é nela que o trabalhador está durante a maior parte do tempo (PATEMAN, 1992, apud ZORZAL, 2014)

A partir do exposto, cabe afirmar a constante divergência e embate de ideias sobre participação social e democracia. À luz do desenvolvimento histórico desse elemento no cenário brasileiro, vale salientar como esse processo ocorreu e de que maneira os aportes teóricos dos autores supracitados se encaixam e se materializam no tecido social.

### **1.1.2 Marcos da participação social no Brasil**

Para analisar os principais marcos da participação social no Brasil, utilizaremos Gohn (2019) . Ela divide a participação social em momentos específicos na história do país, destacando quatro períodos entre 1960 a 2010, subdividindo-os com base na ênfase à participação em movimentos, protestos, coletivos, organizações, etc, bem como em IPs (Instituições Participativas), dada a importância do elemento participativo pós-Constituição de 1988. (GOHN, 2019).

O primeiro ciclo é referente aos anos de 1960. Nele, destaca-se a participação dos estudantes, trabalhadores e outros segmentos sociais em projetos antecessores ao golpe militar de 1964. Depois, com o início da ditadura, os principais momentos de participação foram as lutas de resistência em greves em Osasco e Contagem, o movimento estudantil em 1968 e a resistência cultural das artes (GOHN, 2019).

O segundo ciclo se refere ao período da década de 1970, quando um novo momento de resistência ao regime militar se configura. O cenário tenso, ilustrado pelo Ato Institucional n. 5 e prisões e perseguições aos opositores do governo, foi o pontapé inicial para as movimentações políticas. Movimentos pela Anistia aos exilados e presos, movimentos das Comunidades Eclesiais de Base, do novo sindicalismo do ABC paulista e os populares de mulheres em bairros da periferia por creche, todos foram pensados a partir dessa nova etapa histórica do Brasil. Surge, nesse período, uma nova forma de participação social, incentivada de forma autônoma nos locais de moradia, trabalho, estudo, etc, para ser uma forma fundamental de oposição ao governo (GOHN, 2019).

O terceiro estágio está localizado na transição brasileira para a democracia, durante os anos de 1980. Houve um grande crescimento da participação civil nas denominadas organizações de base, com o fomento de centrais sindicais. Movimentos sociais de cunho cultural ou identitários, como o das mulheres, negros e os LGBTs (cuja sigla era outra na época) também estavam se organizando e adquirindo mais atenção na mídia tradicional (GOHN, 2019). O movimento Diretas Já é um marco da participação social nesse período, funcionando para expressar o desejo do brasileiro de ter uma voz ativa na política, levando às ruas milhares de membros da sociedade civil. Por mais que o movimento não tenha atingido seu objetivo central (encorajar eleições diretas para presidente em 1984), o projeto foi importante para influenciar o processo constituinte, como ocorreu com a construção da Assembleia Nacional em 1987 (FARIA, 2016).

A quarta etapa é marcada pela saída dos militares do poder, a partir de 1985. Ocorre a construção de canais de participação institucionalizada, considerando a participação social como um dos pilares da Constituição Federal de 1988 (GOHN, 2019). Nessa fase de institucionalização da participação social, emergem novos atores, provenientes de novas maneiras de associativismo do terceiro ciclo da participação (GOHN, 2019). A sociedade civil organizada, antes fundamental para a alteração do regime político, teve uma importância reduzida nessa época, considerando que “o quarto ciclo vai além da demanda, luta-se pela implementação do direito conquistado.” (GOHN, 2019, p. 82)

Por meio da promulgação desta Constituição, as possibilidades de diálogo entre Estado e sociedade civil aumentam (FARIA, 2016). Entre as diversas reformas do Estado, está a crescente importância da noção de “espaço público não estatal”, invocada com frequência por

Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração e da Reforma do Estado da época. Nesse sentido, o Estado deveria compartilhar a execução de atividades de caráter público com órgãos da sociedade civil. No texto constitucional, a articulação de políticas públicas entre Estado e sociedade civil nos campos da saúde, da assistência social e dos direitos da infância e adolescência se torna obrigatória. (FARIA, 2016).

A Constituição de 1988 inova ao dizer que “todo poder emana do povo”, introduzindo o referendo, plebiscito e a iniciativa popular. É de comum acordo entre os acadêmicos da área que o maior resultado da nova Constituição foi a consolidação das liberdades democráticas, sejam elas de opinião, de manifestação ou de organização (GOHN, 2019).

Como resultado da Constituição de 1988, espaços de participação são institucionalizados. Um dos primeiros e mais fundamentais foi a criação de um mecanismo participativo no setor orçamentário, o orçamento participativo. Nesse projeto, qualquer cidadão pode expressar sua opinião sobre os caminhos do orçamento público. Essas experiências se iniciaram no final dos anos 80, em prefeituras de cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte, Piracicaba, Santo André e São Paulo, depois servindo como inspiração para cidades do exterior, como Montevideu, Barcelona, Buenos Aires, Rosário, Bruxelas e Toronto (FARIA, 2016). Para tal, Avritzer (2002) destacou a importância de duas condições pré-existentes para a criação do orçamento participativo: as práticas associativas iniciadas em 1970 e a incorporação de práticas pré-existentes, como as assembleias no desenho institucional participativo.

De maneira geral, pode-se afirmar que um aumento intenso na participação social foi visto após a Constituição Federal de 1988. Durante os anos 90, mais de 10.000 Conselhos Públicos foram criados nas áreas da saúde, assistência social e planejamento urbano. Embasado na prerrogativa constitucional da Constituição, foi criada a Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Cidade em 2000. O foco central dessas legislações é introduzir novos instrumentos de participação social, tanto em nível local quanto nacional (AVRITZER, 2017).

Para Avritzer (2017), a participação social no Brasil pós-1988 serviu para mudar os antigos padrões de exclusão dos mais pobres e para reduzir as desigualdades brasileiras no que concerne ao acesso à participação, permitindo o livre exercício da liberdade de opinião dos cidadãos.

No entanto, um dos grandes desafios de um regime democrático é justamente o aprofundamento das relações de participação social com a sociedade. Perpassada por problemas como desigualdade, exclusão social e pobreza, a participação social pautada nos mecanismos atuais demonstra-se insuficiente para encarar as realidades do cidadão brasileiro. Além disso, cabe mencionar que o foco da ação participativa é todavia muito atrelado ao Estado, em detrimento da sociedade (BRASIL e RODRIGUES, 2019). Sobre esse aspecto, entende-se que “não é no Estado que se explica a sociedade, uma vez que se encontra na sociedade civil os fundamentos do próprio Estado” (IAMAMOTO, 2005, p. 152 apud BRASIL e RODRIGUES, 2019).

Faz-se necessário, feito essa jornada histórica pelos marcos da participação social, se afastar da noção ultra-otimista dos mecanismos de participação. Dotados de problemas e de limitações, as experiências participativas devem ser analisadas principalmente pela questão da “qualidade da participação” (DAGNINO e TATAGIBA, 2007 apud COSTA e FRANÇA, 2010). Embora a qualidade não deva ser posicionada como um ideal normativo sobre como a participação deve ser feita, ela leva os analistas a considerarem aspectos concretos de verificação e de análise da participação social, como a expansão da presença e da atuação dos indivíduos com relação à prática política (COSTA e FRANÇA, 2010).

Feita essa exposição, vale destacar como esses processos domésticos impactaram nas Relações Internacionais e na emergência de novos atores na Política Internacional. Atores não-estatais adquiriram maior autonomia no Brasil a partir da promulgação da nova Constituição de 1988.

## **1.2 Novos atores na Política Internacional**

Dentro do arcabouço teórico das Relações Internacionais, existe o Realismo, o qual prega uma centralidade do Estado acima de todos os outros atores sociais. Com o início da Segunda Guerra Mundial, que expôs a lógica da sobrevivência em um universo internacional anárquico, o Realismo se tornou a teoria dominante entre os estudos do âmbito internacional (NOGUEIRA e MESSARI, 2006). O paradigma realista observa o Estado como um ator unitário, desprendido de qualquer outro condicionante externo ou interno, exceto pela sua sobrevivência e a confirmação do seu interesse nacional (PASQUARELLI, 2010).

No entanto, para se entender de que forma a política externa pode se configurar como uma política pública, é necessário antes analisar como isso seria legítimo em uma perspectiva teórica. Autores como Putnam (1988) e Milner (1997) foram eficazes em questionar a hegemonia do realismo nas Relações Internacionais, introduzindo novos atores e conceitos para a análise.

De acordo com Putnam (1988), é necessário ir além da simples observação de que os fatores domésticos de fato podem conduzir os caminhos dos assuntos internacionais. Para ele, no cenário doméstico, grupos sociais levam em consideração seus interesses para pressionar o governo a adotar políticas favoráveis aos seus objetivos. No plano internacional, os governos buscam maximizar suas chances de responder às expectativas das pressões nacionais. (PUTNAM, 1998). Para essa interação, Putnam (1998) dá o nome de jogo de dois-níveis. A partir do argumento de Putnam, é necessária a adoção de uma teoria inclusiva no que concerne aos fatores internos, já que a sua explicação sobre os influenciadores domésticos da política externa inclui os partidos políticos, as clivagens sociais, os grupos de interesse, os legisladores, a opinião pública e mesmo as eleições (PASQUARELLI, 2010).

O jogo de dois-níveis é uma metáfora criada por Putnam (1988). Durante uma organização entre duas partes de organizações, existem dois líderes, desprovidos de preferências políticas independentes, mas que tentam atingir resoluções favoráveis aos seus eleitores (PUTNAM, 1988). Acordos visando o aumento de preços de energia, a concessão de territórios ou a limitação da importação de carros podem significar resultados desastrosos aos componentes domésticos dos jogadores, como Putnam os chama em sua teoria (PUTNAM, 1988).

O autor explica o processo de negociação em duas etapas: a primeira, o estágio de nível I, é a barganha entre os negociadores, a qual gera um acordo provisório (PUTNAM, 1988). O segundo nível, o estágio de nível II, é caracterizado pela decisão final de ratificar ou não o acordo. Para o autor, maiores números de vitórias no nível II tornam os acordos possíveis do nível I mais prováveis de vitória, enquanto menores conjuntos de vitórias geram maiores probabilidades de fracasso nas negociações (PUTNAM, 1988). Em suma, quanto maiores as vitórias na etapa da ratificação, mais acordos de negociação se tornam prováveis, e o inverso também acontece. (PASQUARELLI, 2010). Um ponto importante relaciona-se à natureza dos Estados: para muitos autores realistas, as chances de cooperação internacional são pequenas

por conta dos tomadores de decisão geralmente serem tendenciosos à trapaça. (CANZONERI E GRAY, 1983 apud PUTNAM, 1988), mas o comportamento trapaceiro pode ser desviado pela probabilidade desses jogadores se encontrarem no futuro (AXELROD, 1984; KEOHANE, 1984 apud PUTNAM, 1988).

Para além de Putnam (1988), Milner (1997) é uma autora interessada no desenvolvimento de uma teoria própria sobre as relações entre o plano doméstico e o internacional. Ela argumenta que os dois âmbitos estão intrinsecamente conectados. A posição internacional de um país influencia na conjuntura da política doméstica e econômica, enquanto, inversamente, o cenário doméstico é capaz de moldar as políticas externas (MILNER, 1997).

Milner (1997) busca apoio na teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (1988) para elaborar sua própria análise. Para ela, a ideia principal de Putnam (1988) é enfatizar como líderes políticos estão em um constante embate simultâneo com forças domésticas e internacionais. O argumento central de Milner (1997) mobiliza a cooperação entre as nações para explicar como ela é afetada mais pelas consequências distributivas no plano doméstico do que pelo medo do ganho relativo de outros países no processo cooperativo ou o receio de traição por parte de outros Estados (MILNER, 1997). Esse enfoque consolida o lado doméstico dos países como um foco importante para se considerar quando países desejam atingir um objetivo ou o interesse nacional.

Dessa forma, acordos de cooperação dividem a sociedade civil em lados, um beneficiado e outro prejudicado, ou seja, um apoiador de uma cooperação e um outro lado opositor. Essa luta interna entre os grupos domésticos molda a possibilidade e a natureza da cooperação internacional entre países (MILNER, 1997). Negociações de caráter internacional geralmente começam por conta de forças domésticas e podem fracassar por conta dessas mesmas influências (MILNER, 1997).

A inovação teórica de Milner (1997) é embasada na sua visão da política (tanto nacional quanto internacional), a qual está relacionada com poliarquias, uma estrutura mais complexa do que a anarquia (a qual reina no sistema internacional) ou a hierarquia (dominante no plano doméstico). Assim, nenhum grupo ou ator domina as relações, e o poder e autoridade sobre decisões políticas são compartilhados, muitas vezes de maneira desigual (MILNER, 1997).

Além disso, Nogueira e Messari (2006) destacam que o aparecimento de novos agentes não-estatais na política internacional, como empresas nacionais, organizações internacionais e não-governamentais, colocou a dominação do realismo como teoria central em questionamento.

Com isso, novas teorias puderam adquirir sua influência, como o Liberalismo. Nessa teoria, existe uma preocupação central com as relações entre indivíduo, sociedade e governo no plano doméstico (NOGUEIRA e MESSARI, 2006). O liberalismo não é uma corrente homogênea e restrita, mas sim uma amálgama de diferentes visões de mundo (HERZ e HOFMAN, 2004).

Mesmo assim, grande parte deles levam em consideração o ambiente doméstico em suas análises (NOGUEIRA e MESSARI, 2006). Andrew Moravcsik, por exemplo, retoma a tradição da ciência política norte-americana, tratando grupos de interesse como atores centrais. Esse autor, bem como Putnam (1988), focaliza a negociação ocorrida entre governo e grupos de interesse no plano doméstico (HERZ e HOFMAN, 2004). A consolidação de preferências de cada sociedade tem um impacto na cooperação internacional e na formação de instituições internacionais no âmbito do multilateralismo. Assim, governos tentam responder às demandas internas criadas pelo cenário multilateral (HERZ e HOFMAN, 2004). O funcionamento do Estado nesse jogo de barganhas não impossibilita o aparato estatal de agir racionalmente, entendendo que ele cumpre o papel de unir diferentes interesses internos em seu plano de ação (HERZ e HOFMAN, 2004).

Mesmo considerando a profusão de novos atores nas Relações Internacionais (RI) e as teorias progressivamente se atualizando para incluir essas novas circunstâncias, Bertrand Badie (2020) enxerga o campo de estudo das Relações Internacionais como sendo repleto daquilo que ele chama de conservadorismo internacional. Apesar das RI terem sido enriquecidas com novos padrões de pensamento, como o transnacionalismo, o construtivismo e o pós-modernismo, Badie não acredita ser possível afirmar que essas teorias realmente forneceram uma nova interpretação do mundo, mas sim apenas trouxeram novas dimensões para o jogo internacional (BADIE, 2020).

Badie (2020) aponta para o caráter ahistórico das teorias das Relações Internacionais, sobretudo em razão da continuidade do sistema de Westfália, considerado na época universal

e permanente. De origem hobbesiana e dos filósofos do Iluminismo, esse sistema foi pensado como sendo produto do progresso em si, apesar de ser completamente monocultural e “inventado por europeus, para os europeus” (BADIE, 2020, p. 8), com o objetivo de proteger os interesses deles (BADIE, 2020). Esse entendimento errôneo criou um extenso arcabouço de conceitualizações das Relações Internacionais.

Ao ignorar a história, ignora-se também a força dos atores influenciadores do processo de construção histórica. Esses agentes foram bem sucedidos em tentar, por exemplo, exportar o sistema ocidental de governo para outros países, começando guerras, reinventando o Concerto Europeu ou reforçando o antigo conceito hobbesiano de soberania (BADIE, 2020). A história deve ser considerada principalmente para explicar como, onde e o porquê as principais vertentes das teorias das Relações Internacionais apareceram em um determinado tempo, elucidando também o porquê os diversos momentos de dissonância entre as decisões internacionais e os comportamentos sociais geraram crises e fracassos (BADIE, 2020). De qualquer maneira, a proliferação de atores não-estatais flexibiliza a importância dos estados, enquanto outros atores ganham maior influência (ATAMAN, 2003).

Seguindo a classificação tradicional, atores não-estatais principais são divididos em duas categorias, as organizações internacionais intergovernamentais (OIGs) e as organizações não-governamentais (ONGs) (BROWN, 1995; MILLER, 1994 apud ATAMAN, 2003). As primeiras são atores criados e legitimados pelos Estados, os quais ganham certa autonomia em relação aos Estados-membros e conseguem criar políticas e projetos únicos. Além disso, as OIGs são dotadas de personalidade jurídica, seguindo as normas do direito internacional público (HERZ e HOFFMAN, 2004). As OIGs dependem do Estado para adquirir sua legitimidade, ou seja, se os Estados envolvidos em uma questão não participam de uma organização, esta não é um ator ou fórum com legitimidade. (HERZ e HOFFMAN, 2004)

As ONGs, por sua vez, são estabelecidas por grupos de indivíduos, empresários e outras forças sociais, sem possuir laços com os Estados (ATAMAN, 2003). As organizações não-governamentais criam e mobilizam redes globais ao criar organizações transnacionais, juntando informações com ajuda de contatos ao redor do mundo e pressionando Estados. Elas também participam em conferências das organizações internacionais, construindo coalizões transnacionais, levantando novas questões e apoiando o desenvolvimento das organizações (ATAMAN, 2003). Um ponto importante tem a ver com o fato das ONGs servirem como

encorajadoras da participação social, lembrando os governos de que eles estão sendo assistidos e conscientizando o público geral sobre a transparência das negociações internacionais e muitas vezes provocando protestos públicos. (ATAMAN, 2003).

Com efeito, a influência das organizações não-governamentais nas Relações Internacionais é progressivamente crescente. Em julho de 2005, ONGs palestinas utilizaram uma combinação de boicotes, sanções e desinvestimentos contra Israel para denunciar o conflito envolvendo Israel e Palestina. Essa campanha afetou violentamente empresas israelenses, como a Soda Stream e o Banco Hapoalim (BADIE, 2020). Analogamente, boicotes feitos na internet se tornaram cada vez mais frequentes na mobilização política contra corporações multinacionais. Em 1977, a ONG WABA (World Alliance for Breastfeeding Action) organizou nos Estados Unidos uma campanha contra a Nestlé por conta de sua política ambiental, e isso se difundiu pela Europa. Depois, outras corporações foram questionadas sobre suas políticas trabalhistas (no concernente à contratação de crianças) ou seus impactos negativos ao meio ambiente (FRIEDMAN, 1999 apud BADIE, 2020).

Essas mobilizações ocorrem cada vez mais frequentemente e funcionam para alargar o escopo de participação do plano doméstico nas Relações Internacionais. De fato, o que ocorre é a descentralização do papel do Estado no sistema internacional (BADIE, 2020). Em Estados menores, como o Paquistão, a política externa é determinada em parte por várias facções autônomas, milícias, organizações ou tribos, mas mesmo em Estados maiores, as ONGs, grupos de interesse, a mídia e as empresas possuem um papel decisivo na implementação da política externa (BADIE, 2020).

As ONGs podem participar de maneira ativa em conferências internacionais, inspirando ou mesmo escrevendo novas convenções e contribuindo para a consolidação de novas normas internacionais (BADIE, 2020). É possível falar que a maioria das ONGs devem praticamente organizar sua própria agenda diplomática, competindo ou substituindo a diplomacia comum dos Estados (BADIE, 2020). As ONGs de teor humanitário estão presentes na linha de frente dos problemas internacionais e cumprem papéis impossíveis para os Estados: como “observadores, mediadores ou testemunhas” (BADIE, 2020, p. 84)

No exercício de diálogo com a sociedade civil, as ONGs são os principais atores de interação entre governo e sociedade. No Brasil, o Itamaraty dialoga, por exemplo, com o movimento

negro, o movimento ambientalista, o movimento feminista, ou com entidades como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (FARIA, 2016).

### **1.2.2 Política Externa como Política Pública**

Para entender a política externa como uma política externa, deve-se compreender o governo como a principal instituição do Estado, e governos como produtores de políticas públicas (SOUZA, 2006 apud PINHEIRO, 2016). De fato, a partir desse entendimento, se considera também a interação de outras instituições do Estado nessa implementação de políticas, como o Poder Legislativo e o Executivo, bem como compreender a influência de outros atores nesse processo (confederações, corporações, ONGs e movimentos sociais) (PINHEIRO, 2016).

Seguindo os ideais da diplomata Vanessa Dolce de Faria (2016), a Política Externa Brasileira é uma política de Estado. Como tal, deve representar os anseios da população no sentido de proteger os princípios da Constituição que guiam as relações externas 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 Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (FARIA, 2016). Como uma política pública, Pinheiro (2016) aponta para a necessidade da política externa seguir os critérios de transparência, *accountability*, participação e responsabilização de qualquer outra política pública.

Analisar a política externa como uma política pública também serve como uma forma de dismantlar a noção realista sobre o comportamento do Estado, o qual seria compreensível apenas tendo como referência o interesse nacional de um ator racional. Em outras palavras, trata-se de reconhecer que a formulação e a implementação da política externa fazem parte de um arcabouço de escolhas dos governos e a relação deles com outros agentes sociais (PINHEIRO, 2016). Com essa noção, se destrói a conceitualização da política externa como uma política de Estado, revelando sua dinâmica cercada de interesses, coalizões, barganhas e disputas. Essa posição de política de Estado entrega ao Itamaraty uma posição única em comparação às outras políticas (PINHEIRO, 2016). Esse posicionamento singular afasta a

sociedade civil de expressar seus desejos com relação à política externa e se deve mencionar que esse processo de distanciamento tem diversas outras raízes.

O insulamento da política externa brasileira é uma característica conhecida do Itamaraty, o órgão responsável pela educação dos diplomatas brasileiros e pela coordenação da atuação internacional do Brasil. A partir da década de 1990, isso começa a mudar, e ocorre uma abertura progressiva do Itamaraty no sentido de torná-lo mais suscetível às articulações, interesses e demandas de outros atores, estatais ou não (FARIA, 2008). Afinal, a política externa é uma política pública e pode sofrer influências eleitorais ou de opinião pública (AMORIM, 2010).

Historicamente, a responsabilidade da formulação da política externa no Brasil tem sido atribuída a um indivíduo (o Presidente da República ou o Ministro das Relações Exteriores) ou a uma instituição (o Itamaraty) (PINHEIRO, 2016). As razões para o isolamento do Itamaraty com relação à sociedade civil são várias: em primeiro lugar, aponta-se o próprio tecido constitucional do Brasil, o qual entrega autonomia em excesso ao Poder Executivo, deixando o Congresso Nacional em uma posição menos importante quando comparado ao Executivo (FARIA, 2008).

O presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), modelo presidencial no Brasil, entrega demasiado poder de agência nas mãos do presidente, dando-lhe espaço relevante de atuação dentro da política externa, caso deseje (PINHEIRO, 2017). Com o crescente controle detido pelo presidente sobre a agenda do Legislativo, o uso abusivo de medidas provisórias e a possibilidade de reeleição, o papel central e dominante do Presidente da República pode ser afirmado (FIGUEIREDO; LIMONGI; 1999 apud FARIA 2008).

A questão do Poder Executivo como impedidor do avanço da democratização da política externa também é abordada por Milner (1997). Para ela, o executivo é um dos três elementos fundamentais para se entender a inibição da influência das forças domésticas nas Relações Internacionais (MILNER, 1997). Milner (1997) destaca três variáveis importantes para se entender a formulação da política: a diferença entre as preferências dos atores envolvidos, a distribuição da informação no nível doméstico e a natureza das instituições políticas domésticas. Sobre a questão do acesso às informações, Milner (1997) disserta sobre o fator dominante do Executivo na política externa estar relacionado com o volume de informações

privadas que esse líder possui. Quando o Executivo possui mais informações sobre esse assunto em comparação com outros atores, ele se torna mais relevante para a implementação e a formulação da política externa (MILNER, 1997). Logo, quando alguns atores não possuem informações completas sobre uma questão, isso gera ineficiências e vantagens políticas desiguais (MILNER, 1997).

Finalmente, Faria (2008) categoriza o processo de profissionalização da corporação diplomática do país como um dos motivos para o insulamento do Itamaraty. Tendo em vista a ideia do prestígio do Itamaraty e da história de isolamento das elites burocráticas mais insuladas do país, existe uma cultura corporativa responsável por reproduzir a noção do Itamaraty como única organização possível para monopolizar e formular a política externa brasileira (LOPES, FARIA, CASARÕES, 2010).

Ao longo da história, os diplomatas formaram uma elite fortalecida no decorrer dos anos de consolidação do Estado brasileiro, o que lhes forneceu controle relevante sobre a formulação e a condução da política externa (CHEIBUB, 1985 apud LOPES, FARIA, CASARÕES, 2010). Para caracterizar como esse processo ocorreu na história, Cheibub (1985) identifica três momentos históricos importantes. A primeira fase é o Período Patrimonial, enquanto a segunda se denomina Movimento Carismático, com destaque para a atuação do Barão do Rio Branco, e a terceira se trata do Período Burocrático-Racional (CHEIBUB, 1985).

O Período Patrimonial, de 1822 ao final do século XIX, teve lugar no momento de necessidade da diplomacia por parte dos novos Estados do século XIX, tendo o uso da ferramenta diplomática para o apoio e o reconhecimento internacional dos processos de independência nacionais (CHEIBUB, 1985). Essa etapa se relaciona com o envio brasileiro de um manifesto às potências, explicando a situação da colonização frente a Portugal e a designação de diplomatas para algumas capitais para a busca de apoio ao desejo de autonomia política dentro do Reino Unido. Esse processo de negociação deu origem a uma diplomacia responsável por guardar a independência territorial do novo país, desprovido de poder militar ou naval (CHEIBUB, 1985). Assim, cria-se uma diplomacia imperial brasileira (HECHEN, 1958 apud CHEIBUB, 1985), na qual o chefe do serviço exterior conduz as relações estrangeiras sem restrições, desfrutando de uma liberdade praticamente ilimitada para recrutar funcionários do serviço exterior. Destaca-se, nessa fase, o patrimonialismo, uma característica do Brasil do século XIX, na qual os limites entre os interesses públicos e pessoais são

interconectados (CHEIBUB, 1985). A diplomacia no Período Patrimonial tem como atributos: o baixo grau de profissionalização, o filhotismo e o empreguismo, com a totalidade de seus membros sendo parte da elite da sociedade (CHEIBUB, 1985).

Na segunda fase, o Movimento Carismático, o Barão do Rio Branco representava a continuidade da diplomacia imperial, com o método de recrutamento sendo o mesmo e a unidade territorial continuando a ser a principal preocupação diplomática (CHEIBUB, 1985). A potência simbólica do Barão do Rio Branco se compara com a dos patronos das Forças Armadas do Brasil, Caxias e Tamandaré. O aspecto carismático de Rio Branco garante sua liderança nas negociações e arbitragens internacionais sobretudo no que concerne à preservação territorial do Brasil) do país, trazendo, conseqüentemente, prestígio político e reconhecimento nacional e internacional ao Brasil e ao Itamaraty (CHEIBUB, 1985). Em 1931, a função de Chefe da Secretaria de Estado se consolida com o cargo de Secretário-Geral. (CHEIBUB, 1985).

Sobre o processo de recrutamento de diplomatas nessa época, nota-se um processo de continuidade de perfil dos selecionados, mesmo em um momento de desagregação das elites civis nacionais em outras organizações brasileiras (CHEIBUB, 1985). As condições para a admissão de diplomatas atendia ao critério da condição social, com os recrutamentos acontecendo a partir dos setores oligárquicos e aristocráticos da República Velha. Isso causou uma certa homogeneidade entre os diplomatas, os quais mobilizaram seus símbolos do passado, como o Barão do Rio Branco, para atuar no futuro (CHEIBUB, 1985).

Na terceira e última fase, começando na década de 1910, reformas administrativas engendram a hegemonia da estrutura racional e burocrática no Itamaraty (CHEIBUB, 1985). Com a administração Mangabeira, no final da República Velha, uma infraestrutura administrativa foi criada, com a construção do Serviço de Comunicação, Datilografia, Passaporte, a reorganização do Arquivo, da Biblioteca e da Portaria (CHEIBUB, 1985). A partir das Reformas Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938), são introduzidas inovações na organização e na estrutura do Ministério das Relações Exteriores. A Reforma Mello Franco delimita o quadro de burocratas da Secretaria de Estado, enquanto a Reforma Oswaldo Aranha funde a carreira diplomática e a consular (CHEIBUB, 1985).

Em 1945, o Instituto Rio Branco é criado e uma de suas principais funções é selecionar e formar os diplomatas brasileiros. Essa fase é caracterizada pela crescente burocratização e racionalização do Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de fomentar uma carreira de teor meritório (CHEIBUB, 1985). Os cursos obrigatórios do Instituto Rio Branco, o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, o Curso de Aperfeiçoamento e o de Altos Estudos tornam possível a preservação da coesão e do profissionalismo dos diplomatas. Eles passam a reivindicar o direito de guiar a política externa, por volta de 1950, conduzidos pelo pensamento do diplomata Araújo Castro e do Ministro do Governo João Goulart, ambos provendo um forte direcionamento à Economia como influência para a atuação dos diplomatas (CHEIBUB, 1985).

Se antes a área comercial da política externa era monopolizada pelas autarquias provenientes das reformas administrativas de Vargas, a influência do pensamento de Araújo Castro e João Goulart promove a integração da dimensão comercial da política externa sob a égide do Itamaraty (LOPES, FARIA, CASARÕES, 2010). Dessa maneira, os processos de formulação da política externa passam a concentrar-se no Itamaraty, uma tendência acentuada após 1964, com os militares desenvolvendo uma abertura maior para a hegemonia dos diplomatas na implementação da política externa (CHEIBUB, 1985).

É com a criação do Instituto Rio Branco que ocorre o insulamento completo da política externa, considerando as características centrais dessa academia: rígida, criteriosa e única no serviço público do Brasil, comparando-se a Escola Superior de Guerra dos militares (LOPES, FARIA, CASARÕES, 2010). O insulamento do Itamaraty garante uma proteção dos servidores públicos contra a influência do público ou de outras organizações. Esse afastamento do resto da sociedade serve como uma forma de acelerar a realização de objetivos específicos por meio do esvaziamento de forças sociais capazes de reivindicar objetivos distintos (NUNES, 1997 apud LOPES, FARIA, CASARÕES, 2010). Nesse sentido, o aporte teórico da Ciência Política de Charles Tilly (1995 apud GOHN, 2019) se faz presente: somente o Estado cria os mecanismos institucionais necessários para viabilizar a participação social, e sem essas iniciativas, resta ao Estado acatar ou não os movimentos sociais e suas reivindicações.

Esse processo de afastamento do Itamaraty com relação a sociedade civil foi questionado a partir da transição entre os anos 1980 e os anos 1990, principalmente por conta do

reposicionamento dos diplomatas em outras organizações e agências do Estado (PINHEIRO, 2016). A integração da política externa com outras questões do governo ocorreu sobretudo por causa da interação entre essas agências e temas da política externa, como na política, na economia e na cultura (PINHEIRO, 2016). A presença desses diplomatas em outros âmbitos governamentais levantou dúvidas sobre a autonomia e o monopólio do Itamaraty com relação à política externa.

De qualquer maneira, a pluralidade de atores envolvendo o campo da implementação da política externa tem o potencial de mudar as ferramentas de análise dessa área. Essa multiplicidade de atores envolve não somente os estatais (tradicionalmente ligados ao Itamaraty, como Ministérios Federais e Agências Subnacionais), mas também os inúmeros movimentos sociais e ONGs defensores dos interesses coletivos da sociedade (no tocante aos direitos humanos, à educação, à cultura, etc) (PINHEIRO, 2016).

## **2. Democratização da política externa: avanços e retrocessos desde o governo Fernando Henrique Collor até o governo Jair Bolsonaro**

### **2.1. Primeiros passos da democratização da política externa no Brasil**

De acordo com Lima (2000), os processos de liberalização política e de abertura econômica iniciaram um novo momento para a política externa no Brasil. A liberalização política tem como efeitos: a politização do processo de construção de políticas públicas e a redistribuição dos direitos de propriedade sobre a tomada de decisão, com objetivo de consolidar o controle da população no processo legislativo (LIMA, 2000). Lima (2000) denomina “integração competitiva” para ser o nome dessa nova fase.

Como consequência da redistribuição doméstica da política exterior, ocorreu uma gradativa politização de tal pauta, principalmente considerando a diversificação e intensificação da participação do Brasil nos fóruns multilaterais (FARIA, 2008). Faria (2008) também destaca o processo de globalização e o desenvolvimento dos meios de comunicação como elementos importantes para se entender a democratização da política externa.

Dentre as diversas consequências da abertura da política externa, estão as reformas administrativas no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a demanda crescente para a participação social nos processos de implementação e formulação da política externa (MILANI, 2011 apud POMEROY, 2016). A liberalização política e a abertura econômica contribuíram para a democratização das políticas públicas e conseqüentemente para o alargamento de agendas, atores e interesses em um contexto no qual o elemento mais importante é a sua formulação democrática (PINHEIRO e MILANI, 2013 apud POMEROY, 2016). Hoje, a política externa brasileira permanece em destaque nos debates entre os membros da sociedade, não se limitando somente ao espaço burocrático. A política externa do Brasil é discutida nas escolas, nos bares e nas salas de aula (AMORIM, 2010).

Embora essa afirmação possa soar excessivamente otimista, é notório que o Brasil viveu um momento importante para a inovação institucional a partir da redemocratização formal em 1988. A partir de então, novos espaços de participação social foram ordenados, mas no que concerne à política externa, observa-se uma falta de formalização de instâncias participativas (POMEROY, 2016).

Os passos para a democratização da política externa foram lentos. Mesmo com a saída dos militares do poder e o retorno de um civil ao cargo de Presidente da República, não houve uma condução mais transparente do processo de tomada de decisão no tocante à política econômica internacional do Brasil (LOPES, 2013). Na primeira metade dos anos 1980, acadêmicos interessados pelo assunto eram aconselhados a não consultar as fontes documentais oficiais, considerando a ausência de informações úteis (CERVO e BUENO, 2002 apud LOPES, 2013).

Em 1979, na ocasião da Presidência de Ernesto Geisel, ele anunciou que faria pronunciamentos oficiais à imprensa somente em momentos de viagem internacional. Assim, suas visitas a países no exterior tornaram-se expressivamente mais cobiçadas pela opinião pública. Nesse momento, diplomatas passaram a lidar com uma influência suprimida: a opinião pública. Jornais chamavam diversas decisões de política externa de "perigosas", "infantis" e "irresponsáveis", e foi nesse ínterim que o Itamaraty instituiu uma assessoria de imprensa para tratar de questões relacionadas à imagem da instituição. (SPEKTOR, 2009, p.80 apud LOPES, 2013)

Durante a década de 1980, diplomatas passaram a trabalhar em outras agências do governo, motivados a sair do Itamaraty pelos baixos salários oferecidos. No início dos anos 1990, ocorreu um processo de incorporação de temáticas da política externa para outras agências de governo (PINHEIRO e MILANI, 2012). Nessa interação, a presença de funcionários formados no Itamaraty foi crucial para garantir a existência de uma certa atenção para os conflitos de interesse e as tensões dos temas domésticos (PINHEIRO e MILANI, 2012).

O Mercosul e toda a sua jornada de formação também tem elementos importantes na participação social na política externa. Desde sua fundação em 1991, por meio do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul se entendeu como um catalisador não só de uma integração comercial, mas também social (SCHUTTE, 2011).

Em 1994, o Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (FCES), órgão consultivo do Grupo Mercado Comum (GMC), é criado. O FCES é constituído por representantes da sociedade civil organizada, sobretudo do setor empresarial, sindical e terceiro setor. No Brasil, participaram as centrais sindicais e as confederações empresariais como a Central Unitária dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), as Confederações Nacionais do Comércio (CNC), da Indústria (CNI) e do Transporte (CNT) servem como participantes (SCHUTTE, 2011).

Em 1992, ocorreu um importante avanço para a democratização da política externa: a regulamentação do acesso ao público ao arquivo histórico do Itamaraty (LOPES, 2013). Essa ação está coerente com o direito ao habeas data, enunciado no inciso LXXII do quinto artigo da Constituição Federal de 1988, sendo concedido para "assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público" (LOPES, 2013).

O acesso ao Arquivo sempre constituiu uma dificuldade aos pesquisadores interessados em desvendar capítulos da história nacional, os quais, normalmente, deveriam recorrer a fontes estrangeiras para escrever sobre o próprio país (PENNA FILHO, 1999). O posicionamento do Itamaraty no sentido de proibir o acesso ao seu acervo relaciona-se à crença, por parte da instituição, da incapacidade da sociedade civil em lidar com a natureza sigilosa dos documentos (PENNA FILHO, 1999).

No ciclo de seminários chamado Reflexões sobre Política Externa Brasileira (1993), apresenta-se o conceito da diplomacia pública, agindo como um guia para se atingir a transparência e a comunicação. Não há, nesse evento, indicações claras e concretas, com fins de depois se materializarem na realidade, sobre como promover a participação social por meio dessas diretrizes (POMEROY, 2016).

Os participantes desse ciclo foram membros da sociedade envolvidos em questões de política externa, como acadêmicos, empresários e diplomatas (em atividade e aposentados). O ciclo se propôs a debater o estatuto público da política externa, sua democratização e os mecanismos concebíveis para tal (LOPES, 2013). No documento-síntese dos encontros, está:

"O Itamaraty pode escolher o que lhe interessa discutir publicamente, mas, pelos mais variados caminhos, a sociedade - setores da elite, pelo menos - também escolhem os temas que querem discutir com os formuladores da política externa. A transparência é necessariamente uma via de mão dupla, sujeita às flutuações e aos interesses a que Celso Lafer chama de "agenda da opinião pública". Constatou-se que é inevitável que alguns temas institucionais passem a fazer, em algumas circunstâncias, parte dessa agenda" (MRE, 1993, p. 145 apud LOPES, 2013)

A partir da leitura desse trecho selecionado por Lopes (2013), observa-se uma relutância por parte do Itamaraty em ampliar totalmente o debate com a sociedade civil. Entende-se a pretensão do Itamaraty em resguardar a discussão de certas temáticas para si. Na subseção seguinte do documento em questão, intitulada "A necessidade da diplomacia pública", estão as primeiras propostas ligeiramente mais efetivas para maior participação social na PEB. O primeiro projeto é a criação de um mecanismo institucional de interlocução entre os grupos de interesse, o qual efetivou-se de diversas formas: i) um grande conselho de discussão para exposição e debate de linhas gerais da PEB; ii) grupos restritos de discussão, com destaque para segmentos determinados da sociedade sobre áreas específicas (LOPES, 2013, p. 59). A condução dessas estratégias de interlocução se deu de maneira descentralizada pelas várias secretarias e subsecretarias dos ministérios e demais órgãos burocráticos do Estado brasileiro (LOPES, 2013).

Dentre os principais momentos de aproximação entre sociedade civil e Estado nos temas de política externa, destaca-se o processo das Conferências da ONU, iniciado a partir dos anos

1990. Calçado no eixo temático da defesa do meio-ambiente, a conferência Rio 92 foi uma importante impulsionadora para a criação de instâncias de participação social (FARIA, 2016).

Ancorado no processo de democratização que vivenciava o Brasil à época, o Ciclo Social de Conferências da ONU foi, em um primeiro momento, uma forma da sociedade se organizar em Comitês Nacionais preparatórios, coordenados pelo Itamaraty (FARIA, 2016). A ONU fez recomendações de inclusão da sociedade civil na resolução responsável por convocar a Conferência Rio 92, motivando o Brasil a criar um processo de preparação envolvendo um Relatório Nacional sobre o tema, como produto final (FARIA, 2016).

Outro episódio marcante foi a preparação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, em Viena. Nessa ocasião, o Itamaraty alargou as aberturas do diálogo com a sociedade para a elaboração da posição brasileira, depois mantendo-a como ator importante no evento, por meio de contatos regulares e informais entre a delegação oficial e as entidades presentes (SCHUTTE, 2011).

Em paralelo, a primeira Conferência baseada na temática do meio-ambiente ocorreu durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em 1995 na cidade de Copenhague. Foi feito um Relatório Nacional a partir de seminários executados sobre os principais temas da conferência, como a pobreza, o desemprego e a integração social e suas conclusões foram aprovadas pelo Comitê Nacional (não composto em sua integralidade por membros da sociedade civil, mas nele o Conselho do Programa Comunidade Solidária estava envolvido, e esse era organizado por representantes da sociedade civil) (FARIA, 2016).

Em um segundo momento, a participação do Brasil no Habitat II, realizado em Istambul em 1995, foi marcada por uma participação social ainda maior. O Comitê Nacional teve mais representação da sociedade civil, e o embaixador José Augusto Lindgren Alves considera a Habitat II como o momento de alargamento do diálogo entre sociedade civil e órgão estatal (FARIA, 2016). Nessa ocasião, o relatório produzido e enviado à Assembleia Geral da ONU foi feito com base em opiniões não governamentais e provenientes de atores sociais representantes da sociedade civil (FARIA, 2016).

Vale mencionar também a III Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, ou a Conferência de Durban, em 2001, como momento importante de crescimento da conexão entre a sociedade e o Estado. O processo preparatório brasileiro foi marcado por uma acentuada diálogo com o campo social (FARIA, 2016).

Observa-se um estreitamento de laços entre o Itamaraty e o empresariado durante a segunda metade dos anos 1990. Entre 1992 e 1999, foram criados o Comitê Empresarial Permanente do MRE, o Fórum Consultivo Social e Econômico do Mercosul, a Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia e o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (Gici), além de diversos conselhos empresariais bilaterais (LOPES, 2013).

A consolidação da Coalizão Empresarial Brasileira, organização supra-setorial do empresariado, criada em 1996 sob a liderança da Confederação Nacional das Indústrias, enfatiza a necessidade do setor privado nacional de desvincular-se do Itamaraty nos Fóruns Empresariais (FARIA, 2008). Santana (2001 apud FARIA, 2008) salienta a dificuldade dos diplomatas em compartilhar o processo decisório da política externa brasileira com o restante dos grupos de interesse. De qualquer forma, vale destacar o fato de um Departamento de Promoção Comercial ter sido fomentado na década de 1970. Isso serve como um exemplo para um planejamento de associação entre Estado e empresariado (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006 apud FARIA, 2008).

Um fator interessante surgido junto com a Constituição de 1988 tem a ver com a ampliação da autonomia dos governos subnacionais. Isso tornou os municípios mais capazes de defender suas reivindicações e interesses particulares no tocante às Relações Internacionais do Brasil ((VIGEVANI et al, 2004; SARAIVA, 2006; BRIGAGÃO, 2005; e PEREIRA, 2004 apud FARIA, 2008)

Em consequência do processo de crescente autonomia e insatisfação dos governadores de estado e prefeitos de cidades brasileiras, o Ministério das Relações Exteriores estabeleceu, em 1997, a Assessoria de Relações Federativas (FARIA, 2008). A partir de 2003, ela se denomina Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. O Itamaraty também cria escritórios regionais de representação em diversos estados da Federação (FARIA, 2008).

Sob uma perspectiva geral, as primeiras aproximações entre a sociedade civil e o Itamaraty foram tímidas e ocorreram sobretudo no campo econômico. O empresariado foi o grupo de interesse com um maior estreitamento de relações, mas isso não se deu por uma associação de forças sociais no sentido de múltiplos segmentos da sociedade em participação (LOPES, 2013). Finalmente, durante o governo Lula, ocorrem estratégias concretas e recorrentes de aproximação (LOPES, 2013).

## **2.2 Governo Lula**

No contexto de visibilidade pública da política externa durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a literatura aponta um processo de politização da política externa (CARSON; POWER, 2009; LIMA, 2000 apud FARIA, 2018). Dessa maneira, essa politização trouxe alguns novos desafios para a política externa, como: a divisão intragovernamental do interesse e da competência legal para a internacionalização dos empreendimentos governamentais, a política externa como elemento importante na disputa eleitoral, a dissensão sobre o que seria o interesse nacional entre os segmentos da sociedade e, por fim, a noção de perdedores ou ganhadores internos com as negociações internacionais (FARIA, 2018). Com a chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, o papel da secretaria geral do país foi mudado, incluindo também a responsabilidade de aprofundar relações com os atores da sociedade civil. (AVRITZER, 2017)

Na literatura, a política externa de Lula é definida como ativa e altiva. Essa maneira de formular a política externa tem a ver com uma inserção assertiva no sistema internacional, com a defesa do multilateralismo, a solução pacífica de controvérsias, a democratização dos organismos internacionais e o distanciamento do alinhamento automático com relação aos Estados Unidos da América (MENEZHINI, 2021). Logo no início de seu mandato, em 2003, Lula inovou ao incluir na delegação oficial para a V Conferência Ministerial da OMC os representantes das organizações empresariais e sociais. Nesse evento, o G-20 foi lançado (SCHUTTE, 2011). durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, com a chancelaria de Celso Amorim, é notória a promoção de ações de aproximação entre a política externa e a sociedade (LOPES, 2013).

Assim, Amorim promove ajustes institucionais concernentes ao acesso à carreira diplomática e as condições para a ascensão hierárquica no Itamaraty. Ele também inova ao estipular novas formas de diálogo com os atores emergentes na política externa, marcando encontros regulares com prefeitos e técnicos representantes das cidades, líderes de movimentos sociais e acadêmicos (LOPES, 2013). Tendo isso em mente, Amorim aparecia com frequência nos meios de comunicação (jornais, revistas, televisão), fortificando a noção da existência de uma conexão entre a política externa e a opinião pública (LOPES, 2013). Em uma fala em abril de 2007, no II Curso para Diplomatas Sul-Americanos, Amorim profere as seguintes palavras:

"É claro que todos nós vivemos em um ambiente político, e temos de responder aos grupos de interesse que existem no Brasil e em qualquer outro lugar. Isso quer dizer que nem sempre podemos fazer tudo aquilo que consideramos justo. A gente faz - dentro daquilo que acha que é justo - aquilo que a gente pode. Há uma frase de [Blaise] Pascal muito interessante: 'não se podendo fazer com que o que é justo fosse forte, fez com que o que é forte fosse justo'. Adaptando um pouquinho: nós procuramos fazer a justiça dentro daquilo que é possível. Eu posso, em teoria, achar que poderia fazer mais. Mas também tenho os meus limites, ditados, evidentemente, por interesses que existem por aí. Isso não deve, porém, me levar para o campo oposto, e só olhar o interesse nacional brasileiro como interesse de curto prazo de uma empresa, de um setor industrial, de um setor econômico etc. [...] A combinação não é simples, não é óbvia, pode gerar críticas de um lado ou de outro, mas é verdadeira" (Amorim, 2007 apud LOPES, 2013)

Nesse trecho, observa-se uma dualidade: uma vontade de inserir a participação social nos processos decisórios da PEB e uma impossibilidade da sociedade efetivamente participar. Apesar disso, de acordo com Giorgio Romano Schutte (2011), durante o governo Lula, impera a noção de governabilidade social, referente à base social necessária para o governo realizar alterações pertinentes. Serve como um complemento à governabilidade institucional ou política (traduzida pela maioria simples ou qualificada no Congresso Nacional) e mobiliza a pressão dos movimentos sociais contra eventuais interesses conservadores. Nesse sentido, a participação social é um elemento estratégico de atuação e até um método para a condução da política externa (SCHUTTE, 2011).

Em 2004, inovações participativas são concretizadas no tocante ao Mercosul e o chamado "Encontro com o Mercosul". No Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, assinado

pelos quatro presidentes do bloco, a narrativa de uma agenda social e produtiva passa a ser mais evidente, e o “Encontro com o Mercosul” é criado em 2005 (SCHUTTE, 2011). Entre 2005 e 2010, sete encontros ocorreram em Belém, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador e São Luís. Esses encontros tiveram como objetivo mobilizar as representações locais do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul para garantir a participação da população no processo de consolidação do bloco econômico (SCHUTTE, 2011).

Na Cúpula Social do Mercosul, em dezembro de 2006, liderada pelo Brasil, ocorre a continuidade das experiências de participação, visando a criação de agendas comuns e o recrudescimento da cidadania regional. Essa ocasião foi planejada pela Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil e foi constituída por organizações sociais nacionais e regionais (SCHUTTE, 2011). A décima edição desse evento, ocorrido em dezembro de 2010, teve a participação de 900 lideranças e ativistas da sociedade civil.

De fato, a importância do Mercosul na trajetória da consolidação da participação social foi tamanha que, em 2008, o Programa Mercosul Social e Participativo é lançado, como uma forma de institucionalizar a interlocução entre o governo federal e as organizações da sociedade civil no tocante às políticas públicas do bloco (SCHUTTE, 2011). Para Schutte (2011), esse foi o único ato de institucionalização da participação social na política externa brasileira durante os dois mandatos de Lula. É um mecanismo criado por meio de decreto presidencial, com caráter permanente e financiamento estatal. Trata-se também da única instância desse tipo (FARIA, 2016). Para Vanessa Faria (2016), o Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) é uma oportunidade para o governo entender melhor as demandas dos diversos setores da sociedade em uma modalidade permanente. Foi proveitoso principalmente para acelerar o processo de institucionalização da participação social e consolidar uma confiança mútua entre sociedade e Estado.

Em 2007, cabe mencionar a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), focada em criar mecanismos participativos para as comunidades de brasileiros residentes no exterior. Nesse contexto, era fundamental entender as comunidades de maneira mais coordenada e institucionalizada, e a I Conferência de Brasileiros no Mundo (CBM) foi realizada em 2008 no Rio (FARIA, 2016). Como resultado dessa conferência, foi criado um Conselho Provisório de Representantes de Brasileiros no Exterior, e o diálogo entre

essas comunidades e o Departamento de Assuntos Consulares e de Brasileiros no Exterior foi alargado (FARIA, 2016).

Esse conselho provisório logo dá lugar a um Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), sendo inaugurado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foram eleitos representantes divididos por regiões geográficas (América do Sul e Central; América do Norte e Caribe; Europa; Ásia; África; Oriente Médio; Oceania) (FARIA, 2016). De qualquer forma, ainda observa-se, durante o governo Lula, diversas formas concretas de participação social na política externa, sendo elas materializadas na forma de Conselhos e Conferências Públicas, mecanismos antigos de participação (FARIA, 2016).

Junto aos orçamentos participativos, os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas são mecanismos de participação progressivamente mais difundidos pelo Brasil. No caso da política externa, o Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX, o CONEX, atua no setor do comércio exterior (FARIA, 2016).

A origem dos conselhos data desde o período imperial, com a Constituição de 1824 e os “Conselhos Geraes”, nos quais o cidadão poderia opinar sobre temáticas de interesse geral (FARIA, 2016). Na modernidade, os conselhos e sua história são divididos em três momentos gerais: o primeiro, entre 1930 e 1960, são instâncias de consulta entre sociedade e Estado, considerando os representantes da sociedade como sendo especialistas. O segundo momento é nos anos 1980, quando atores como ONGs, associações profissionais e entidades representando minorias. Por fim, o último momento se inicia a partir dos anos 90, com os conselhos gradativamente cobrindo o escopo de novas políticas públicas (FARIA, 2016). De maneira geral, os conselhos são mecanismos de participação nos quais tanto a sociedade civil quanto o governo participam. Possuem caráter permanente e foram criadas por meio de ato normativo (FARIA, 2016).

No que concerne à política externa, o ministro Miguel Darcy de Oliveira, em tese para o Curso de Altos Estudos (CAE), que é determinante para a promoção de ministro de segunda classe para embaixador (Brasil, 2022), rememorou-se sobre o impacto dos Conselhos de Políticas nas posições defendidas pelo Brasil nas Conferências de Direito das Mulheres, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (FARIA, 2016). Hodiernamente, os diplomatas estão presentes nos conselhos. No Conselho Consultivo do Setor Privado da Câmara de

Comércio Exterior, os representantes são nomeados pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (FARIA, 2016).

As Conferências, por outro lado, são uma forma de engendrar uma agenda comum entre Estado e sociedade civil no tocante às políticas públicas. Esse mecanismo geralmente é convocado pelo Poder Executivo (com um decreto presidencial ou portaria ministerial), acontecem regularmente, são organizadas por temas e se estruturam em etapas que podem envolver os três níveis da federação. As conferências têm como resultado final um documento publicado e encaminhado ao governo (FARIA, 2016).

As conferências tentam formular propostas para políticas públicas, analisar as antigas ações e fortalecer a participação social (FARIA, 2016). As primeiras conferências datam de 1941, durante o governo Vargas, todas envolvendo o tema da saúde, e objetivam fortalecer a execução governamental de programas sociais (FARIA, 2016). No governo Lula, houve a ampliação das conferências nacionais. Em 2016, 115 conferências nacionais tinham acontecido, sendo 74 dessas ocorridas durante o governo Lula (FARIA, 2016).

Desde então, vários programas governamentais têm sido elaborados pelo Congresso Nacional com base nas sugestões das conferências: “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 Saúde” (FARIA, 2016, p. 72)

### **2.3. Governo Dilma Rousseff e Governo Michel Temer**

Durante as eleições de 2010, Dilma Rousseff se torna a primeira mulher presidente do Brasil. A vitória de Dilma representa uma continuidade do discurso visto no presidente anterior, Lula (SOUZA, 2014). Na prática, o conceito de política externa ativa e altiva promovido por Lula e Celso Amorim acaba sendo negligenciado durante o governo Dilma e seu chanceler Mauro Vieira (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020).

Esse descolamento com a política anterior ficou claro ainda quando a ex-presidente questionou seus assessores sobre a importância de comparecer à reunião de cúpula do IBAS (Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul) (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020). De qualquer maneira, Mauro permanece como chanceler 12 meses após o processo de impeachment da presidente, feito após a petição de Eduardo Cunha pelo crime de responsabilidade ofertado por Hélio Bicudo, ex-procurador da justiça (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020).

Em 2012, o Senado Federal lançou o programa e portal e-Cidadania, visando democratizar o acesso à participação dos cidadãos, usando uma tecnologia da informação nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação da Casa. (FARIA, 2016). As Conferências e Conselhos de Políticas Públicas se diversificam, abrangendo temas inéditos, como juventude, mulheres, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+, agricultores familiares, indígenas e negros (FARIA, 2016).

O CONSEA, órgão responsável pela fiscalização de políticas públicas referentes à segurança alimentar e nutricional, merece destaque por conta de sua projeção internacional, assinalada por Dilma no discurso de posse dos conselheiros em 2012. Essa instituição possui contorno inédito, considerando sua representação majoritária de 2/3 da sociedade civil, com o Itamaraty tendo assento (FARIA, 2016).

No tocante à agenda da mudança climática, destaca-se a 19a Conferência das Partes da UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com sigla em inglês), concluída em 2015. Nessa ocasião, ficou acertada a preparação de um documento contendo as expectativas de compromissos de cada país, e o Brasil utilizou de mecanismos de participação social para formular o seu posicionamento (FARIA, 2016). No contexto brasileiro, estágios de interações virtuais e presenciais foram mesclados para ouvir as opiniões de diversos setores da sociedade, como os empresários, os acadêmicos, o setor público e as organizações não-governamentais (FARIA, 2016). O relatório final, divulgado pela presidenta Dilma Rousseff durante a Cúpula de Chefes de Estado da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável em 2015, conta com a incorporação do diálogo feito em vários momentos com a sociedade civil (FARIA, 2016).

Um aspecto relevante da gestão Dilma é a proposição da criação de um conselho permanente para temas de política externa. Essa sugestão veio por meio do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), integrado por representantes de movimentos sociais, academia, ONGs, sindicatos e funcionários governamentais. Para o grupo, a criação de um mecanismo institucional permanente tem sua importância no fomento de maior debate com a sociedade sobre a política externa (FARIA, 2016).

Em 2014, quando Dilma está em processo de campanha presidencial, a revista Política Externa envia aos candidatos uma pergunta sobre a opinião deles com relação à permanência de uma instância institucional para tratar de política externa, ao que Dilma responde positivamente (FARIA, 2016). A presidenta ressalta o status da política externa como uma política pública e defende o alargamento de espaços democráticos de participação. Os demais candidatos, Aécio Neves (PSDB) e Eduardo Campos (PSB) mostram-se reservados, temendo a instrumentalização do Itamaraty por parte de grupos específicos, enquanto Marina Silva (na época pertencente ao PSB) tem uma postura adequada ao ensejo. Embora essa seja uma proposta importante para a democratização da política externa, não houve grande avanço nesse sentido (FARIA, 2016).

Após o impeachment da então presidente Dilma Rousseff ser concretizado, Michel Temer assume o cargo em 2016, concretizando uma ruptura significativa com relação aos conteúdos da política externa do momento anterior (CASARÕES, 2016). O Itamaraty ficou a cargo de José Serra (PSDB-SP), o qual distribuiu críticas aos países considerados aliados dos governos petistas (como Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua, lugares declaradamente contrários ao impeachment de Dilma) e aproximou-se de territórios como a Europa e os Estados Unidos da América (CASARÕES, 2016).

Em linhas gerais, os principais pontos da política externa de Temer foram: "a preferência do bilateralismo em detrimento do multilateralismo, o retorno à tradição americanista da política externa, prioridades em acordos de livre comércio, a promoção de exportações em detrimento do projeto de desenvolvimento, a busca pela exclusão da Venezuela do Mercosul" (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020, p.11). O governo caracterizou-se como tímido nos fóruns multilaterais e mostrou interesse em fechar acordo entre Mercosul e União Europeia. (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020)

Em seu discurso de posse como chanceler, José Serra afirma conduzir uma jornada de desideologização do Itamaraty e da política externa, marcando os valores do Estado e da nação como combustíveis fundamentais para a movimentação dessa política (CASARÕES, 2016). Casarões (2016) aponta para a dificuldade de falar em uma “política de Estado” como se a política externa estivesse alheia aos desejos da sociedade brasileira, multifacetada e democrática.

No que concerne à participação política, e sobretudo a dos empresários, observa-se um processo de gradativa concentração de poderes políticos ao Itamaraty: Serra submete ao órgão todo o setor da promoção comercial, incorporando a Apex-Brasil (antes ligada ao MDIC) e entregando à chancelaria poderes sobre o comércio (CASARÕES, 2016). A Apex-Brasil é uma agência governamental, a qual objetiva promover a internacionalização das empresas brasileiras, tratando-se de uma importante política pública para o desenvolvimento econômico do país (MILLNITZ, 2015). Serra muda a lei que erigiu a Apex-Brasil, auto-proclamando-se presidente do Conselho Deliberativo do órgão, cargo antes eleito pela maioria dentre os conselheiros (ESTADÃO, 2016 apud CASARÕES, 2016).

#### **2.4 Governo Jair Bolsonaro**

De acordo com Miriam Saraiva e Álvaro Silva (2019), Bolsonaro apresentou convicções incompatíveis com o pragmatismo necessário para realizar a política externa ao longo de sua campanha presidencial. Existe, na política externa do atual presidente, uma inclinação ideológica proveniente de um mapa cognitivo e guiada por doutrinas e princípios, esses que, por sua vez, têm como prioridade “[...] a compatibilidade de alternativas aos princípios defendidos em detrimento das consequências práticas desses princípios” (SARAIVA e SILVA, 2019, p. 118).

No discurso de posse do Presidente Bolsonaro, ele afirmou: “vamos retirar o viés ideológico de nossas relações internacionais. Vamos em busca de um novo tempo para o Brasil e para os brasileiros!”. Esse foi o único comentário feito com relação à nova política externa (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020). Pode-se perceber em Bolsonaro uma negligência às regras internacionais. De qualquer forma, o discurso de posse de Bolsonaro foi suficiente para conquistar uma parcela significativa da população, desencadeando uma sociedade vibrante com o Executivo (LEMOS, MORAIS e SANTOS, 2020). Com seus seguidores patriotas e

anticomunistas, Bolsonaro coloca o Brasil em maior aproximação com os Estados Unidos da América, se afastando do Mercosul e tentando reverter o afastamento de Lula dos estadunidenses em sua política ativa e ativa (SARAIVA e SILVA, 2019).

No cerne da formulação da política externa de Bolsonaro, estão os olavistas, discípulos do falecido filósofo Olavo de Carvalho, como o ex-chanceler Ernesto Araújo e o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro (SARAIVA e SILVA, 2019). Grupos neopentecostais também influenciam a política externa de Bolsonaro, simpatizantes a pautas como a transferência da embaixada brasileira em Tel Aviv para Jerusalém. Em certa medida, tem-se uma ala pragmática presente, representada pelos militares no governo, como Hamilton Mourão e grupos conectados com interesses agropecuários, os quais poderiam ser prejudicados com a concretização dos objetivos dos ideólogos (SARAIVA e SILVA, 2019).

Filipe Martins, assessor presidencial para assuntos internacionais, chegou a defender que “os desejos da população devem ser levados em conta” na elaboração da política exterior, como em fóruns nos quais o multilateralismo é presente (SARAIVA e SILVA, 2019). A vitória de Bolsonaro e o intuito em aproximar a política externa dos desejos da população foram elementos frequentes no discurso de Ernesto Araújo, então chanceler. Isso serve como uma maneira de legitimar o lado ideológico da política exterior (SARAIVA e SILVA, 2019).

No Mercosul, antes reafirmado em seu compromisso com o campo social, veio a tornar-se uma ferramenta para a elaboração de objetivos comerciais. Na Argentina, quando Alberto Fernández venceu as eleições primárias, ele foi recebido com críticas e expressões como “esquerdalha” e “bandidos de esquerda”. Com o resultado eleitoral, Bolsonaro chegou a solicitar a seus assessores uma reavaliação do posicionamento brasileiro ante ao Mercosul, e a ala ideológica da política externa reivindicou essa revisão da participação brasileira, mas os pragmáticos decidiram evitar uma posição precipitada (SARAIVA e SILVA, 2019).

Referente à participação social, em 2021, Bolsonaro esvazia e extingue cerca de 75% dos conselhos e comitês nacionais voltados para o acolhimento da sociedade civil (GLOBO, 2021). Esse posicionamento representa um desmonte da participação social nas discussões sobre políticas públicas em áreas como a saúde, a educação, a defesa dos direitos humanos e o meio ambiente. Um decreto do presidente, de 2019, foi capaz de mudar as normas ou finalizar a vigência de todos os conselhos (GLOBO, 2021). Um levantamento do Cebrap, o Centro

Brasileiro de Análise e Planejamento, demonstra como Bolsonaro praticamente levou à extinção todos os mecanismos de participação social, erigidos sobretudo durante o governo Lula e Dilma (GLOBO, 2021).

Como exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foram esvaziados, junto com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Em declaração, a Casa Civil afirmou a revogação de mais de 560 decretos constituintes de comitês na administração pública, isso tudo com o objetivo de estruturar a criação de colegiados e racionalizar novas regras, mais rígidas, para evitar conselhos desnecessários (GLOBO, 2021).

No lugar dos conselhos, a iniciativa de participação social vigente é o Portal de Participação Social, o Participa + Brasil, lançado em 2021. Essa plataforma permite identificar as iniciativas com processos abertos em quatro módulos: Consultas Públicas, Agendas de Audiências Públicas, Colegiados ou a coleta de opiniões dos cidadãos, o Opine Aqui. (BRASIL, 2021).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do exposto, entende-se a participação social na política externa brasileira como ainda inicial e em fase de desenvolvimento. Por mais que a Teoria Democrática Participativa ateste a necessidade de mecanismos institucionalizados de participação política, ainda é um desafio mesclar os pressupostos da Democracia Participativa e a Representativa, sendo essa última desprovida de formas de participação concretas além do voto.

No Brasil, a participação social e a democratização não somente dos canais de Política Externa mas do restante das políticas públicas, iniciou com a consolidação da Constituição Federal de 1988. Novos espaços de participação foram criados, sobretudo na forma de Conselhos e Conferências públicas. Apresentando características frágeis e sendo preciso analisar esses dois elementos sob a ótica da qualidade da participação, esses foram os dois maiores avanços no quesito de institucionalização da participação social.

No campo das Relações Internacionais, o Liberalismo se posiciona como uma alternativa aos conceitos simplistas e absolutos do Realismo tradicional. Dessa forma, existe uma abertura

consistente para a entrada de novos atores na Política Internacional e de atores inéditos no âmbito doméstico e como esses elementos podem influir na Política Internacional. Com a chegada de novos atores no campo das Relações Internacionais, a Política Externa se torna cada vez mais um tópico de debate para a população em geral, mas houve um obstáculo claro na democratização dessa política pública: a burocratização do Itamaraty, junto com a concentração de poderes no Poder Executivo.

No entanto, a partir do crescente interesse da mídia com relação às questões de PEB, cresceu também o interesse da população. A liberalização econômica e a modernização da economia levaram, da mesma forma, à uma politização da sociedade para com essas discussões. Finalmente, a democratização da Política Externa em específico ainda é um desafio para os governos do mundo inteiro, mas o Brasil, em específico, viu um aumento dessa participação da sociedade civil, sobretudo durante os governos Dilma e Lula. Bolsonaro, por sua vez, apresentou uma maneira diferente de democratizar a política externa, mas sua abordagem exclui a maioria dos dois principais mecanismos de democratização encontrados: os conselhos e conferências públicas.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Entrevista. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 7, n. 61, jun./ jul. 2010. p. 10-21.

ATAMAN, Muhittin. The Impact of Non-State Actors on World Politics: a challenge to nation-states. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Turquia, v. 2, n. 1, p. 42-63, out. 2003. Disponível em: [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/tjir/v2n1/tjir\\_v2n1atm01.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/tjir/v2n1/tjir_v2n1atm01.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

AVRITZER, Leonardo. (2002) *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. E. Dagnino. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

AVRITZER, Leonardo. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 43-59, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201723143>.

BRASIL, Tâmara Beatriz Barbosa; RODRIGUES, Suene da Silva. A QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS. In: 9 JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019, São Luís. *Civilização ou barbárie: o futuro da humanidade*. São Luís: Ufma, 2019. p. 1-12. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_126\\_1265cca495d342c7.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_126_1265cca495d342c7.pdf). Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. GOVERNO BRASILEIRO. Presidente Bolsonaro lança Portal de Participação Social. Secretaria de Governo. Brasília, p. 1-1. fev. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias-1/presidente-bolsonaro-lanca-portal-de-participacao-social>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A Política Externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, [S.L.], v. 7, n. 37, p. 81, 17 set. 2016. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.67702>.

CHEIBUB, Z. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.

COSTA, Paulo Roberto Neves; FRANÇA, Andressa Silvério Terra. Da Responsabilidade Social à Responsabilidade Política: uma análise da rede de participação política. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2010, Caxambu. ST 04: Comportamento Político. Caxambu: Anpocs, 2010. p. 1-27. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-34-encontro/st-8/st04-7/1352-da-responsabilidade-social-a-responsabilidade-politica-uma-analise-da-rede-de-participacao-politica/file>. Acesso em: 28 jun. 2022.

DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio P.; CASARÕES, Guilherme. Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Recife, Mar Hotel Recife, 4-7 ago. 2010. Disponível em: <[http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/16\\_7\\_2010\\_9\\_57\\_35.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/16_7_2010_9_57_35.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2022.

FARIA, Vanessa Dolce de. Política externa e participação social: trajetória e perspectivas. Brasília: Funag, 2017. 281 p. Disponível em: [https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-216-politica\\_externa\\_e\\_participacao\\_social\\_trajetoria\\_e\\_perspectivas](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-216-politica_externa_e_participacao_social_trajetoria_e_perspectivas). Acesso em: 10 dez. 2021.

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno Cth*, [S.L.], v. 32, n. 85, p. 63, 7 jun. 2019. Universidade Federal da Bahia. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.27655>.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro (2004). Organizações Internacionais: História e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier.

JORNAL NACIONAL (Brasil). Pesquisa mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro. *Globo*. São Paulo, p. 1-1. out. 2021.

Disponível em:  
<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>.  
Acesso em: 1 jul. 2022.

LANDEMORE, Hélène. A democracia representativa é realmente democrática? Dois pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos, Curitiba e São Carlos, v. 13, n. 2, p. 143-156, out. 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 84, p. 13-23, 2011. FapUNIFESP (SciELO).  
<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452011000300002>.

LE MOS, Talita Dias; ABILMAR, Lucas; PEREIRA, Ester. Análise de Política Externa do Governo Bolsonaro: desafios e possibilidades. In: FÓRUM ESTADUAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2., 2019, São Paulo. FERISP. São Paulo: Integri, 2019. p. 0-22.  
Disponível em:  
<https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/analise-de-politica-externa-do-governo-bolsonaro-desafios-e-possibilidades/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

LIMA, Maria Regina Soares De. Instituições democráticas e política exterior. Contexto Internacional. V. 22, Nº 2, 2000.

MENEGHINI, Matheus Anlauf. Subimperialismo e a política externa ativa e ativa: interpretações críticas. 2021. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227904>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MILLNITZ, Thiago. As políticas públicas influenciando a internacionalização das empresas brasileiras: um enfoque na Apex-Brasil. 2015. 53 f. TCC (Bacharelado) - Curso de Relações Internacionais, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134818>. Acesso em: 22 jun. 2022.

MILNER, Helen. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.

NOGUEIRA, João e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula. *Política Hoje*, Recife, v. 19, n. 1, p. 187-221, out. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3837/3141>. Acesso em: 29 abr. 2022.

PATEMAN, Carole. (1992). *Participação e Democracia*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

PENNA FILHO, Pio. A pesquisa histórica no Itamaraty. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.L.], v. 42, n. 2, p. 117-144, dez. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73291999000200007>.

POMEROY, Melissa. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an analysis of its democratic quality. *Contexto Internacional*, [S.L.], v. 38, n. 2, p. 711-729, ago. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2016380200009>.

PUTNAM, Robert. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, v. 42, nº 3, p. 231-252.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, [S.L.], n. 64, p. 117-137, dez. 2019. Instituto Portugues de Relacoes Internacionais, Universidade Nova de Lisboa. <http://dx.doi.org/10.23906/ri2019.64a08>.

SCHMÖKEL, Fernanda; MIRANDA, Caroline Rodrigues; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Elitismo e democracia: uma exposição teórica. In: III Seminário internacional de Ciências Sociais - Ciência Política: Buscando o Sul, 2014, São Borja. Disponível em: <<https://goo.gl/EHcmWO>>.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUTTE, Giorgio Romano. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: o caso da construção do mercosul participativo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. 3o Encontro Nacional da ABRI. São Paulo: Abri, 2011. p. 1-16. Disponível em: [http://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_Nacional\\_ABRI/Politica\\_Externa/PE%2019\\_Giorgio%20Romano.pdf](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Politica_Externa/PE%2019_Giorgio%20Romano.pdf). Acesso em: 21 jun. 2022.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU / Analyzing Dilma Rousseff's foreign policy through the perspective of Brazil's official discourses at the UN. Mural Internacional, [S.L.], v. 5, n. 2, p. 128-138, 31 dez. 2014. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2014.10760>.

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; ARRUDA, Igor Macedo. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TEORIA DEMOCRÁTICA: confrontação ou interatividade nos conselhos gestores de políticas públicas?. IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. Porto Alegre, p. 1-21. out. 2016.

YOUNG, Iris Marion. (2006). Representação Política, Identidade e Minorias. Lua Nova, São Paulo, nº67.

ZORZAL, Gabriela. Democracia representativa e democracia Participativa: limites e complementaridade. Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, v. 1, n. 1, p. 1-21, nov. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/scsufes/article/view/8567>. Acesso em: 05 abr. 2022.