



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

PEDRO FELIPE LIMA COELHO

**DO INSULAMENTO À DEMOCRATIZAÇÃO: SOCIEDADE CIVIL E OS PROCESSOS
DECISÓRIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES DA ÁREA
DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS (ALCA)**

**BRASÍLIA
2020**

PEDRO FELIPE LIMA COELHO

**DO INSULAMENTO À DEMOCRATIZAÇÃO: SOCIEDADE CIVIL E OS PROCESSOS
DECISÓRIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES DA ÁREA
DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS (ALCA)**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário
de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Frederico Seixas Dias

**BRASÍLIA
2020**

PEDRO FELIPE LIMA COELHO

**DO INSULAMENTO À DEMOCRATIZAÇÃO: SOCIEDADE CIVIL E OS PROCESSOS
DECISÓRIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES DA ÁREA
DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS (ALCA)**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário
de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Frederico Seixas Dias

BRASÍLIA, ____ DE _____ DE 2020.

Prof. Dr. Frederico Seixas Dias
Examinador/Orientador

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

Nesta importante trajetória, agradeço profundamente a Deus, por nunca ter deixado me faltar saúde, felicidade e oportunidades. Agradeço à minha mãe pela companhia, pela compreensão e pelos ensinamentos que guardarei por toda minha vida; Ao meu pai, pelo suporte e segurança durante as situações fáceis e difíceis; À minha querida avó Raimunda, minha maior fonte de inspiração de disciplina, força e, principalmente, sabedoria; Ao meu orientador, Dr. Frederico Dias, e aos meus professores, pela atenção e indispensável contribuição intelectual na minha graduação e também por tamanha responsabilidade em transmitir interessantes reflexões, análises e conhecimento; E à minha família e amigos, pela companhia, pelo apoio e por me proporcionar tantos momentos felizes durante esses anos de estudo.

RESUMO

A discussão sobre democratização da Política Externa Brasileira cresceu significativamente após o regime militar, enfatizando a importância da sociedade civil nesse processo. Nesse sentido, a partir da década de 90, o continente americano foi marcado pela proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e o insulamento burocrático das instituições públicas foi decaindo na medida em que o governo brasileiro foi permitindo espaços participativos com os cidadãos. Dessa forma, o presente trabalho buscar refletir sobre a atuação da esfera privada na Alca para avaliar o processo de democratização das instâncias governamentais no contexto da inserção internacional do Brasil no final do século XX.

Palavras-chave: Alca. Política Externa Brasileira. Sociedade civil. Insulamento burocrático. Democratização. Participação social.

ABSTRACT

The discussion about democratization of Brazilian Foreign Policy grew significantly after the military regime, emphasizing the importance of civil society in this process. In this sense, from the 90s onwards, the American continent was marked by the proposal of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) and the bureaucratic isolation of public institutions decreased as the Brazilian government allowed participatory spaces with its citizens. Thus, the present work seeks to reflect on the performance of the private sphere in the FTAA to evaluate the process of democratization of governmental bodies in the context of the international insertion of Brazil at the end of the 20th century.

Keywords: FTAA. Brazilian Foreign Policy. Civil society. Bureaucratic isolation. Democratization. Social participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alca	Área de Livre Comércio das Américas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF-88	Constituição Federal de 1988
CNA	Campanha Nacional Contra a Alca
CPSC	Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PEB	Política Externa Brasileira
PSI	Processo de Substituição de Importações
SCO	Sociedade Civil Organizada
Senalca	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Alca
Seneuropa	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 DEBATES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	10
1.1 Enfoques iniciais.....	10
1.2 Um tema das <i>high politics</i>	11
1.3 Concepções acadêmicas sobre a Política Externa Brasileira.....	14
1.4 O mito do insulamento.....	19
2 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO SÉCULO XX	23
2.1 Do Protecionismo ao Regionalismo.....	23
2.2 O projeto da Alca.....	29
2.3 Riscos e assimetria de interesses.....	32
3 A SOCIEDADE CIVIL NA PEB PARA A ALCA	36
3.1 Perspectivas sobre sociedade civil e os mecanismos instituídos na Alca.....	36
3.2 A Campanha e o Plebiscito Popular contra a Alca.....	39
3.3 A concepção pluralista.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

A agenda internacional pós-Guerra Fria inseriu temas que, pelas óticas *mainstream*, não eram considerados prioritários para as preocupações primárias dos governantes. Nesse contexto, a análise da Política Externa Brasileira (PEB) iniciou a investigação da relação entre sociedade civil e as estruturas estatais e em que medida a esfera privada participa do campo político do Brasil, indicando se possui uma característica democratizada ou burocraticamente insulada. O termo “insulamento burocrático” é bastante utilizado nesse debate de novos temas em ascensão na academia, e seu significado concentra-se no “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 2003, p. 34). Assim, entende-se que, à medida que os interesses populares vão ganhando mais valor e protagonismo, a burocracia estatal entra em processo de democratização.

No âmbito doméstico, a partir da década de 90, os estudos voltados para o caráter das decisões e rumos da PEB cresceu relativamente. A principal explicação é que, à época, verificou-se um grande avanço institucional no Itamaraty ao começar a permitir que a população tenha acesso aos arquivos históricos do ministério. As novas práticas estiveram mais em consonância com o período de redemocratização, mostrando também estar abertas para avaliação popular (LOPES, 2011). Outra justificativa para o crescimento dos estudos nesse debate se baseia na expansão do ensino das Relações Internacionais focada nas políticas estrangeiras do Brasil, possibilitando novas abordagens (NEVES, 2006; FARIA, 2012).

Socialmente, o tema torna-se relevante como mencionado à medida que o interesse popular é valorizado e reconhecido como importante elemento de legitimação das instituições públicas, proporcionando o entendimento de que a divisão tradicional entre Estados e atores não estatais não é mais pertinente (SMOUTS, 2004). Debater a necessidade do protagonismo de agentes não governamentais se mostra altamente necessário para a sociedade presente em um país democrático. Ademais, a relevância do tema também se justifica através do lado pessoal do autor, no qual o interesse pelo tema foi crescendo paulatinamente durante a graduação e estágio universitário.

À medida que a sociedade consegue seu espaço em campos menos democratizados, as políticas do próprio Estado ganham uma nova aparência, com uma imagem mais inclusiva e participativa. Adicionalmente, o caso da Alca reforça essa discussão pois houve diversos episódios que marcaram a interação entre grupos sociais e instâncias governamentais. A Alca contou com

movimentos de diversas áreas da sociedade civil organizada (SILVA, 2013), através de mobilizações e reuniões que promoveram efeitos positivos para a política externa nacional, revelando assim a importância que esses novos atores internacionais conseguiram implantar no Brasil. O foco nas negociações do referido bloco, portanto, mostra-se adequado para o desenvolvimento analítico desta pesquisa. Pretende-se investigar de que forma se deu a atuação da sociedade civil nos processos de negociação internos e externos no período da Alca em diferentes instâncias decisórias da Política Externa Brasileira. Assim, expor o diálogo entre essas perspectivas acadêmicas bem como explorar a temática da democratização dentro dessa iniciativa hemisférica se constituem também como objetivos deste estudo.

Em vista disso, a monografia está estruturada em 3 seções além desta introdução e das considerações finais: O primeiro capítulo se desenvolve no plano teórico e analítico, debatendo sobre os processos de insulamento e burocratização da Política Externa Brasileira a partir da ótica realista das Relações Internacionais e das contribuições acadêmicas; O segundo capítulo aborda a inserção internacional do Brasil durante o século XX, percorrendo pelas políticas protecionistas e pelas cooperações multilaterais de forma a compreender o caso da Alca e as práticas diplomáticas do Brasil no bloco em frequente interação com a esfera social; A terceira seção se responsabiliza por elucidar e analisar os mecanismos de participação social na década de 90 e nos primeiros anos do século XXI, verificando a influência e protagonismo que as entidades privadas adquiriram durante os anos de negociação da Alca e fundamentando esse caso por meio das concepções pluralistas.

1 DEBATES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

No presente capítulo, buscar-se-á evidenciar a discussão acerca das alterações, verificadas a partir do período de redemocratização, na condução da Política Externa Brasileira (PEB). Com esse escopo, essa seção toma em consideração: i) informações primárias que auxiliam a situar o núcleo dos elementos investigados posteriormente, ii) axiomas clássicos de caráter teórico, inseridos nos princípios realistas, iii) interpretações acadêmicas referentes aos traços democráticos identificados na PEB da década de 90 em diante e iv) a sugestão de um mito histórico relacionado aos discursos padronizados dessa discussão. Para esta pesquisa, torna-se relevante uma reflexão de tal modo pois o entendimento da origem das diversas concepções permite uma construção contextualizada dos constituintes que serão objetos dos próximos capítulos, como a atuação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas e o desempenho da Campanha Nacional contra a Alca nesse processo.

1.1 Enfoques iniciais

A análise da Política Externa Brasileira é objeto de diversos estudos de Relações Internacionais, sendo um tema muito relevante para as ciências sociais. Contudo, sua exploração na academia é recente (FARIA, 2012) tendo em vista que sua popularização se torna possível através de um processo de politização, isto é, um aumento significativo da distribuição doméstica do conhecimento da política exterior. Por conseguinte, grande parte desse quadro se deu a partir da criação de departamentos universitários, programas e disciplinas voltadas para as relações internacionais do Brasil (FARIA, 2012; REIS, 2010). Ou seja, à medida que se cria estruturas para o estudo desse tema, seu alcance se torna mais acessível para constituir debates e interpretações acadêmicas.

Em harmonia com a lei, o Poder Executivo – entendido aqui pelo Presidente da República e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) – tem monopólio exclusivo da execução, promoção e condução da política externa no Brasil¹, mesmo que esse processo seja mais inclusivo,

¹ Art. 84, incs. VII e VIII da Constituição Federal de 1988: Compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

isto é, com a participação de outros atores. Tal norma é colocada como um dos principais elementos de distanciamento da Política Externa Brasileira com as outras políticas, uma vez que a estrutura constitucional do país estabelece um pequeno papel ao Congresso Nacional (FARIA, 2008). A atuação do Legislativo, sendo assim, simboliza um relevante ângulo para refletir sobre os tópicos que serão trabalhados nessa pesquisa.

Com essas colocações, a academia vem recentemente produzindo uma pluralidade de análises e críticas para argumentar sobre a democratização da PEB e os motivos pelos quais essa característica ocorre, sejam eles históricos, políticos ou sociais. Porém, para atingir esses pontos, faz-se necessário compreender as contribuições teóricas que formaram base para a elaboração de tais estudos.

1.2 Um tema das *high politics*

A teoria realista, que concentra-se principalmente em avaliar as configurações externas de poder e no papel central do Estado no cenário internacional (BAYLIS et al., 2014), contribui para o entendimento de que a política externa, que se encontra nessas configurações, pode se tornar um ambiente distante de outros temas. Esse axioma se justifica pelos termos *high politics* e *low politics* que, também sustentados pelo pensamento realista, consistem na prioridade atribuída aos temas que incorporam a política, tendo a política externa no topo dessa hierarquia e, conseqüentemente, impedindo a absorção de temáticas como participação popular e movimentos sociais (MIGUEL, 2010). O modelo clássico, pelo uso desse termo, “pressupõe uma especificidade da política externa que não apenas elimina qualquer importância causal da política doméstica, como justifica [...] um processo decisório diferenciado [...]” (LIMA, 2000, p. 296). De tal modo, as *high politics*, que se centralizam na esfera tecnoburocrática, viabilizam a manutenção das políticas altamente especializadas, nas quais a política externa se inclui.

Pelo entendimento de Morgenthau, em seu livro “A política entre as nações” (1978), a política exterior do país não deve estar associada às simpatias pessoais do governante, mas se guiar pelo interesse nacional da nação. Para mais, ao elencar os seis princípios do Realismo Político, Morgenthau indica uma percepção pluralista da natureza humana, identificando a existência do homem moral, homem econômico, homem religioso e homem político, sendo esse último responsável pelas questões desenvolvidas pela política internacional, garantindo assim a

autonomia deste campo (LIMA, 2018). Essa independência está detectada no sexto princípio da aludida obra² e implica, como consequência, que o tema não esteja sujeito à interferência de outros. Entende-se, dessa forma, que a argumentação tradicional do autor reforça a falta de interação dos assuntos de política externa com assuntos de natureza diferentes, como o espaço social. Nesse sentido, a afirmação de um insulamento da política externa poderia se dar pela contribuição realista de que a agenda internacional *mainstream* e a produção das políticas estrangeiras devem ser vistas como um campo de responsabilidade prioritária do Estado.

A perspectiva de Lima (2000) a respeito das questões do Estado é definida no campo ontológico, isto é, há uma diferença na natureza da política externa e das outras políticas. Para a autora, essa distinção também se dá pelos argumentos realistas cujas concepções axiomáticas indicam que uma “boa política externa” deve estar de acordo com os interesses do Estado, bem como o pensador alemão pondera.

Esse fenômeno nos sistemas políticos democráticos também pode ser identificado na obra *Vinte anos de crise*, de Edward Carr, pela qual o autor aponta o legado que a política externa sistematizou nos Estados nas épocas de guerra, bem como relata a gênese das discussões em favor de uma política externa democratizada:

A política externa era tradicionalmente considerada como distante do escopo dos partidos políticos; e os órgãos representativos não se sentiam competentes para exercer qualquer controle mais próximo sobre as misteriosas operações dos ministérios das relações exteriores. [...] A campanha pela popularização da política internacional iniciou-se nos países de língua inglesa, na forma de agitações contra os tratados secretos, que eram atacados, com evidências insuficientes, como uma das causas da guerra. (CARR, 1939, p. 3-4).

As escolas de pensamento clássicas das Relações Internacionais, posto isso, revelam o cenário que o âmbito da Política Externa era concebido nas oito primeiras décadas do século XX: considerável distância entre as esferas pública e privada. Entretanto, muito dessa característica se dava ao período de constantes guerras, cujas exigências centralizavam-se em serviços de caráter mais técnico por parte do corpo diplomático. Essa verificação histórica indicada por Carr data o fim da 1ª Guerra Mundial e a elaboração dos tratados entre 1914 e 1918, sobre os quais a

² “Intelectualmente, o realista político sustenta a autonomia da esfera política, do mesmo modo como o economista, o advogado e o moralista sustentam as deles. [...] A defesa realista da autonomia de ação no campo político contra a subversão de total autonomia por seguidores de outros modos de pensar não implica descaso em relação à existência e à importância desses outros modos de pensar. Subentende, ao contrário, que cada qual deve contar com sua função e esfera de atividade adequada” (MORGENTHAU, 1978, p. 22 e 26)

sociedade não considerava necessário ter conhecimento ou curiosidade. Dessa forma, a indiferença das civilizações quanto aos assuntos relacionados à guerra que acarretou nessa distância entre o serviço diplomático e os interesses sociais.

Por outro lado, as agitações e reivindicações sociais frente à pouca transparência das políticas estrangeiras, conforme o excerto supracitado alega, começam a emergir no pós-guerra dado que os impactos e consequências gerados nos países envolvidos também recaíram sobre suas populações, representando o primeiro sintoma da necessidade de que os povos sentiram em estar mais por dentro da política internacional. Tais movimentos, ainda segundo o pensador inglês, resultaram na criação de uma ciência voltada para política internacional.

Por essa reflexão, é inevitável repensar no processo de politização que, como discutido anteriormente, foi viabilizado por meio da institucionalização da ciência das relações internacionais nos países, a partir da qual se deu em razão dos apelos sociais. Com enfoque no Brasil, Faria (2012) expõe interessantes dados que contribuem para o entendimento de que as demandas populares por mais envolvimento na política internacional são frutos da consolidação do estudo na área de Relações Internacionais na academia: Em 1974, o estudo nesse campo tinha acabado de ser estruturado e, enquanto nesse ano havia apenas um curso oferecido em universidades, em 2011 havia “102 graduações em RI registradas no Ministério da Educação, a grande maioria em instituições de ensino privadas” (FARIA, 2012, p. 313).

Ademais, com a queda das concepções clássicas das relações internacionais, no pós-guerra fria, o sistema internacional verificou uma relevante mudança nessa hierarquia realista de atribuições do Estado brasileiro, não significando que a política externa tenha menor prioridade a partir de tal período, mas que essa esteja associada a campos que não tinham protagonismo no setor político, abandonando os preconceitos vinculados a essa conciliação. Concorde-se, posto isso, com a colocação de que a época em questão

teve um papel importante na mudança da agenda internacional. A mudança não apareceu de modo tão evidente na composição dessa agenda, mas sim no grau de importância atribuída às diversas questões. Isto é, a maioria das questões integrantes dessa agenda já existia, no entanto, a maneira pela qual essas questões passaram a ser percebidas é que sofreu transformações significativas com o fim da Guerra Fria (SATO, 2000, p. 142).

Registrou-se, por exemplo, o crescimento dos debates a respeito da violação dos Direitos Humanos, proteção do meio ambiente e protagonismo da sociedade civil. Similarmente, o fim da Guerra Fria acompanhou o aumento da quantidade de pesquisas e análises a respeito da PEB que,

até meados da década de 90, a visão de um setor fortemente insulado, prevalecia entre os analistas (FARIA, 2012). A mudança dessa estrutura que possibilitou os debates que penetram reflexões acerca das características da PEB. A academia, com isso, foi produzindo mais pesquisas relativas ao papel que os grupos sociais foram adquirindo no âmbito governamental.

Salienta-se, também, o processo de globalização como fator fundamental para que essa alteração fosse possível, pois, por meio do desenvolvimento dos meios de comunicação e da fluidez das fronteiras, o acesso público às políticas se fez mais presente, proporcionando o processo de politização e o aumento das demandas populares pelo envolvimento nas questões tratadas pelo Estado. Com a expansão desse fenômeno, a distinção entre *high politics* e *low politics* se enfraquece (MESQUITA, 2012). A retórica da globalização, conforme Myiamoto (2009) sinaliza, aquiesceu o questionamento da noção tradicional de soberania nacional, favorecendo na flexibilização da burocratização estatal. É válido ressaltar que, se entende aqui por burocratização a definição weberiana de sistema organizacional do Estado, sem o qual o aparelho político não poderia existir (WEBER, 2012). Portanto, há o reconhecimento da necessidade das burocracias no Brasil, porém optando por mais proximidade delas dos outros atores internacionais manifestados no pós-Guerra Fria e através dos traços da globalização.

E a partir dos marcos supracitados no final do século XX, o debate acerca do *duo* democracia-PEB foi se consolidando, abrindo portas para múltiplas interpretações acadêmicas e para episódios que cooperaram para a atenção dada ao assunto.

1.3 Concepções acadêmicas sobre a Política Externa Brasileira

A partir de uma perspectiva constitucional, a política externa vem sendo tratada nas pesquisas como política pública muito embora haja um grande consenso de que essa seja considerada “externa” aos estados e distinta das políticas domésticas e, conseqüentemente, das públicas (SANCHEZ et al., 2006). Nesse sentido, evidencia-se que, as discussões a favor da democratização da Política Externa Brasileira tem como base o período de redemocratização e, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), pois, de acordo com Faria (2017, p. 50), “muitos espaços participativos passaram a ser implementados”. O ponto de partida para a análise da participação social é, portanto, a CF-88 – ou também referida como Carta de 88 – justamente por ter sido desenvolvida num marco regulatório do processo de

redemocratização do país. Com isso, o binômio democracia-política externa, como assinala Faria (2017), acompanha o Itamaraty desde o surgimento dessa ideia de democratização das políticas altamente especializadas.

O debate sobre insulamento burocrático, pelo entendimento de Neves (2006) e de Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018), foi trilhado antes da consolidação dos dispositivos constitucionais nas políticas públicas pois a demanda por menor centralização já se fazia presente. O objeto desse debate, vale salientar, pode ser descrito como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 2003, p. 34), ou seja, a manutenção do papel unitário que, diante disso, se contrapõe à fragmentação das intervenções políticas.

A partir dessa explicação, torna-se evidente as razões que guiaram as pesquisas que rebatem a alta centralização e burocratização do papel do Poder Executivo no Estado, permitindo até mesmo alegações de que o Legislativo, considerando sua responsabilidade legal de envolvimento na agenda brasileira de políticas estrangeiras³, “é mero espectador da política externa e ‘vítima’ do domínio do Poder Executivo” (NEVES, 2006, p. 371). E a afirmação em questão também influencia o debate inserido na atuação do MRE.

Academicamente, a centralidade do Executivo é criticada e apontada em diversos sistemas presidencialistas cujas estruturas burocratizadas estão inseridas nas suas instituições, políticas e *modus operandi*. Não obstante, a Constituição brasileira recebe muito dessas críticas, inferindo que seus artigos substanciam a percepção do predomínio do Executivo nas questões relativas às relações internacionais do Brasil. Ao realizar uma distribuição das competências dos poderes públicos nacionais em matéria de política externa, a centralização criticada pela academia é exposta por Sanchez et al (2006) com o fito de sustentar o argumento da pouca participação de outras instâncias governamentais diante das atribuições normativas da Carta de 88:

³ Art. 49, inc. I da Constituição Federal de 1988: É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Tabela 1 – Competências dos Poderes Nacionais em assuntos relacionados às Relações Internacionais do Brasil

		TRATADOS		DECLARAR A GUERRA E CELEBRAR A PAZ				MANTER RELAÇÕES COM OUTROS ESTADOS E PARTICIPAR DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS			
Constituição Federal 1988			STF 102, III, b)	U 21, II				U 21, I			STF 102, I, e)
		PR* 84, VIII	STJ 105, III, a)	PR* 84, XIX e XX	PR* 84, XIII e XIX			PR* 84, VII			
		CN* 5º, § 3º, 49, I e 84, VIII	JF 109, III	CDN 91, § 1º, I	CN* 49, II 84, XIX e XX			SF* 52, IV			
			JF PGR STJ 109, V e § 5º								

Fonte: as autoras.

NOTAS:

1.

	Poder Executivo
	Poder Legislativo
	Poder Judiciário

2. * = competência privativa ou competência exclusiva

3. U: União; PR: Presidente da República; CN: Congresso Nacional; SF: Senado Federal; STF: Supremo Tribunal Federal; STJ: Superior Tribunal de Justiça; JF: Justiça Federal; PGR: Procurador Geral da República; CSN: Conselho de Segurança Nacional; CDN: Conselho Nacional de Defesa.

Fonte: Sanchez et al (2006, p. 129)⁴

Por meio das ideias de Lima (2000), Júnior Ramanzini e Farias (2014), tem-se o entendimento de que o insulamento burocrático de qualquer agência de um país democrático enfraquece a capacidade dele de formular e gerenciar democraticamente as políticas de seu governo. Esse princípio é de conhecimento da nossa política externa há alguns anos haja vista

⁴ Pequena alteração no anexo para melhor entendimento da análise aqui levantada. A imagem do artigo Sanchez et al (2006) também conta com o quadro de competências asseguradas pela Constituição Federal de 1967 (anterior à atual).

diversos discursos de ministros das relações exteriores reafirmando o compromisso do Estado para com a sociedade, ora em esferas domésticas ora em internacionais.

Conduzindo por tal contexto, no mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado, pelo então chanceler Luiz Felipe Lampreia, o conceito de diplomacia pública, constituindo uma das novas diretrizes da PEB (LIMA, 2009). O termo pode ser definido, de maneira geral, pela prática baseada na “criação e manutenção de públicos legitimados pela informação transparente e confiável, a respeito das questões internacionais” (VILLANOVA, 2017, p. 37). E, aprofundando mais, também se remete ao papel mais participativo que a sociedade civil brasileira passaria a ter em questões de ordem internacional. Dessa forma, à medida que as pesquisas nesse assunto foram se multiplicando, a aludida definição foi ganhando mais relevância para a história da PEB.

O ponto de vista sustentado pela maioria dos estudos é de que, com a redemocratização, a Política Externa Brasileira diminui sua configuração tradicional em prol de um ordenamento mais democrático, podendo ser observado, por exemplo, pelo aumento de reuniões que contavam com a participação da sociedade civil organizada, em nível nacional (ciclo de seminários sobre os rumos da PEB, fomentado pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais – IPRI), regional (Mercosul participativo), continental (Senalca) e mundial (Seneuropa; Conferências sociais da ONU) (LOPES, 2011; FARIA, 2017; SCHUTTE, 2011; LIMA, 2009). Segundo Smouts (2004), quando essa imagem tradicional estatocêntrica, cuja análise considera o Estado como ator unitário racional, se quebra, a política permite novos temas, como democracia e sociedade civil. Logo, a implementação de novos objetivos do Estado nos anos 90 em diante e a sociedade tendo oportunidade de participar de grandes procedimentos referentes às políticas estrangeiras nacionais, representa uma ruptura e uma evolução na prática diplomática. Apreciando essa ruptura, as mudanças também representam a preservação de uma das principais tradições do Itamaraty: “saber renovar-se” (LIMA; MILANI, 2014). Essa evolução decorreu tanto do plano social, motivado a questionar tal centralidade por intermédio dos novos discursos democráticos que se levantaram no país, quanto do plano governamental, dispostos a abrir progressivamente, quando necessário, suas burocracias e consultar grupos sociais.

Pela ótica de Reis (2010), as questões relativas ao binômio democracia-política externa são implicações de uma hierarquia socioeconômica, a qual cria uma correlação “entre a posição socioeconômica das pessoas, de um lado, e, de outro, sua informação sobre assuntos de relações internacionais e de política externa e a disposição a envolver-se com eles” (p. 55). Ainda segundo

o autor, “o fato de que a ‘opinião pública’ acabe sendo, em geral, a expressão das ideias e opiniões de uma elite definida em termos socioeconômicos, é claramente difícil de conciliar com o ideal democrático” (p. 57). Dessa forma, compreende-se que a participação popular nas políticas externas nacionais, ainda que presente, continuaria condicionando as possibilidades de envolvimento da sociedade, a partir das quais favorecem e dão mais chances aos que estão no topo dessa hierarquia, nas decisões governamentais. Correspondentemente a isso, é assinalado que a convergência de interesses entre entes públicos e privados se encontra apenas em favor da classe capitalista, isto é, a camada dominante do Estado. Verifica-se, nessa interpretação crítica, a mobilização da burocracia estatal aos benefícios da elite (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Ainda assim, esse processo não se atrelaria à noção de democratização, a julgar pela permanência da qualidade tecnoburocrática. Consoante às ideias apresentadas, Faria (2012) traz a aparência de uma literatura praticamente unânime no fundamento de que há, de fato, interações entre os campos sociais e governamentais, mas que ainda está longe das pretensões defendidas.

A democratização também é observada academicamente pelo ponto de vista econômico, através do qual Lima (2000) ressalta a reforma liberal que o Estado brasileiro atravessou na década de 90 e sua implicação na redução do poder público e a consequente exposição dos agentes privados, suscitando em uma política externa democratizada. A abertura do mercado brasileiro, à vista disso, foi colocada como um dos aspectos impulsionadores da consolidação da diplomacia pública. Com isso, a autora argumenta que

[...] a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais [...]. No presente, a integração à política globalizada tende a ampliar as consequências distributivas da política externa e, juntamente com a liberalização política, contribui para a sua politização e perda de sua especificidade prévia. (LIMA, 2000, p. 295-296).

Compreende-se, desse modo, que os efeitos políticos e econômicos verificados no Brasil a partir dos anos 90 estimularam vigorosamente a condução de uma política externa mais consultiva e representativa, interrompendo o insulamento e elevando o grau de politização na sociedade. Não mais desassociada do conhecimento das políticas exteriores, a sociedade civil brasileira inicia suas operações de aproximação do setor governamental.

1.4 O mito do insulamento

Por outra perspectiva, a existência de um mito histórico também é considerada. Ou melhor, o ponto de vista que ainda se vale do termo “insulamento burocrático”, por essa proposta, não condiz com a realidade. Conforme Cynthia Weber (2013) expõe, no âmbito teórico das relações internacionais, o mito encontra-se para criar fatos a partir de interpretações, deslocando a atenção fulcral da “verdade” para a configuração “ideológica” e como essa consegue converter uma ideia em verdadeira, posteriormente ajudando a criar uma visão real sobre um assunto.

Nessa direção, Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 61) mostram como essa definição poderia ajudar no entendimento do “mito” para os debates desta pesquisa:

[...] embora alguns resquícios de insulamento burocrático continuem presentes, sobretudo no que tange ao padrão meritocrático de seleção de servidores para ocuparem cargos-chave na administração pública, as mudanças institucionais ocorridas no Brasil pós-1988 reconfiguraram o funcionamento do Estado sob uma perspectiva complexa e dinâmica a que denominamos de governança democrática.

Dado isso, constata-se que a política externa continha traços de baixa democratização, mas não retrata tal característica desde o advento da redemocratização e da promulgação da CF-88. Complementar a isso, Loureiro e Abrucio (1999, p. 71) notam o insulamento em outras competências oficiais: “Na formação do Estado liberal moderno, o Ministério da Fazenda ou das Finanças constituiu-se, junto com as Forças Armadas e a Justiça, no núcleo central das burocracias governamentais”. O MRE, nessa concepção, não seria o mais burocraticamente afastado.

Em outra ótica que se adequaria ao argumento do “mito” se diz respeito aos discursos que afirmam a distância unicamente da PEB e que, na realidade, não consideram fatores que analisam todas as políticas públicas brasileiras. Essa conexão faz pensar que o particular insulamento burocrático do Itamaraty também fosse, na verdade, um mito. Sugerir esse prisma requer, entretanto, um entendimento geral do funcionamento da política brasileira e dos poderes públicos. Os autores Loureiro e Abrucio (1999) se preocuparam em elencar o grau de insulamento dos ministérios no século XX, colocando os ministérios militares como os mais fechados, seguidos dos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda. À vista disso, a pouca diferença entre o grau de abertura dos diversos setores públicos do Estado fortalece a ideia de avaliar o insulamento burocrático do Itamaraty como um mito, pois mostra que esse atributo engloba todo o plano estatal. Além disso, reconhece-se que se “o insulamento burocrático significa a redução do escopo

da arena em que interesses e demandas extra institucionais podem desempenhar algum papel” (NUNES, 2003, p. 34), o que tem percebido na situação do Brasil desde o período de redemocratização é a extensão desse escopo, objetivo esse se tornando cada vez mais evidente institucionalmente.

Consoante a isso, Paixão e Santos (1988, p. 2) acentuam a chegada dos estudos que “buscam desvendar a natureza das relações entre as instituições da sociedade civil e um Estado que assumiu um formato burocrático-autoritário”. A perspectiva desses estudos identifica que todos os componentes institucionais do Estado brasileiro podem ser permeáveis às demandas do setor privado, mas não refletem os interesses sociais. Demonstrando assim que parte do setor público não busca atender a essas demandas, mesmo que o faça, pois induziria “à irracionalidade na formação de políticas públicas, na forma de inflação de demandas e de generalização do populismo demagógico” (PAIXÃO; SANTOS, 1988, p. 3). Essa conduta apresentada reafirmaria também a existência do mito visto que não representaria uma característica do Itamaraty, considerando seu empenho já enfatizado anteriormente, mas do sistema burocrático-autoritário *per se*.

Posto esse argumento, nota-se que o mito se atribui à especificidade da baixa democratização que é destinada a apenas um setor da burocracia estatal. Todavia, essa instituição, à época da redemocratização, é uma das mais responsáveis por conceber e operacionalizar esforços com o fito de subtrair essa interpretação negativa de seus serviços. E, com um diagnóstico integral, o MRE vem avolumando sua dedicação visando a alcançar cooperações tanto com o mercado quanto com a sociedade civil, demonstrando novamente a alteração cada vez mais evidente da sua configuração anterior e a disposição das suas políticas para tal realização. Concordando com Mesquita (2012, p. 298), é nítido que “essas demandas estão sendo reconhecidas pelo Estado brasileiro, na figura do Itamaraty, como um direito inerente da sociedade civil, institucionalizando canais permanentes de diálogos [...]”.

Por um plano teórico, a interação entre sociedade e governo, presumindo a necessidade de certa legitimação doméstica, amplia a capacidade de barganha do país frente ao sistema internacional (PUTNAM, 1988), reafirmando mais ainda o empenho em modificar a estrutura antecedente. O interesse nacional de cunho econômico, por ser um dos mais prioritários, acelera a transformação da estrutura tradicional da PEB. Em vista dessa concepção pluralista de Putnam,

com a finalidade de consolidar ainda mais o que já foi conquistado, se torna interessante considerar a criação, já discutida, de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), conforme Júnior Ramanzini e Farias (2014) e Mesquita (2012) mencionam. Essa recomendação compreenderia as esferas governamental e não-governamental atuantes nessa agenda (ONGs, centros de pesquisa, acadêmicos, empresários etc.), auxiliando nas diretrizes da PEB. A implementação do CONPEB teria caráter consultivo e, segundo Lima e Milani (2014), fortaleceria a imagem institucional do Itamaraty e elevaria mais sua legitimação perante as negociações internacionais uma vez que a representatividade no ministério cresceria.

Com enfoque nas críticas acadêmicas conferidas ao Itamaraty, encontra-se caracterização similar ao Ministério da Fazenda (MF), atual Ministério da Economia, e ao Poder Executivo – referindo aqui à figura do presidente – que, segundo Loureiro e Abrucio (1999), também são considerados historicamente ambientes distante da sociedade:

O MF não é apenas uma estrutura insulada, voltada a discussões e decisões meramente técnicas; ele é fundamental para a consecução de dois objetivos estratégicos aos governos latino-americanos: para a adoção de determinada linha de política econômica que garanta apoio interno e externo ao presidente, sendo portanto seu êxito essencial para se obter apoio parlamentar, e, ademais, como estrutura utilizada pela Presidência para controlar a delegação de poderes e responsabilidades na distribuição de cargos públicos aos aliados (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 70).

A partir dessas colocações, promover um diagnóstico de diversas instâncias públicas brasileiras comprova os motivos pelos quais as críticas geradas a somente uma instituição e/ou a uma política não é apropriado para esse debate.

Durante os anos 90, a proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) marca um grande desenvolvimento nessas argumentações e nessa ideia de um “mito” supracitada pois, no âmbito do bloco, o Estado brasileiro e a sociedade civil se aproximaram mais, resultando assim em mais discussões sobre a imagem mais democrática do Itamaraty. Com isso, o esforço da instituição com o intuito de minimizar as críticas não somente foi percebido como foi responsável por fortalecer a sugestão aludida nesta subseção, facilitando que essas acusações fossem abandonadas.

Segundo Silva (2013, p. 61) a Alca “caracterizar-se-ia como um tratado continental, o que demandaria ampla discussão com a sociedade e aprovação do Congresso Nacional”. A demanda intrínseca foi reconhecida. Através dessa discussão, a sociedade civil organizada, traduzida na Campanha Nacional contra a Alca (CNA), obteve grande influência nos processos decisórios

relativos às políticas estrangeiras do país, principalmente por meio da elaboração do plebiscito popular, beneficiando a fragmentação do sistema de *policy making*. Repara-se, portanto, que o questionamento da divisão tradicional entre Poder Executivo e outros atores domésticos – governamentais ou não – se mostra relevante para o período e âmbito analisados.

A caráter analítico da pesquisa, a próxima seção será responsável por avaliar a proposta da Área de Livre Comércio das Américas e o comportamento do Brasil no bloco. Nesse sentido, cabe ao segundo capítulo a reflexão sobre a democratização da Política Externa Brasileira em um ângulo mais específico: examinando a institucionalização da Alca no governo brasileiro e como esse caso pode corroborar para a sugestão do mito.

2 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO SÉCULO XX

Este capítulo traz uma abordagem de caráter mais histórico, verificando: i) as iniciativas de integração continental interamericana durante o século XX e seus precedentes, percorrendo por diversas cooperações e políticas nacionais que contribuíram ou dificultaram as noções de organizações regionais latino-americanas; ii) o projeto de livre comércio no continente americano e seus elementos estruturais e institucionais e iii) os obstáculos que acompanharam o interesse nacional e diplomacia brasileira na adesão do Acordo. O objetivo aqui é providenciar uma melhor contextualização do processo de construção da Alca em termos de seus componentes participantes, os principais interesses divergentes dos membros, para assim entender as dificuldades que marcaram as negociações do bloco em seguida. Entende-se que, ao passo que o arcabouço teórico-analítico do primeiro capítulo propicia um melhor entendimento sobre o surgimento da ideia de insulamento burocrático de alguma instância política, o método histórico, por sua vez, vai possibilitar a compreensão da situação e evolução política brasileira no campo do multilateralismo regional.

2.1 Do Protecionismo ao Regionalismo

A história da política exterior do Brasil nos remonta a uma pluralidade de políticas econômicas distintas, adotadas em razão das circunstâncias diversas ultrapassadas pelo país. As medidas aplicadas pelo governo nacional durante a história independente brasileira, dentre as quais destaca-se para esta pesquisa o Processo de Substituição de Importações (PSI) no fim da República Velha e o regionalismo à época da globalização, refletia a valorização da economia interna. Diferentes formas, nesse sentido, foram idealizadas em busca de um interesse em comum: acelerar o desenvolvimento e impedir crises. Com esse objetivo, nota-se uma grande mudança do comportamento do Brasil nas relações internacionais, indo de uma posição mais fechada à formação de blocos – com a ideia de fortalecer o setor manufatureiro e diminuir sua dependência do capital externo – para uma posição mais atrelada à cooperação internacional, verificando assim sua associação com organismos multilaterais. No entanto, por tratar-se de conjunturas e períodos

distintos, a adoção desses planos no cenário global do século XX também merece justificativas distintas.

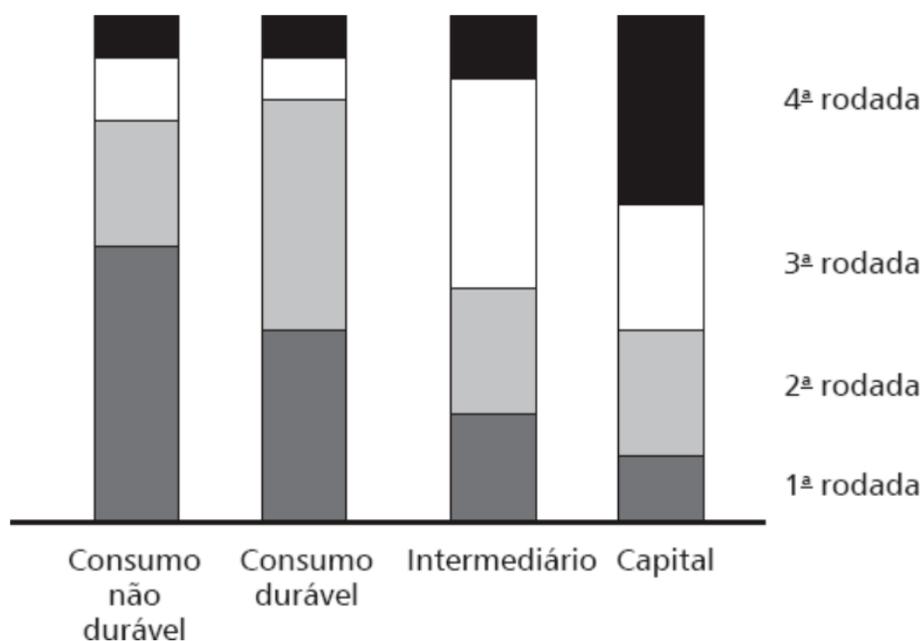
Com a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, pertencente à maior economia mundial, a comunidade internacional registrou profundas crises financeiras. Agravada pelos resultados da Primeira Grande Guerra, a Grande Depressão atingiu diretamente as exportações brasileiras que se concentravam na produção cafeeira, tendo suas demandas drasticamente reduzidas principalmente pelo principal importador – os Estados Unidos. Os efeitos sobre esse setor marcam a desintegração da “ideologia de fundo colonial que identificava os interesses do país com o de seu comércio exterior” (FURTADO, 1961 apud VERSIANI, 2012, p. 868), surgindo assim a necessidade interna de empregar medidas protecionistas, ou seja, opor-se à liberalização do comércio e afastar-se da flexibilização comercial através do fortalecimento das políticas alfandegárias incididas aos produtos brasileiros, como nas reformas tarifárias de 1844 e de 1879 (respectivamente chamadas de “Tarifa Alves Branco” e “Tarifa Costa Pinto”). Tal prática, desse modo, também provém do século XIX e era de considerável urgência ser, à época do pós-guerra, em certa medida, continuada. Não será objeto do estudo, contudo, minuciar as medidas aplicadas para reverter o quadro de instabilidade, como por exemplo o governo comprar e queimar as próprias sacas de café brasileiras na tentativa de subir o valor do produto no mercado internacional, mas somente o comportamento do Brasil nas suas novas fases.

A fragilização do modelo agroexportador foi elemento chave para se pensar na industrialização e superação dos constrangimentos externos. Tal necessidade traduziu-se no PSI na era Vargas, responsável pelo deslocamento do centro dinâmico da economia nacional, antes baseado no setor primário e exportador, para o setor secundário e doméstico. O PSI, logo, surge para intensificar a atividade industrial interna e iniciar a produção do que era dependente apenas de importações. A política de industrialização fechada compreendia duas ordens: i) a política da “manutenção da renda”, marcada pelo reforço da política de defesa do café, e ii) “deslocamento da demanda”, marcada pela desvalorização cambial, gerando um aumento do preço dos produtos não nacionais e indiretamente direcionando a população a consumir produtos nacionais (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JR., 2017).

Observa-se que, com o novo sistema econômico assumido por Getúlio Vargas, o protecionismo passou a fazer mais sentido para seu desenvolvimento uma vez que o estrangulamento externo acentuava a crise e a industrialização endógena registrava crescimentos

significativos. Os setores agroexportador e empresarial amplamente aprovaram as novas medidas de desenvolvimento pois assim surgiram oportunidades para investir e evoluir tecnologicamente os subsetores domésticos (bens de consumo duráveis, não duráveis, intermediários e de capital) que, muito embora merecessem atenção equilibrada, a capacidade do Brasil alcançaria apenas uma parcela da demanda nacional desses tipos de bens, fazendo com que a indústria nacional seja desenvolvida por etapas e centralizada em um subsetor a cada rodada, isto é, o período de aplicação dessa política dividiu-se em fases para concentrar a atenção nos quatro ramos que não tinham como receber foco simultâneo, conforme o gráfico a seguir exibe:

Gráfico 1 – Industrialização por etapas durante o PSI



Fonte: Gremaud; Vasconcellos; Toneto Jr., 2017, p. 388.

A nova inserção construída pelo Brasil, apesar de ter assumido assento rotativo no conselho da Sociedade das Nações, assentou-se mais no plano bilateral uma vez que, devido ao princípio definido por Gerson Moura como equidistância pragmática, o Ministério das Relações Exteriores procurou se aproximar tanto dos Estados Unidos quanto da Alemanha, valorizando mais a ampliação do mercado brasileiro do que a preservação dos laços desenvolvidos no conflito, ou seja,

[...] o Brasil fez “jogo duplo” em relação aos Estados Unidos e à Alemanha, no período que antecede à Segunda Guerra, com a finalidade de barganhar. Tal jogo fora-lhe facilitado pela crescente participação alemã no comércio exterior brasileiro no período de 1934 a 1938, concomitantemente com o declínio da presença tanto norte-americana quanto inglesa nas compras e vendas do país (CERVO; BUENO, 2015, p. 252).

Todavia, com o advento da Segunda Guerra Mundial, em 1939, a aludida estratégia foi abandonada à medida que o Brasil se declara a favor dos Aliados – formado inicialmente por Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China – e com a realização da missão Osvaldo Aranha no mesmo ano. A nova conjuntura internacional que foi se afluando no fim da década de 30 até o referido conflito global motivou a mudança do bilateralismo brasileiro, mas não o fez abandonar sua prioridade indicada pelo PSI – a indústria nacional. Em âmbito regional, “adotou-se uma atitude de prestígio do pan-americanismo” (CERVO; BUENO, 2015, p. 253), conduta que começa a amadurecer com os anos até materializar-se em iniciativas continentais que é objeto de explanação na próxima subseção. Além disso, vale ressaltar a Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai, e o confronto fronteiriço entre Peru e Colômbia na região de Letícia, os quais, nas ocasiões, “a diplomacia brasileira desempenhou também papel conciliador” (CERVO; BUENO, 2015, p. 255).

Dois anos após o fim da Segunda Guerra, a recém instituída Nações Unidas realiza, em virtude da nova incorporação da temática de desenvolvimento de países periféricos na agenda internacional, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de grande relevância para esta discussão. Desde o início de seu funcionamento, a CEPAL também se constituiu como um ramo da economia e, através desse pensamento, os países considerados subdesenvolvidos compreendem os motivos pelos quais os levaram a desfrutar industrializações tardias, associadas à relação centro *versus* periferia do continente americano. A ausência de explicações das teorias dominantes para responder às problemáticas do desenvolvimento lento da América Central e América do Sul faz com que o pensamento cepalino receba alta credibilidade popular nas estratégias econômicas dessa região.

Ademais, pensava-se que, com o pós-guerra, os países latinos logo retornariam ao pensamento liberal e abandonariam o protecionismo, tentativas que podem ser observadas no governo de Eurico Dutra. No entanto, a teoria cepalina se firmou. Segundo ela, as políticas alfandegárias são “importantes instrumentos de proteção da produção doméstica, especialmente de suas indústrias nascentes” (ARIMA JUNIOR, 2017). A mensagem disseminada pela CEPAL conseguiu bons frutos no sentido de motivar tais Estados a procurar meios de superar a própria

pobreza e subdesenvolvimento com uma contribuição teórica que não tenha países centrais como protagonistas.

Também segundo Arima Junior (2017), os países latino-americanos, principalmente a partir da década de 60, inspirados pelos axiomas cepalinos, começaram a criar planejamentos mais substantivos tanto com países em desenvolvimento. Apesar disso, as cooperações com países desenvolvidos não foram abandonadas. Posto isso, salienta-se a criação de importantes organismos e associações no pós-2º Guerra: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Organização dos Estados Americanos (OEA), Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Posteriormente, a década de 90 conta com um avanço considerável na questão das iniciativas de integração continental pois foi o período de projeção do Mercosul, Alca e Nafta, representando a restauração completa das concepções regionalistas na América. Esse ressurgimento do regionalismo é, de acordo com Amaral Júnior (2003), um dos mais notáveis traços da política internacional pós-Guerra Fria. Fala-se em “restauração” pois, a começar do processo de descolonização décadas atrás, o caráter regionalista já havia sido despertado nos territórios recém independentes e algumas cooperações já estavam se efetivando. Ainda para o autor, esse processo foi resultado de dois elementos interligados: “a descentralização causada pela ruptura do equilíbrio bipolar inerente à guerra fria e o incontido avanço da globalização” (AMARAL JÚNIOR, 2003, p. 22). Quanto a esses fatores, cabe a esta análise explicitá-los para a apreensão histórica dos referidos momentos atravessados pela PEB.

A respeito do primeiro elemento, sabe-se que, com o fim da Guerra Fria, o equilíbrio detido entre os blocos capitalista e socialista entrou em colapso, ocasionando na multipolaridade e na maior autonomia político-econômica dos países não centrais no conflito. O Brasil teve a oportunidade de orientar-se mais aos seus interesses e focar no desenvolvimento regional sustentado pela visão cepalina. O segundo elemento, por sua vez, também se estabelece nas mesmas condições pois, conduzido pelos efeitos da onda de globalização pós-Guerra Fria, *low politics*, como a cooperação entre Estados periféricos, ganharam espaço suficiente de forma a executar integrações regionais que visam a favorecer o mercado nacional e fortalecer sua imagem frente ao sistema internacional.

Em uma linha correlata de argumentação, a vinda da globalização ao Brasil trouxe a tendência de fortalecer vínculos comerciais com países próximos e a dissolução do afastamento entre os níveis interno e externo. Esse novo regionalismo traz consigo novos atributos como “a multidimensionalidade, sendo cada vez mais difícil distinguir entre o regionalismo político e o regionalismo econômico” e “o fortalecimento da identidade regional e do sentimento de que o indivíduo pertence a uma comunidade mais ampla” (AMARAL JÚNIOR, 2003, p. 23). Destarte, a mudança é vista no plano comunitário e no do regime introduzido.

Com a proximidade política entre Brasil, Argentina e outras nações sul-americanas, a proposta do Mercosul parecera bem proveitosa às partes signatárias. Tal bloco mostrou que o protecionismo doméstico empregado a partir da Crise de 1929 tinha oportunidade de se expandir para os países vizinhos de forma a configurar um mercado comum que obteria uma imagem mais forte e resistente no cenário global haja vista a tendência dos Estados nesse período de formarem blocos nos quais a contiguidade geográfica fosse um atributo presente, a citar a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, dando origem à União Europeia (UE), e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio de 1994, dando origem ao Nafta. Além disso, é nacionalmente indicado na Carta de 88 que um dos objetivos da nação brasileira é a busca da integração latino-americana⁵, constatando assim a prioridade histórica dada à região meridional do continente.

A experiência do Mercosul sendo priorizada pelo Brasil gerou posições afirmativas no plano popular e é discutida mais profundamente no tópico seguinte. Segundo Schutte (2011), a pretensão desse bloco não se limitava apenas aos fatores comerciais, mas também aos sociais, visto que, desde seu início, a presença das centrais sindicais, do empresariado e do terceiro setor foi representada. Nota-se, dessa forma, que o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, responsáveis pela institucionalização do Mercosul, fortaleceram a ideia de democratização da PEB, justificando, à época, a aprovação popular que a integração recebe e a preferência desses setores que participaram por uma união regional a uma união continental.

A década, porém, também foi marcada pela proposta estadunidense da Alca que, incluindo os países da área sul, central e norte da América, estruturaria uma grande união econômica. Assim sendo, seu processo de crescimento e queda teve relevante papel na prática diplomática e nas

⁵ Art. 4º parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

políticas estrangeiras do Brasil, revelando interessantes críticas e posicionamentos acerca dos desafios nacionais enfrentados por essa iniciativa. Para alcançar tal demonstração, é indispensável elucidar alguns aspectos históricos e estruturais referentes ao perfil do bloco.

2.2 O projeto da Alca

À luz do que foi firmado na Cúpula das Américas em dezembro de 1994 em Miami, o interesse em conceber uma cooperação continental foi manifestado pelo presidente anfitrião Bill Clinton, muito embora a discussão sobre essa possibilidade já estivesse sendo ponderada e estudada no campo acadêmico e político desde os primeiros anos da mesma década (ALBUQUERQUE, 2003). Na ocasião, os 34 governos representados abordaram temas bastante diversos como proteção ambiental, democracia, segurança, educação etc., rendendo uma agenda de elevada abrangência. A posição do até então futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso, no encontro, não foi totalmente positiva, uma vez que criticou “ao que lhe parecia um compromisso excessivo do País com o possível programa de liberalização implícito na negociação hemisférica” (ABREU, 1997, p. 2), já revelando certa oposição às discussões iniciais. O resultado da reunião traduzir-se-ia no projeto Alca, que simbolizou um desafio para debates tanto na academia quanto na diplomacia. É válido destacar que, considerando o recente fim da Guerra Fria, a rivalidade entre os governos estadunidense e cubano – sendo que aquele manteve embargos econômicos a este – e a aliança deste com os soviéticos à época do conflito, a República de Cuba não fez parte do acordo. A ilha, ainda assim, obteve considerável proximidade com governos sul-americanos dado que a esquerda política vinha ganhando mais força, comprovando que tal exclusão foi de decisão unilateral estadunidense. A proposta, em consequência, já inicia com certa desaprovação por parte das organizações sociais brasileiras de orientação progressista.

Quanto às instâncias governamentais presentes nos procedimentos decisórios, a Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Congresso Nacional foram os dirigentes. Referente a este, João Augusto de Castro Neves (2006) mostra a atuação do Legislativo no âmbito da integração continental, apontando sua forte presença nos processos da PEB – entrando em conformidade com a competência constitucional legal atribuída a ele, e não apenas delegando tudo ao Executivo.

Além disso, Lima e Cheibub (1996) citam a porcentagem de aprovação parlamentar, e de outros níveis participantes, exteriorizando a predileção na cooperação regional à cooperação continental:

Tabela 2 – Preferência setorial pelo modelo de integração

Opções	Congressistas	Administradores Públicos	Empresários	Líderes sindicais
Prioridade à integração Mercosul	63 %	68,5 %	57,1 %	75,9 %
Prioridade ao livre-comércio continental (América do Sul, Central e Norte)	13,1 %	22,5 %	20,9 %	6,3 %
Outros	23,9 %	9 %	22 %	17,8 %

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Lima e Cheibub (1996 apud NEVES, 2006, p.382).

Referente à interação entre os Poderes nesse contexto, infere-se que,

[...] nas negociações da Alca, o Congresso Nacional demonstrou claramente ao Poder Executivo as suas preferências por meio da intensificação da influência legislativa [...] Nesse caso, foi intensificado não apenas o interesse dos parlamentares em participar mais das discussões sobre a Alca, mas houve também o interesse concreto em alterar as atribuições dos dois poderes em relação ao processo decisório da política externa comercial” (NEVES, 2006, p. 383).

Ainda com a aprovação em questionamento, faz-se necessário, em virtude dessa ativa presença do Legislativo nas decisões, expor o interesse maior de outros governos pelo modelo de integração latino-americano. Neves (2006), nesse objetivo, apresenta as proporções percentuais de preferência dos parlamentares dos países que compõem o Mercosul em cada uma das alternativas, nos anos 90:

Tabela 3 – Critérios de preferência de integração dos Parlamentares de países membros do Mercosul

Modelo de integração	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Contiguidade geográfica	7 %	12 %	7 %	29 %
Com a América Latina	25 %	34 %	60 %	44 %
Com os Estados Unidos	4 %	0 %	7 %	8 %
Com o mundo	48 %	23 %	26 %	16 %
Sem resposta	16 %	31 %	0 %	3 %

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CSIS *Report* (11/2000 apud NEVES, 2006, p. 383).

Adiante, o principal fator que caracteriza a história da Alca – a constituição de uma Área de Livre Comércio (ALC) –, contudo, não foi objeto de deliberação na referida conferência. A ALC foi uma iniciativa provinda pelo ex-presidente norte-americano George Herbert Bush em 1990 e ficou de ser negociada nas futuras reuniões. Um dos obstáculos primários para atingir a eliminação do protecionismo entre as Américas foi a resistência brasileira resultante da avaliação da situação dos Estados Unidos, o qual se deparava em meio à ratificação do Nafta e à negociação da Alca, suscitando em uma lógica prioridade política do Estado norte-americano àquele. Por outro lado, a criação do Mercosul também reflete o mesmo princípio, onde Brasil e Argentina estavam priorizando mais essa integração ou integrações mundiais do que a unificação alfandegária continental. Mesmo com esse impasse, a Alca pode ser definida como um projeto comercial que se destinava “a garantir maior eficiência na alocação dos recursos. A premissa que a orienta é a liberalização comercial mediante a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias” (AMARAL JÚNIOR, 2003, p. 26).

Na fase preparatória, ocorrida entre 1994 e 1998, a composição de doze grupos setoriais (Acesso a Mercados; Compras Governamentais; Direitos da Propriedade Intelectual; Economias Menores; Investimento; Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Normas e Barreiras Técnicas ao Comércio; Política de Concorrência; Procedimentos Aduaneiros e Regras de Origem; Serviços; Solução de Controvérsias; Subsídios, Antidumping e Direitos Compensatórios) representou a

finalidade de examinar as medidas comerciais que deveriam ser adotadas em cada área. Com o término desse processo, os resultados das quatro reuniões ministeriais para a resolução dos pontos supracitados foram de caráter ostensivo, ou seja, aberto ao público.

Com o fim da parte preliminar em 1998 e com as negociações progredindo, a quinta e a sexta reuniões concentraram-se em aspectos técnicos e institucionais, objetivando estabelecer as estruturas gerais da Alca as quais foram firmadas por um Comitê Tripartite, composto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela CEPAL. Também foi nessa etapa em que o diálogo com a sociedade civil foi acordado através do Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil, não somente no Brasil, mas nos outros signatários. O tópico da sociedade participativa, todavia, é trabalhado no capítulo seguinte.

Finalmente, na Cúpula das Américas de Abril de 2001, em Quebec, os prazos estipulados foram finalizados e fixados com a pretensão de concluir as rodadas de negociação em 2005. Entretanto, as discrepâncias econômicas entre a parte anglo-saxônica e a latino-americana sempre foram bastante perceptíveis, implicando em interesses diferentes por estarem em níveis de desenvolvimento diferentes. Enquanto os Estados Unidos e Canadá tinham estratégias de atrair capital privado e melhora no ambiente de negócios, a porção meridional da América ainda estava com planos de elevar o desenvolvimento econômico e crescer o setor industrial e manufatureiro, ocasionando em mais discordâncias e dificuldades em concretizar algumas dessas integrações. As assimetrias cada vez mais conflituosas e lacunas cada vez mais aparentes determinaram o enfraquecimento e encerramento da Alca. De um contexto geral, então, as reuniões foram divididas em três etapas: parte preliminar e de preparação, indo de 1994 a 1998, o começo das negociações setoriais, que foram de 1998 a 2002, e a conclusão das negociações, de 2002 a 2005.

2.3 Riscos e assimetria de interesses

Para a participação de um organismo regional como a Alca, faz-se necessário realizar avaliações cuidadosas de riscos e oportunidades “para o acerto das futuras escolhas” (AMARAL JÚNIOR, 2003, p. 26). A inserção através desse bloco, desse modo, era uma estratégia que traria vantagens e desvantagens. O comportamento dos membros, sobretudo do Brasil, retrata a

divergência de interesses e pontos de vista sobre o que seria necessário para a economia de cada Estado. Tais diferenças são reforçadas pela nítida disparidade financeira e industrial entre eles, como já mencionado.

Durante o processo preparatório, o conflito de propósitos entre economias avançadas e marginais se afluaram, desencadeando em uma pausa no avanço das negociações. A ampliação do das relações comerciais certamente seria uma consideração positiva, mas, sob a ideia de economias ainda em desenvolvimento e outras altamente desenvolvidas, Ricardo Seitenfus (2003) elenca, de modo sintético, condicionantes diretos e indiretos enfrentados pelos rumos da Alca, dentre os quais realço:

- Os países-membros detinham de desproporcionais cenários domésticos em numerosas áreas (militar, cultural, religioso, político, econômico etc.), expondo uma certa hierarquização inerente à interação entre eles;
- Os macro interesses, isto é, interesses de grande projeção e resultado, são prejudicados pela vasta dimensão continental, de mais de 42 milhões km²;
- Uma vez que a hegemonia dos Estados Unidos favorece sua posição no globo, suas ações correspondem a uma natureza ofensivo, principalmente antes do 11 de Setembro de 2001, enquanto os outros Estados agem mais no plano defensivo;
- Os objetivos dos Estados Unidos dispõem de alcances globais e o dos outros membros são limitados pelo localismo, ou seja, estratégias regionais.

Perante esse prisma, Brasil inclinava-se mais para a não assinatura dos acordos. Posto isso, a técnica diplomática utilizada pelo governo brasileiro para rejeitar sua participação na Alca foi orientar o foco da PEB em outros assuntos intergovernamentais concomitantes. Logo, conseguiram formas alternativas de realizar o interesse nacional sem precisar negar ou aceitar. Pela análise de Albuquerque (2003), a desconcentração do Brasil no desenvolvimento da Alca pode ser ramificada em três caminhos: i) A assinatura do protocolo de Ouro Preto, em 1994, responsável por tornar o Mercosul sujeito de direito internacional público (CERVO; BUENO, 2015) e por acelerar as negociações para a constituição do mercado comum; ii) Iniciativa da PEB em negociar com a Europa no Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional entre o Mercosul e a UE; iii) Decisão brasileira em não se envolver nas pré-negociações do bloco continental até 1998.

Quanto aos riscos, por meio de uma análise econômica, foram indicados argumentos para reforçar a não adesão do Brasil ao bloco. Através da chamada “Frente Anti-Alca” por Albuquerque

(2003), tanto a esfera governamental e a sociedade civil justificaram seus posicionamentos contrários à integração continental. As razões determinantes foram:

- No esforço em se tornar um *global trader*, o Brasil deveria se portar no sistema internacional mediante interesses em todas as áreas do globo, não se limitando apenas ao localismo. E por esse prisma, com a Alca, o mercado brasileiro não teria muitos benefícios;
- O Mercosul tem prioridade na agenda externa do Brasil, não apenas pelo plano de política exterior do Celso Lafer, mas também pela tradição brasileira de laços estreitos com seus parceiros sul-americanos e, notoriamente, por não configurar uma integração com economias muito díspares;
- A real prioridade estadunidense, dado ao seu comportamento unilateral nas relações internacionais, estaria no continente europeu ou, até mesmo, nos territórios asiáticos do Pacífico. Esse argumento também assinala que a formação de uma zona livre de tarifas alfandegárias nas Américas só seria executada para assegurar o controle dos Estados Unidos na região e, com isso, eliminar as relações Sul-Sul desprovidas de interferência norte-americana;
- Considerando as alianças multilaterais da agenda brasileira, acordos com a UE seriam mais proveitosos tanto pela semelhança entre suas respectivas integrações quanto pela diminuição da dependência sul-americana à hegemonia norte-americana;
- Examinando as projeções da Alca, as empresas de capital nacional dificilmente conseguiriam se manter no nível competitivo da maioria dos segmentos, dado que, com a liberalização alfandegária, os produtos provindos dos Estados Unidos contariam com preços menores e seriam procedentes de indústrias de tecnologia mais avançada, sucateando as de origem brasileira, gerando prejuízo ao comércio interno e justificando a praticamente unânime reprovação da Alca pela classe empresarial latino-americana. Para que esse quadro fosse evitado e a cooperação funcionasse adequadamente, incumbiria ao Brasil e a outros países liberar pesados investimentos em infraestrutura de forma a homogeneizar os setores produtivos e industriais.

Entende-se, por fim, que a história da PEB no século XX atravessou diversas políticas, influências teóricas e laços políticos, passando por governos protecionistas e liberais e construindo princípios regionalistas e mundiais. Adicionalmente, com todas essas incompatibilidades diplomáticas e estratégicas, o livre comércio no continente americano não foi concretizado. A

experiência da Alca, além disso, é vista pela ótica social guiada pelo sentimento regionalista, a partir do qual “o processo de integração acabou não se restringindo apenas às esferas de governo, avançando também para um processo de aproximação entre os povos” (ARIMA JUNIOR, 2017). A ampliação do papel das sociedades no bloco foi de extrema relevância para compreender a trajetória que as negociações e o projeto em si foram levando. Desse modo, ao próximo capítulo compete demonstrar a participação ativa da esfera social brasileira, por intermédio de mobilizações e politização, analisando a influência da esfera privada durante os anos da Alca.

3 A SOCIEDADE CIVIL NA PEB PARA A ALCA

O terceiro e último capítulo preocupa-se em complementar o debate já levantado nas seções anteriores, demonstrando como a ação da Sociedade Civil Organizada na Alca contribuiu para a noção de democratização da PEB e modificou certas práticas tradicionais de conduzi-la. Posto isso, torna-se indispensável abordar de modo mais detalhado os espaços em que a população brasileira conseguiu protagonismo – tanto na estrutura da Alca como na estrutura das relações exteriores e políticas públicas do Brasil. E, por fim, o capítulo penetra nas questões teóricas pluralistas de modo a acrescentar na compreensão da diversidade de atores dentro e fora do ambiente estatal.

3.1 Perspectivas sobre sociedade civil e os mecanismos instituídos na Alca

Como já afirmado anteriormente, os processos de negociação da Alca contaram com uma significativa participação de grupos sociais no plano doméstico e multilateral, favorecendo a discussão sobre a modificação da burocratização do Executivo para uma PEB mais inclusiva. A interação entre os setores públicos e privados traduziu-se em múltiplas ocasiões a partir das quais a opinião popular obteve mais valorização do que em outras iniciativas.

Entretanto, antes de aprofundar sobre a participação social na Alca, a definição de sociedade civil ou sociedade civil organizada (SCO) deve ser fixada de forma a sustentar a compreensão sobre o funcionamento da interlocução entre os campos governamental e não-governamental na aludida integração. Assim sendo, o termo, na visão de Bobbio (1998, p. 1210), consiste na

esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.

O contexto também pode ser observado na visão de Althusser (1985, p. 69), segundo o qual a sociedade civil, podendo ser traduzida nos Aparelhos Ideológicos de Estado, “remete ao domínio privado” e tem caráter homogêneo, isto é, está sempre unida “apesar da sua diversidade e contradições” (ALTHUSSER, 1985, p. 71). Enquanto pela perspectiva gramsciana, a sociedade civil é o lugar e o meio da luta de classes, e compõe juntamente com a sociedade política o Estado em seu entendimento ampliado. Adicionalmente, o filósofo neomarxista também alude à definição como sendo “exercida por meio de organizações que costumamos considerar privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas etc.” (GRAMSCI, 1973 apud WANDERLEY, 2012, p. 7).

Visualizando essa questão conceitual dentro da própria organização aqui em análise, o termo, de acordo com o décimo sétimo parágrafo da Declaração Ministerial de San José da Costa Rica – tratado vinculado à quarta reunião de Ministros da área do comércio exterior e ocorrido em março de 1998 – diz respeito ao “setor empresarial e outros setores produtivos, grupos trabalhistas, ambientais e acadêmicos [...]” (ALCA, 1998). Associando as óticas supracitadas ao caso da Alca, os componentes privados que estavam inseridos incluem-se, portanto, em todas essas óticas de sociedade civil.

Já era, no entanto, perceptível o esforço do MRE em estabelecer mecanismos de consulta popular antes mesmo das cúpulas da Alca. Em 1993, o aludido ministério, através do vinculado Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), organizou um ciclo de seminários encarregados de deliberar sobre as diretrizes da PEB do então ministro Fernando Henrique Cardoso. Nas ocasiões, os diplomatas brasileiros dividiam os debates com integrantes da sociedade que tinham conexão com a área de políticas estrangeiras, como pesquisadores, acadêmicos, empresários etc. (MRE, 1993; LOPES, 2011). O documento oficial das reuniões, as quais foram denominadas de “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”, expõe numerosas vezes o posicionamento do governo brasileiro quanto a esse contato com a sociedade, corroborando para a defesa de uma desburocratização institucional:

O prestígio da instituição [Itamaraty] está ligado não só à sua atuação mas à maneira como a sociedade percebe o que faz pelo Brasil; [...] um dos papéis do Itamaraty seria 'organizar' o debate sobre o processo internacional, estabelecendo, a cada passo da formulação diplomática, alianças com os diversos segmentos da sociedade [...]; [o Itamaraty] Pode, sim, sublinhar, pelos caminhos adequados, por um diálogo permanente com as forças sociais e políticas; [...] em alguns temas, que afetam mais direta e claramente a cidadania, as formas de reflexão da sociedade e conseqüentemente os mecanismos de agregação de vontade ocorrem necessariamente em ritmo mais rápido e de modo mais completo (MRE, p. 19, 35 e 38).

No contexto da Alca, inicialmente, é de grande relevância mencionar alguns princípios basilares instituídos à sua origem: Desde a Cúpula das Américas, em 1994, uma das ideias era unir somente países democráticas – um dos motivos, inclusive, pelo qual Cuba não fez parte do plano de integração. De acordo com Sanchez (2003, p. 214), foi na referida reunião continental que, por meio da Declaração de Princípios e o Plano de Ação, salientaram “a necessidade de cooperação e participação do setor privado, do setor trabalhista, dos partidos políticos, das instituições acadêmicas e de outros setores e organizações não-governamentais [...]”. Com esse termo, cada membro se tornaria responsável por estabelecer as pontes de comunicação entre seu governo nacional e sua civilização. Ainda segundo a autora, ao assumir esses compromissos, as nações americanas aceitaram seguir algumas determinações. Dentre elas, destaca-se para este estudo: Cada nação deveria elaborar métodos estruturais para que a participação social doméstica seja desenvolvida; fornecer conhecimento, transparência e financiamento a organizações da sociedade civil nacional, politizando e atribuindo mais responsabilidade a elas; e motivar e facilitar a participação da sociedade também nas políticas domésticas.

Na finalidade de conceber essa interlocução de modo transparente e esclarecedor, foi criado, à época das decisões, o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CPSC), sendo uma das primeiras instâncias multilaterais a atribuir importância à democratização das políticas estrangeiras (SANCHEZ, 2003). O estímulo à participação foi através de tal Comitê, grande defensor do pluralismo de agentes. A assistência que esses grupos ofereciam era inicialmente por meio de relatórios escritos enviados às autoridades dos processos decisórios e traduzidos para os idiomas oficiais da organização (espanhol, francês, inglês e português). As contribuições continham o ponto de vista das sociedades quanto à agenda da Alca. Sanchez (2003) ainda destaca as outras competências a que foram atribuindo ao CPSC, como por exemplo a coordenação de eventos e seminários sobre os temas em deliberação, reforçando o princípio de transparência por ele defendido. Seguindo esse contexto, o Comitê Conjunto de Peritos do Setor Público e Privado sobre Comércio Eletrônico também marca a interação plena entre esses dois campos na Alca pois, nas ocasiões, estavam presentes empresários especialistas em comércio digital negociando com Ministros as políticas que seriam instituídas nessa área assim que o livre comércio fosse de fato implantado na América.

Em 1996, para aprofundar mais sobre os temas em negociação, foi elaborado pelo MRE a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Alca (Senalca), um foro de debate

composto pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), por alguns ministérios – como o Ministério da Fazenda; o Ministério da Agricultura e do Abastecimento; Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; o Banco Central; e a sociedade civil organizada (OLIVEIRA; MILANI, 2012). A função inicial dos grupos privados era indireta pois estavam como observadores. Conquanto, era frequente a consulta a esses grupos por parte do Itamaraty. Os resultados dos debates nas reuniões foram construtivos de modo a inspirar, em alguns anos depois, a criação da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia (Seneuropa), com um funcionamento interno similar. Compreende-se, com isso, que

essa participação colocou o empresariado em diálogo direto com os principais atores da política comercial externa brasileira durante processo negociador da Alca, ampliando a legitimidade da própria política, que passou a refletir de forma mais explícita e embasada os condicionantes advindos da economia política doméstica em profunda transformação. Um elemento de destaque durante tais negociações diz respeito à aproximação da agenda patronal com a dos sindicatos (OLIVEIRA; MILANI, 2012, p. 379-380).

A agenda Alca, portanto, foi enfática em diversos momentos em direção à necessidade de aproximação das políticas estrangeiras comerciais, técnicas e econômicas com setores não estatais, assegurando assim a participação das sociedades de todos os países-membros nas negociações e refletindo em uma democratização de âmbito multilateral – favorecendo também a democratização doméstica do Brasil, observada a partir de outros casos identificados na próxima seção. Os referidos casos refletem de modo mais intensificado a democratização pois transparece as novas atitudes tomadas pelo MRE diante a uma questão que afeta diferentes grupos internos em diferentes campos.

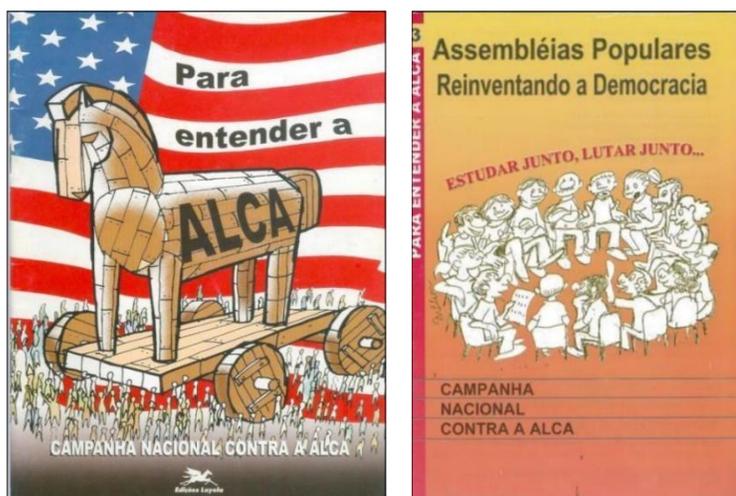
3.2 A Campanha e o Plebiscito Popular contra a Alca

O processo de democratização encontra-se também nos últimos anos de Alca, por intermédio de um movimento social chamado de Campanha Nacional contra a Alca – CNA (SILVA, 2008) que, de 2002 a 2006, operava em todo o território brasileiro pretendendo barrar a assinatura brasileira marcada para 2005. A CNA, liderada pela rede Jubileu Sul, formou uma comunidade com inúmeros grupos da SCO, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Rede Brasileira para a Integração dos Povos (Rebrip), União Nacional dos Estudantes (UNE), Federação dos Órgãos de Assistência Social e

Educacional (Fase), Aliança Social Continental (ASC) e entre outros. Sua principal inspiração foi provinda do Movimento por uma Nova Globalização (MNG), organização na qual uma das principais atividades era a reunião de grupos sociais para externar seus posicionamentos opostos ao neoliberalismo hegemônico (SILVA, 2010b). Assim que encararam a Alca como uma forma de diminuir a soberania do Brasil, a rede Jubileu Sul – que estava sendo coordenada nacionalmente pela CNBB – logo tomou a iniciativa de operar uma campanha federal tendo em vista seus princípios e precedentes já experientes na questão de proteção de países em desenvolvimento de possíveis dívidas e prejuízos externos. Com efeito, a operação tomou proporções ainda maiores, sendo, em conjunto com outros países, chamada de Campanha Continental contra a Alca.

Sua estrutura interna compreendia comitês nas dimensões federal, estadual e municipal, encarregados de debater com a sociedade brasileira sobre a Alca. Uma estratégia utilizada pelos comitês para popularizar a questão da Alca foi por meio da divulgação de cartilhas comunicativas e eventos culturais para a população com informações didáticas sobre o bloco e sobre o plebiscito, com o fito de expandir para o máximo de pessoas – de uma maneira simplificada – o conhecimento da necessidade de impedir o acordo comercial multilateral. Miani (2014) analisa a estratégia comunicativa em algumas dessas cartilhas, nomeadas de “Para entender a Alca”, relatando a nítida demonstração ilustrativa de que a implantação da Alca traria consequências, como a perda gradual da soberania e a manutenção do imperialismo estadunidense sobre toda a América. As capas abaixo expressam ludicamente as intenções da CNA com essa distribuição:

Figuras 1 e 2 – Capas do “Para entender a Alca” da Campanha Nacional contra a Alca



Fonte: Campanha Nacional contra a Alca: Para entender a Alca (2002 apud MIANI, 2014, p. 251)

Juntamente com a Campanha, o plebiscito popular ocorre como mais um dos instrumentos utilizados pelos cidadãos brasileiros para intervir na decisão final. O plebiscito contou com pouco mais de 10 milhões de votos e transpareceu notoriamente a opinião pública contrária à adesão da cooperação continental, conforme a tabela abaixo transmite. Ao ser concluído, “a coordenação da Campanha entregou aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário um manifesto contendo os resultados” (SILVA, 2010b, p. 7) e publicou os resultados. De três questões, duas diziam respeito ao prosseguimento da zona de livre comércio. Quanto à outra pergunta, realizada sobre a base de Alcântara, concerne a um projeto de lei que estava em análise no Congresso. Caso fosse aprovado no ano de apreciação parlamentar, o governo estadunidense teria autonomia no uso da base de lançamento localizada no Maranhão. Quanto a esses processos parlamentares, a CNA consolidou ainda mais essa influência via Frente Parlamentar de Acompanhamento das Negociações da Alca e em Defesa da Soberania, organizado pela campanha na Câmara dos Deputados.

Tabela 4 – Resultado dos votos do Plebiscito Popular

Questão	Sim	Não	Branco	Nulos	Total
1. O governo brasileiro deve assinar o tratado da Alca?	115.277 (1,3%)	10.062.224 (98,32%)	32.768 (0,32%)	23.874 (0,23%)	10.234.143 (100%)
2. O governo brasileiro deve continuar participando das negociações da Alca?	344.037 (3,36%)	9.818.108 (95,93%)	49.012 (0,48%)	22.986 (0,22%)	10.234.143 (100%)
3. O governo brasileiro deve entregar parte de nosso território – a Base de Alcântara – para controle militar dos Estados Unidos?	66.869 (0,65%)	10.090.192 (98,59%)	1.100 (0,01%)	21.630 (0,21%)	10.234.143 (100%)

Fonte: Silva (2010b, p. 8)

Ademais, Perez (2004) preocupa-se em enfatizar a presença de “entidades de utilidade pública”, referindo-se a agentes privados que executam tarefas de interesse da administração pública. Esse termo, ainda segundo o autor, conecta-se diretamente à noção de participação da

sociedade civil nas políticas e instituições nacionais à medida que a lei começa a possibilitar os mecanismos de consulta popular para assuntos de interesse mútuo, como a assinatura do acordo de livre comércio continental. A administração pública pós-CF-88 instaurou variados mecanismos de interlocução com o campo não-governamental, como por exemplo as comissões deliberativas, audiências públicas, interação com organizações sociais.

A relação dos grupos sociais nesse período e a democratização das políticas brasileiras, de tal modo, não se reduz apenas às instâncias do Executivo, pois é possível identificar nesse caso que

[...] a participação está contemplada em todas as funções estatais: no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros. (PEREZ, 2004 apud SILVA, 2013, p. 61).

Com enfoque no âmbito político brasileiro, muitos partidos se juntaram à CNA, colocando essa agenda com elevada prioridade. Nesse setor, foram organizados encontros plenários com os movimentos sociais e “audiências públicas nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais” (SILVA, 2008, p. 112), demandando um acesso maior aos materiais das reuniões de cúpula já cumpridas. No domínio do Executivo, a Campanha também conseguiu audiências com o chanceler e o secretário-geral das Relações Exteriores para reforçar o posicionamento da população brasileira. Com isso, verifica-se uma abertura da burocracia estatal em diversas categorias da política nacional.

A partir da visão de Sanchez (2003), apreende-se que o propósito dessas novas relações entre a PEB e a população, em maior conformidade com os fundamentos democráticos, é o estabelecimento dos processos de: i) transparência das políticas públicas; ii) integração e aproximação das vontades populares e iii) legitimidade das instituições decisórias governamentais. Os novos intuitos também foram responsáveis pelo aumento de diálogos acadêmicos voltados para a análise da PEB, avaliando essas transformações juntamente com outras épocas da história da inserção internacional do Brasil.

3.3 A concepção pluralista

Para mais, ao tratar-se da democratização política de um Estado, é indispensável a apreciação das bases teóricas pluralistas, responsáveis pelo debate acerca da multiplicidade de atores tanto a nível global quanto a nível doméstico. Assim sendo, a apropriada associação do Pluralismo ao diálogo entre sociedade e governo brasileiros favorece a consolidação de mais apoios argumentativos, seja através de reflexões complementares ou antagônicas. Com efeito, é explicitado a teoria em questão no enfoque interno do Estado pois o recorte dado ao capítulo orienta-se mais no plano das atuações públicas e privadas brasileiras.

No olhar de Norberto Bobbio (1998), a referida teoria busca eliminar a centralização e concentração do poder dominante estatal, indicando uma “sociedade composta de vários grupos ou centros de poder” (p. 928). Complementar a ele, Dahl (1989) assinala que a composição de uma democracia se dá pelo comportamento mais receptivo do Estado à sua civilização, em uma relação de reciprocidade na qual os dois lados garantem seu espaço. Análogo a essas ideias, o comportamento do Itamaraty para com a sociedade civil durante as decisões de uma integração hemisférica se revela como uma prática de cunho pluralista, deixando de lado cada vez mais as medidas tradicionais que já estavam decaindo com o fim do Regime Militar e a promulgação da CF-88. A emergência da reciprocidade foi bastante perceptível na interação da CNA com os três poderes nacionais, por meio de reuniões mistas nas quais as demandas populares foram muito absorvidas.

Para mais, as perspectivas de Hannah Arendt (1973) refletem diretamente essa análise, levantando definições extremamente significativas, como a democracia deliberativa e os espaços públicos e privados na sociedade. Segundo a autora alemã, o caráter deliberativo define o espaço público de modo a constituir um ambiente de discurso de temas antes não debatidos (TELLES, 1990). É apenas por esse espaço que o pluralismo permeia a sociabilidade, ou seja, o setor público democratizado tem a capacidade de oferecer um “mundo comum” regido pela pluralidade humana. Além disso, na visão arendtiana de democracia, a política é feita de debates e participação ativa, somente sustentando esse modelo por ser plural (FRATESCHI, 2007), favorecendo assim a compreensão de que “a mobilização dos cidadãos, seja com a intenção de preservar o *status quo* ou de promover mudanças necessárias ou desejadas, ganha poder e eficácia quando estes se associam e se organizam tornando-se capazes de se fazer ouvir e de pressionar o governo”

(FRATESCHI, 2007, p. 86). Assim sendo, o comportamento e ação dos seminários e do Plebiscito Popular – tanto no processo de politização, pressão popular e ativa participação nas negociações – pode facilmente ser examinado com base na visão da filósofa alemã uma vez que a construção de tantos debates em torno dos acordos comerciais enriqueceu a política interna no sentido de chegar a conclusões mais adequadas que serviram de exemplo para outros casos posteriores – como a Seneuropa – e um panorama mais próximo desse “mundo comum”;

A contribuição de Lipset (1967), ademais, para a noção democrática de pluralismo também é fundamental. Segundo o sociólogo, a democracia é enfraquecida quando não há participação social em processos políticos, como a eleição. Apesar disso, uma acentuada fragmentação interna também é perigosa aos países democráticos (DAHL, 1997). Contudo, o traço elitista de Seymour Lipset atribui grande relevância ao papel da educação nessa participação, distinguindo, por meio disso, as camadas sociais que usufruem mais dessa democratização, onde as classes baixas dispõem de outras preocupações, e as classes altas, em razão da boa educação que desfrutaram, têm mais interesse e envolvimento no mundo político. A respeito dos governantes, quanto mais são procurados pelos cidadãos em busca de uma mudança estrutural na centralização do poder, mais são suscetíveis a atrair-se por uma maior democratização política (LIPSET, 1967). O funcionamento da Senalca, por esse prisma, foi elemento essencial para o fortalecimento da democracia brasileira na medida em que o binômio PEB-democracia foi muito alavancado pela busca da sociedade civil em participar desses espaços considerados burocratizados. E a observação de Dahl (1997) frente a uma intensa participação também foi notoriamente cumprida visto que as autoridades governamentais mantiveram seu controle sobre as decisões e negociações, não impedindo, obviamente, de receber grande apoio, influência e assistência da esfera privada.

Mediante as ideias do Pluralismo, a democracia brasileira permite ser vista de maneira multifacetada, isto é, através da burocracia estatal, através dos movimentos sociais engajados na política e através dos ambientes deliberativos entre essas duas dimensões. A preocupação do MRE em estabelecer pontes de diálogo com a população foi o que fomentou o fortalecimento da instituição no início do século XX. A PEB, por outro lado, também preservou o altamente essencial limite nessa interação não tradicional, não somente com o fito de evitar uma forte fragmentação política que produziria numerosos conflitos, mas também para permanecer a normativa atribuída ao Executivo e reconhecer a relevância do corpo diplomático profundamente especializado. À vista disso, as novas relações governo-sociedade devem seguir em direção a um

aumento das contribuições técnicas e setoriais e mais proximidade com o interesse nacional, delimitando os papéis atribuídos aos novos atores tendo em vista a capacidade do Itamaraty em lidar com as situações relativas às relações estrangeiras do Brasil.

Dado o exposto, os anos de negociação para estabelecer uma cooperação comercial na América foram marcados pelo binômio Estados-Sociedade civil tanto no plano do bloco multilateral quanto nas instâncias nacionais brasileiras, por meio de comitês oficiais, reuniões e movimentos populares. Apesar da valorização dos princípios democráticos por parte da Alca, a SCO, em função das desvantagens do livre comércio ao Brasil, manteve sua posição contrária à adesão da integração e intervindo de maneiras variadas para reforçar sua desaprovação. O corolário da iniciativa hemisférica representou, ao Brasil, não somente a diversidade de agentes domésticos em torno de decisões das relações exteriores, como também um retrato positivo da influência do plano social e privado no plano governamental, seja direto ou indiretamente, mostrando também como a opinião pública – anunciada no plebiscito – garantiu ao Itamaraty uma imagem mais legitimada. A opção brasileira por não seguir com o acordo da Alca implicou, a curto e médio prazo, em um estreitamento das relações Sul-Sul, evitando a economia e indústria brasileiras de sofrer as consequências desfavoráveis indicadas no capítulo anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliando os elementos levantados de ordem acadêmica, teórica e histórica, verifica-se que a trajetória da PEB compreendeu diversas transformações e, conseqüentemente, diversas concepções acerca dela. Nesse contexto, foi de grande preocupação da pesquisa discorrer e “reconhecer que as mudanças institucionais, resultantes das transformações de diversas ordens, afetam não apenas o modo de atuação da burocracia estatal, mas também a forma como o campo de pesquisa deve analisar cientificamente esse fenômeno” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 76). Logo, as novas diretrizes políticas do Estado brasileiro implicaram em perspectivas que constatarem os arranjos e configurações não mais insulados.

Diante de uma vasta discussão acadêmica sobre a Política Externa Brasileira, o caso da Alca permitiu que essa pesquisa analisasse a burocratização e democratização por diversos ângulos. No nível sistêmico, percebe-se que o mundo pós-Guerra Fria orientava-se para uma formação de organizações internacionais como a União Europeia e Mercosul, isto é, os axiomas regionalistas estavam ascendendo no Brasil, suscitando em uma maior prioridade à agenda Sul-Sul. No plano do Estado, é possível notar a mudança na condução tradicional da PEB, adquirindo novos traços mais democráticos e abandonando certos preceitos autocráticos. As transformações institucionais facilitaram a formação de espaços participativos de interlocução com grupos da sociedade civil que antes não podiam expressar os interesses da população brasileira acerca das políticas públicas. Quanto a estes grupos, no plano do indivíduo, em função do encerramento de um regime de ausência democrática, se sentiram mais estimulados a buscar seu protagonismo na agenda externa do Brasil e interferindo de numerosas formas.

Deve-se considerar também o perigo que a democratização pode trazer para a conjuntura estatal: a alta participação social tem a possibilidade de reverter a principal intenção e acabar por gerar mais burocratização, isto é, as demandas populares, por vezes, podem legitimar planos governamentais que indiretamente se orientam para uma centralização maior, criando um movimento cíclico no qual o protagonismo da sociedade brasileira influencia ou produz seu próprio afastamento. E as questões trazidas pelos ideais realistas das Relações Internacionais puderam esclarecer a perspectiva que avalia esse estado das políticas externas – de modo distante e autônomo – e não acolher a incorporação de novas preocupações pertinentes aos países inseridos em um cenário globalizado. A recusa à inserção na Alca representaria, dessa forma, um

comportamento não realista, também levando a entender que eventuais aproximações com os Estados Unidos, e menos priorização na agenda Sul-Sul, na história posterior do Brasil, se forem pautadas no interesse nacional legitimado pela sociedade civil, ainda é uma reaproximação com as concepções pluralistas e desunião com os pensamentos realistas. Reforçando novamente aqui o Realismo como a manutenção de uma estrutura política insulada e o Pluralismo como o reconhecimento da formação dupla do Estado (Governo e Sociedade).

Frente a tantos indicadores apresentados nessa iniciativa hemisférica, a sugestão do mito do insulamento burocrático se confirma em meio aos novos esforços e desempenhos instalados nos poderes nacionais. Refuta-se, à vista disso, a permanência da distância entre os agentes públicos e privados na década de 90 em diante uma vez que foi reconhecida a relevância da consulta popular, implicando na crescente legitimidade do Itamaraty. Todavia, é adequado assinalar que o corpo diplomático brasileiro tem elevada especialização e competência legal para prosseguir com a agenda externa. O que se investigou no presente estudo foi a necessidade que a sociedade brasileira sentiu de obter mais participação e, conforme os exemplos identificados, dar assistência ao MRE mostrando os interesses dos cidadãos. Na tentativa de influenciar nos processos decisórios da Alca e evitar o Brasil de assinar os acordos de livre comércio, a esfera privada mostrou sua contribuição técnica direta e indiretamente de forma a mobilizar todo o país em um assunto que afetaria a todos.

Conclui-se, desse modo, que o processo de democratização passa a ser necessário ao passo que “algumas especificidades técnicas não podem ser desenvolvidas por mecanismos excessivamente concentrados e centralizadores” (SANCHEZ, 2003, p. 225), fazendo a participação social constituir-se como uma prática necessária e já bem inserida nas políticas estrangeiras do Brasil desde os anos 90. Com isso, os anos de Alca na política e sociedade brasileiras não somente reconhecem que a centralização enfraquece os modelos democráticos e dificulta a própria legitimidade, como também corroboram a noção de que a PEB, após vários episódios, se desburocratizou, ainda determinando, em certa medida, o essencial limite entre Estado e participação social de modo a não direcionar-se para uma fragmentação intensificada.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil e a Alca**: interesses e alternativas. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-Rio, 1997.

AGÊNCIA BRASIL. **Plebiscito revela que maioria dos eleitores é contra a Alca**. 2002. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/587756>. Acesso em: 15 set. 2020.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A Alca na Política Externa Brasileira. *In*: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (org.). **O Brasil e a Alca**: os desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 43-66.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista brasileira de política internacional**, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2006.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ALCA. Área de Livre Comércio das Américas. 2005. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp. Acesso em: 08 ago. 2020.

ALCA. Área de Livre Comércio das Américas. **Declaração Ministerial de San José da Costa Rica**. 1998. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/ministerials/SanJose/SanJose_p.asp. Acesso em: 10 set. 2020.

ALCA. Área de Livre Comércio das Américas. **Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil**. 2004. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/spcomm/SOC/INVITATION/SOC15r5_p.asp. Acesso em: 17 ago. 2020.

ALCA. Área de Livre Comércio das Américas. **Participação da Sociedade Civil**. 1998. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/SPCOMM/COMMCS_p.asp#Contri. Acesso em: 01 set. 2020.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A Alca: Globalização e Regionalismo na Formação da Política Externa Brasileira. *In*: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). **O Brasil e a Alca**: os desafios da integração. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 17-32.

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

ARIMA JUNIOR, Mauro Kiithi. **Trump, Temer e Macri**: o futuro da integração econômica nas Américas. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59235/trump-temer-e-macri>. Acesso em: 05 ago. 2020.

BAYLIS, John *et al.* **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reflexões sobre a Política Externa Brasileira**. Brasília: FUNAG; IPRI, 1993.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. v. 1.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise**: 1919-1939. Brasília: UnB, 1981.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. P. 59-83.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Editora UnB, 2015.

CORONEL, Daniel Arruda. O processo de substituição de importações. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 357-358, 2010.

COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e participação na teoria pluralista. **Cronos**, Natal, v. 8, n. 1, p. 215-228, 2007.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J., 1989.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto internacional**, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

_____. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FARIA, Vanessa Dolce de. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, 2000.

FRATESCHI, Yara. Participação e liberdade política em Hannah Arendt. **Cadernos de filosofia alemã**, n. 10, p. 83-100, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Los intelectuales y la organización de la cultura**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2011.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares. Contexto internacional, democracia e política externa. **Política externa**, v. 11, n. 2, p. 88, 2002.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, p. 23-44, 1995.

LIMA, Maria Regina Soares de. A atualidade do pensamento de Hans Morgenthau. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 58, p. 27-40, jun. 2018.

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

_____; CHEIBUB, Zairo Borges. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 83-110, 1996.

_____; MILANI, Carlos R. S. Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira? **Carta Maior**, 2014. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632>. Acesso em: 26 maio 2020.

_____; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.

_____. **A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as conferências sociais da ONU da década de 1990**. Brasília: UnB, 2009.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, p. 67-86, 2011.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

MAPA, Dhiego de Moura. Inserção Internacional no Governo Lula: interpretações divergentes. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, p. 34-79, 2010.

MELLO, Fátima. Diplomacia Democrática. **O Globo**, 8 set. 2010. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/diplomacia-democratica/>. Acesso em: 15 maio 2020.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade Civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012.

MIANI, Rozinaldo Antonio. A utilização da charge como estratégia comunicativa nas cartilhas populares da “Campanha Nacional contra a Alca” no Brasil. **Razón y Palabra**, v. 18, n. 86, p. 249-266, 2014.

MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. **A perspectiva realista na teoria das relações internacionais**. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17929/a-perspectiva-realista-na-teoria-das-relacoes-internacionais>. Acesso em: 21 mar. 2020.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace**. 5. ed. New York: Alfred A. Knopf Inc, 1978.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006. p. 365-387.

_____. O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 103-138, 2003.

NUNES, Edson D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 311-329, 2003.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 367-401, 2012.

PAIXÃO, Antônio Luiz; SANTOS, Maria Helena de Castro. O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 7, p. 1-15, 1988.

PENNA FILHO, Pio. A pesquisa histórica no Itamaraty. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 117-144, 1999.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RACY, Joaquim Carlos. História e Política Externa Brasileira: considerações sobre a História e a Historiografia das Relações Internacionais do Brasil. **Teoria e Sociedade**, n. 16, p. 1, 2008.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Participação Social e Política Externa. **Revista Mundorama**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://mundorama.net/?p=14526>. Acesso em: 18 nov. 2019.

RAMOS, Leonardo César Souza. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

REIS, Fábio Wanderley. Política Externa Democracia e Relevância. **Política Externa**, v. 19, n. 2, p. 55-68, 2010.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANCHEZ, Michelle Ratton. A Participação Direta da Sociedade Civil nas Negociações da Alca. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). **O Brasil e a Alca: os desafios da integração**. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 213-238.

SANCHEZ, Michelle Ratton *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, p. 125-143, 2006.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto internacional**, v. 23, n. 1, p. 167, 2001.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Participação Social na Política Externa Brasileira: o caso da construção do Mercosul participativo**. São Paulo: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2011.

SEITENFUS, Ricardo. A Construção da Alca: Doutrina Monroe, Destino Manifesto, ou Integração Soberana? *In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Rattón (orgs.). O Brasil e a Alca: os desafios da integração*. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 33-40.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. **Ganhamos a batalha, mas não a guerra: a visão da Campanha Nacional contra a Alca sobre a não-assinatura do acordo**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. Campanha Nacional Contra a Alca: educação popular, participação e política externa. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 159-179, jan./jun. 2010a.

_____. Política Pública, Atores e Processos: a singularidade do caso Alca. *In: ENANPAD*, 34. Rio de Janeiro, set. 2010b. **Anais...** p. 1-17.

_____. Democracia Participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 53-74, 2013.

_____. Redes de movimentos sociais e o resgate da esfera pública. **A PGS**, Viçosa, v. 3, n. 1, p. 89-114, jan./mar. 2011.

SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: UnB, 2004.

SNYDER, Jack. One world, rival theories. **Foreign policy**, n. 145, p. 52, 2004.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. **CEBRI**, Rio de Janeiro, v. 200, n. 1, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 23-48, 1990.

VERSIANI, Flávio Rabelo. As longas raízes do Protecionismo: 1930 e as relações entre Indústria e Governo. **Revista Economia**, v. 13, n. 3b, p. 867-895, 2012.

VILLANOVA, Carlos Luís Duarte. **Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI**. Brasília: FUNAG, 2017.

VON BÜLOW, Marisa. Sociedade civil e negociações comerciais: a construção de um novo campo de ação nas Américas. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 86, p. 25-51, 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 5-30, 2012.

WEBER, Cynthia. **International relations theory: a critical introduction**. Nova York: Routledge, 2013.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Conselho Federal de Administração, 2012.

WILSON, Peter. The myth of the 'first great debate'. **Review of International Studies**, v. 24, n. 5, p. 1-16, 1998.