



Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil

Haroldo Ramanzini Júnior - Rogério de Souza Farias

Introdução

Nos últimos anos, tem sido crescente o debate sobre como introduzir maior atuação da sociedade nos processos de integração regional na América do Sul. A institucionalização das Cúpulas Sociais do Mercosul, que ocorrem desde 2006, a recente criação do Foro de Participação Cidadã da UNASUL, em novembro de 2012, assim como as discussões sobre a possibilidade de representantes da sociedade civil integrarem os Conselhos Setoriais da UNASUL, são evidências do objetivo de ampliar a participação social nas dinâmicas regionais. Essa era uma lacuna relevante, tanto no Mercosul, quanto na UNASUL, principalmente se partirmos da ideia de que a densidade de um processo de integração regional tem relação com o grau de adesão das sociedades

à dinâmica da integração. De todo modo, uma questão a ser analisada é a capacidade de incidência desses novos mecanismos e instituições nos rumos dos processos de cooperação e integração regional.

Não é apenas no âmbito das instituições regionais que se busca ampliar a participação social. No Brasil, o aumento da permeabilidade das instâncias estatais à participação social, inclusive no âmbito da política externa, é objeto de debate no governo e na sociedade e de propostas de criação ou, em alguns casos, de fortalecimento de mecanismos e instâncias de diálogo e ação conjunta. O objetivo é garantir aos diferentes segmentos da sociedade maior acesso às arenas de formulação e implementação da ação internacional do país. Se, por um lado, a possibilidade de captura do Estado por grupos de interesses poderosos é uma preocupação importante nessa discussão, por outro, o insulamento do estamento burocrático é outro perigo ao qual devemos nos precaver – com alguns órgãos inclusive se isolando na própria burocracia. É cada vez mais questionável a ideia de que a burocratização, no sentido de isolamento das agências estatais, é um fator necessário para a formulação de políticas eficientes. O equilíbrio entre transparência, confidencialidade, participação social e captura é um exercício constante da gestão do Estado. Esses dilemas são especialmente presentes no domínio da política externa.

Assim como é importante refletir sobre os resultados da formalização de instâncias de participação social nos rumos dos processos de integração regional, no âmbito doméstico, é necessário verificar os objetivos anunciados e a efetividade dos exercícios participativos, de maneira a garantir a influência da sociedade na ação externa do Brasil, particularmente em relação à integração regional. Participação não é sinônimo de influência. A primeira refere-se a uma forma de interação; a segunda, com o resultado da interação. É necessário analisar se há influência das forças da sociedade em questões relativas à integração regional, na medida em que estes atores, de um modo geral, são importantes apoiadores da integração regional no âmbito doméstico, mesmo em um contexto em que surgem ou fortalecem-se visões céticas à centralidade do regionalismo para a política externa brasileira.

O presente artigo tem três objetivos. Em primeiro lugar, chamar a atenção para a necessidade de distinguirmos analiticamente as noções de participação e influência no estudo sobre a ação dos atores sociais

nas políticas públicas, entre elas, na política externa. Em segundo lugar, verificar como a atuação dos atores sociais brasileiros tem ocorrido no âmbito do Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), assim como a sua lógica predominante, tanto do ponto de vista das expectativas da sociedade, quanto do Estado. Em terceiro lugar, busca-se refletir sobre formas de ampliação da participação e da influência da sociedade na política externa e no PMSP.

Participação e influência

O conceito de participação é dos mais debatidos na Ciência Política, normalmente conectado com a ideia de legitimidade em um ambiente democrático. Alguns autores, particularmente em estudos sobre orçamento participativo igualam participação com influência e mudanças nas políticas públicas (Creighton, 2005; Nysten, 2003, Roberts, 2004; Wampler, 2012). Isso também ocorre em algumas discussões sobre conselhos de políticas públicas. No trabalho de Fuks (2005: 48), participação tem diversos significados. É equivalente à influência e medida pela participação de atores da sociedade na estrutura de um conselho, mas também é entendida como eficácia em termos de se atingir o objetivo pleiteado. O Banco Mundial define participação em termos equivalentes: “a process through which stakeholders influence and share control over development of initiatives and the decisions and resources that affect them” (Bishop e Davis, 2002: 15).

É necessário ter cautela ao considerar a relação entre participação e influência. Em um trabalho seminal, Arnstein (1969) indica a existência de oito níveis diferentes de participação dos cidadãos nas políticas públicas: manipulação, terapia, informação, consulta, apaziguamento, parceria, delegação de poder e controle social. Trata-se de simplificações, mas que trazem ganhos analíticos. Nos primeiros seis, os cidadãos são ouvidos e expressam suas opiniões mas “they lack the Power to ensure that their view will be heeded by the powerful”. A autora utiliza uma ideia que pode ser contextualizada para refletirmos sobre a interação Estado-sociedade no âmbito da política externa “in the name of citizen participation, people are placed on rubberstamp advisory committees or advisory boards for the express purpose of ‘educating’ them or engineering their support” (Arnstein: 1969, 217-

22). Outros autores seguem a mesma perspectiva conceitual. Lasker e Guidry (2008: 201) apresentam uma diferenciação entre oportunidade, voz e influência no processo decisório: “players have an opportunity to participate in the process when they are invited or when they initiate an opportunity on their own. They have a voice when the opportunity enables them to express their ideas to others. They have an influential voice when their ideas are used to make something happen (for example, when actions are taken to address issues they raise or when their ideas shape actions that are taken)”.

Callahan (2006) define “participação convencional” quando o tomador de decisão controla a possibilidade de os atores sociais influenciarem a agenda e o processo decisório. Nesse caso, ele/ela convida outros atores para o processo decisório apenas quando lhe é apropriado, quando a agenda já foi definida e as decisões tomadas. Eles selecionam o timing, a agenda, o local e o formato dos encontros e quem será convidado. Nesse caso, a participação é simbólica, de mão única, não gera deliberação, diálogo ou a oportunidade de mudar a posição dos agentes estatais. Há argumentos que os agentes estatais utilizam para impossibilitar que a participação de outros atores se transforme em influência: a agência já está comprometida com uma decisão, há oposições internas para a inclusão de outros atores na mesa, restrições de tempo ou de recursos, a natureza da decisão é secreta, há implicações para segurança nacional ou pode enfraquecer a posição de barganha com os outros atores.

Agentes governamentais têm amplo leque de opções para, de modo intencional ou não, usar os mecanismos participativos para legitimarem suas próprias preferências. Isso não significa que isso ocorra em todas as situações ou que os exercícios sejam “a waste of time for both the organization and the public” (Creighton, 2005: 9 e 41). O diálogo e a interação podem ter um papel salutar do ponto de vista do aprendizado, da troca de informações e da socialização dos atores envolvidos, mesmo que não haja influência. Um bom exemplo seria o Orçamento Participativo. Segundo Goulart (2006: 70), trata-se de um procedimento com efeito democrático, de ampliação de oportunidades de ação, “menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e inclusivo”. Essas situações, no entanto, parecem ser minoritárias. Como afirmam Huntington e

Nelson (1976: 3), a expectativa de influenciar é uma premissa básica de quando cidadãos e grupos interagem com agentes governamentais. As pessoas querem que o governo “hear rather than simply to listen, nod and do what they were going to do in the first place” (Cornwall e Gaventa, 2001: 34). Por isso, não é suficiente detectar quem participa do processo decisório e como ocorre a interação. É necessário saber como a participação é traduzida em ações concretas, quem influencia e como. Participação é um conjunto de técnicas e procedimentos, não um objetivo em si (Bishop e Davis, 2002: 26).

Mesmo o tema sendo exaustivamente estudado, poucos consensos existem. A razão são as múltiplas formas pelas quais indivíduos ou organizações podem influenciar uma decisão e as poucas evidências provando essa conexão. Uma das áreas mais avançadas no estudo da questão é aquela que utiliza métodos quantitativos para entender como doações de campanha afetam o comportamento legislativo. Alguns autores consideram a influência a partir de base de dados de interações. Uma contribuição usa 6.300 respostas de cinco *surveys* conduzidos entre 1978 e 1998 para captar influência sobre agências estatais nos EUA. A premissa é que quanto mais tempo com os tomadores de decisão, isso gera maior influência (Kelleher e Yackee: 2006). Outro trabalho influente usa como *proxy* de influência 1.700 comentários públicos enviados para agências federais (Yackee e Yackee, 2006). Esses esforços têm limitações. Como afirma Schmitter (1971: 16-17), o número de interações entre autoridades governamentais e grupos de interesse não deve ser considerado como *proxy* de influência. Isso significa que o simples fato de atores sociais enviarem e-mails e realizarem reuniões com decisores não pode ser visto como evidência de influência.

Influência relaciona-se com o conceito de poder. Poder político pode ser concebido como a capacidade de influência sobre o resultado de políticas. Ou seja, “who wields true political power within a system are those who can influence the problems alternatives that are placed on the government agenda” (Smith e Larimer, 2010: 76-7). O potencial de influenciar não é o mesmo que a influência em si. Se um ator político poderoso sabe que o processo político está convergente com as suas preferências, não há incentivos de agir para influenciá-lo. Por isso, autores como Dahl (1982: 12) consideram não ser possível testar

ou comparar a influência relativa de um ator sobre outro se eles têm as mesmas preferências iniciais. Mas como, então, identificar se a participação levou à influência? Lasker e Guidry (2008) criaram um método interessante envolvendo três passos. Primeiro, devemos perguntar “quem teve voz”, ou quem expressou um conjunto particular de ideias e propostas. Isso normalmente significa identificar quem estava envolvido na arena decisória. Segundo, detectar como se lidou com essas propostas no processo decisório. Terceiro, se e como foram incorporadas na decisão final.

É preciso considerar que o ator que influencia o processo decisório pode não participar ou mesmo não ter a intenção de fazê-lo. Um *think tank* ou uma universidade podem influenciar o processo decisório indiretamente pelo próprio impacto do seu trabalho junto aos tomadores de decisão (Jordan e Halpinet, 2004). É possível identificar diferentes caminhos pelos quais é possível influenciar o processo político: 1) fornecer comentários por escrito; 2) participar em reuniões; 3) participar em comitês consultivos ou regulatórios; 4) comunicar-se informalmente com funcionários; 5) litígio; 6) utilizar o Parlamento; 7) utilizar outra agência; 8) mobilizar os membros ou a sociedade; 9) ir ao Presidente (Dur e De Bievre, 2007). Vários fatores afetam a influência: instituições, características de grupo, fatores específicos do tema, autoridade e respaldo legal. Diferenças de recursos fazem com que as organizações “exercise unequal influence in determining what alternatives are seriously considered” (Dahl, 1982: 47). Há indicações de que “off the record lobbying” by private actors have great influence on the preliminary stages of the policy process and that private face-to-face contact “are more influential than (...) less interactive communication methods” (Yackee: 2011, 378).

A partir da diferenciação entre participação e influência, apresentada nesta seção, para o exame da participação social no Mercosul deve-se levar em conta questões como: qual ator decide quem participa do processo decisório? Como os participantes são selecionados? O exercício muda a política? O Itamaraty tem o controle final sobre as decisões? Os outros atores conseguem modificar o ponto de vista e as posições dos que conduzem o processo de consulta?

O Programa Mercosul Social e Participativo

Nos anos 2000, ocorreu uma ampliação da participação social nas estruturas do Mercosul. Do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), criados em 1994, às Cúpulas Sociais e ao Parlamento do Mercosul, iniciados em 2006, passando, posteriormente, pela criação da Unidade de Participação Social (UPS) e do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), há um reconhecimento que a integração e a cooperação regional necessitam envolvimento da sociedade e ações que as forças do mercado em si não são capazes de realizar. **Busca-se ampliar os espaços de acordos que envolvam as sociedades e as políticas públicas, em que seja possível impulsionar iniciativas e reconhecer demandas e alinhamentos que fortaleçam a governança regional de forma mais descentralizada, envolvendo mais diretamente os atores sociais.** Do ponto de vista do Brasil, esse é um aspecto estratégico também no sentido de que movimentos sociais, de sindicatos, de mulheres, de direitos humanos, de educação, de meio ambiente, de micro, pequena e média empresas, de economia solidária, entre outros, são importantes pontos de apoio na sociedade para o Mercosul e para a implementação de políticas setoriais no âmbito do bloco.

Permanece, contudo, a dificuldade das instituições regionais, particularmente daquelas que envolvem a sociedade, em concretizar ações ou intervir efetivamente nos rumos e decisões estratégicas da integração. Na maior parte, como no caso do Parlamento do Mercosul, trata-se de órgãos de consulta, que fará recomendações ao Conselho Mercado Comum (CMC). O mesmo se aplica às Cúpulas Sociais. A UPS é um espaço composto por governos e atores sociais que tem contribuído para organização e financiamento das Cúpulas Sociais. Mas, em todos esses casos, há uma distância significativa entre a vontade política favorável à ampliação da atuação social no Mercosul e a limitação de meios para que as instituições do bloco atuem (Mariano, 2014). Se as instituições não apresentam canais efetivos de ação em relação ao Mercosul, podem reforçar posições de descrédito ou fortalecer grupos que mesmo não tendo interesses contrários, buscam objetivos de difícil compatibilização com as necessidades da integração.

De todo modo, não é possível deixar de reconhecer a ampliação dos espaços e das oportunidades de participação social no bloco. Nos anos 1990, a representação da sociedade civil estava concentrada nos atores

de maior poder econômico, atores privilegiados no âmbito do Fórum Econômico e Social do Mercosul, criado pelo Tratado de Ouro Preto de 1994, no qual movimentos sociais e populares não se sentiam representados (Martins, 2014). Os atores sociais, em geral, se tornaram muito mais entusiastas da integração e da cooperação com os países vizinhos do que os atores empresariais, embora esses não desconsiderem e tenham relevantes ganhos econômicos com as políticas de integração, como é o caso das construtoras.

Apesar dos avanços nos últimos anos, do ponto de vista da participação social, permanece uma situação, identificada por estudiosos do tema (Mariano, 2011; Serbin, 2013), de falta de canais efetivos de inclusão dos atores sociais na política regional. A composição do Grupo Mercado Comum e do Conselho Mercado Comum são evidências disso. Assim sendo, é importante verificar o grau de abertura e o processo de participação da sociedade no âmbito nacional. Quando se pensa sobre a atuação da sociedade na política externa dos países do Mercosul, há enormes desafios. Um deles é que o que se entende por participação social nos cinco países não é exatamente a mesma coisa, o que tem consequências sobre o entendimento dos países sobre como a participação social deve se verificar no Mercosul. Há também questões amplas e de difícil resposta. Se considerarmos a discussão conceitual da seção anterior sobre as noções de participação e influência, poderíamos pensar: se a participação social deve produzir resultados, além de monitorar e avaliar as ações do Estado, quais são os resultados almejados? O desenho institucional da participação contribui para a consecução dos objetivos propostos?

No Brasil, o principal espaço nacional de participação social nas questões relativas ao Mercosul é o Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP). O PMSP tem como objetivo divulgar as iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, debater temas relacionados ao bloco e encaminhar sugestões da sociedade civil. O Programa é formado por “representantes dos Ministérios que atuam no bloco e lideranças de organizações sociais que atuam em setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, entre outros¹”. Observa-se, na sua composição, o envolvimento de atores governamentais e sociais.

Martins (2014: 122), que já ocupou o cargo de assessor da Secretaria Geral da Presidência da República (2006-2010) e de Coordenador das Cúpulas Sociais do Mercosul (2006, 2008 e 2010) considera que “o Programa Mercosul Social e Participativo funciona na prática como um Conselho, informalmente denominado Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo”. Nesse sentido, algumas questões são comuns aos diferentes trabalhos que analisam Conselhos² de Políticas Públicas. Em que medida esses espaços oferecem possibilidades de influência sobre as políticas públicas? Os indivíduos que atuam nos conselhos representam organizações da sociedade civil? Quais são as organizações da sociedade que ocupam cadeira nesses conselhos, qual a sua composição e os critérios pelos quais foram chamados a participar? Qual a relação entre a participação e as estratégias de ação dos atores da sociedade envolvidos com a política pública? Os conselhos são vistos como instâncias aptas a promover os interesses dos atores da sociedade presentes?

De acordo com o Decreto no. 6594, de 6 de outubro de 2008, que instituiu o Programa Mercosul Social e Participativo³, o Programa tem as seguintes finalidades:

- I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL;
- II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL;
- III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL.

Observe-se pelos objetivos do Programa que a sua natureza é fundamentalmente consultiva e não há mecanismos que garantam a influência do exercício. Ainda segundo o Decreto, no seu artigo 3º “o Programa Mercosul Social e Participativo será coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelos substitutos por eles designados para esse fim”.

Por fim, o inciso 1º do artigo 3º, indica que “participarão do Programa Mercosul Social e Participativo os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e na forma definidos em portaria conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores”⁴”.

Nas falas de autoridades governamentais sobre o PMSP, está presente a ideia de que o programa seria um espaço de diálogo permanente entre o governo e a sociedade acerca da definição de temas prioritários e das políticas do Brasil para o Mercosul. De acordo com Luiz Dulci, então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, no momento de lançamento do PMSP, “esperamos que esse Conselho possa não apenas expressar o ponto de vista da sociedade civil, mas enriquecer as propostas que o governo do presidente Lula apresenta aos órgãos decisórios do Mercosul”⁵”.

De 2008 a 2014, as reuniões do PMSP não tiveram periodicidade fixa. Até o presente, o Programa não conta com secretaria executiva. Quando foi criado, em outubro de 2008, a expectativa era que ele se reunisse quatro vezes ao ano – sempre antecedendo as reuniões do Grupo Mercado Comum – para divulgar as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul, fomentar discussões sobre temas diversos da integração e encaminhar sugestões emanadas da sociedade civil⁶. As reuniões, no entanto, ocorreram duas ou três vezes ao ano e, no período de outubro de 2010 a março de 2012, segundo relato do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, não houve reuniões⁷. Pela sua trajetória até o momento, as principais atividades do PMSP são preparar a representação brasileira para as Cúpulas Sociais do Mercosul, definir a delegação brasileira nessas cúpulas e refletir sobre formas de participação.

Um mérito do PMSP é envolver atores sociais nas dinâmicas da integração. Tem um efeito de socialização e de troca de informação sobre as questões do Mercosul. Mas, do ponto de vista de influenciar o governo brasileiro, especialmente as posições que o Brasil assume no Grupo Mercado Comum, a instância máxima do Mercosul, o exercício parece limitado. Aparentemente, não se trata do seu principal objetivo. Mesmo a inclusão de temas como agricultura familiar, saúde, educação e os esforços de harmonização e coordenação de políticas

sociais presentes na agenda do Brasil para o Mercosul parece mais fruto da ação do governo e dos ministérios setoriais do que resultado das pressões de movimentos sociais relacionados a essas temáticas que têm participação ativa no PMSP, embora a implementação dessa agenda tenha a participação e o apoio desses atores. Nesses casos, trata-se da inserção de temáticas de interesse dos atores sociais. A questão é como ocorre a interação entre os atores estatais e sociais.

Os participantes das reuniões do PMSP são em sua maior parte atores ligados a movimentos sociais. Reclamam da falta de informações sobre o andamento das negociações com a União Europeia e entendem que o PMSP deveria ter um funcionamento mais contínuo, não apenas nas vésperas das Cúpulas Sociais⁸. Em geral, os movimentos sociais no Brasil têm uma visão crítica em relação a políticas como o acordo Mercosul-União Europeia, o tratado de livre-comércio com Israel, mas, a visão é sempre favorável ao Mercosul e contrária a propostas de retrocesso na integração⁹.

Em uma visão dedutiva, contudo, pode-se compreender a dificuldade de vincular a participação à influência no caso sob exame. Primeiro, do ponto de vista da construção do Mercosul, a despeito dos esforços dos últimos anos, são frágeis as bases na coordenação das políticas setoriais entre seus membros. As reuniões, no plano regional, portanto, são oportunidades muito mais para diálogo do que de execução de uma agenda comum com impacto no plano doméstico. Isso significa que o máximo que os atores sociais podem almejar, na atual conjuntura, é modular a voz do governo brasileiro nesses encontros. O segundo aspecto é o próprio exercício de consulta. Ainda é incipiente a tentativa de transformar o sistema de “caixa de ressonância” atual para vinculá-lo à formatação de instruções aos negociadores. Terceiro, ainda que haja alguns convidados nas delegações que vão para o exterior, falta uma interlocução maior após esses encontros, de maneira a dar continuidade à interação. Isso é essencial para os participantes manterem-se motivados e checarem se conseguiram de alguma forma influenciar a agenda governamental.

Possibilidades de ampliação da influência da sociedade¹⁰

Observamos que o PMSP é um mecanismo relevante de interação entre o Estado e a sociedade na discussão de questões relativas ao Mercosul. Ele objetiva ampliar a densidade da integração regional, buscando maior envolvimento da sociedade e relaciona-se com um movimento mais amplo de abertura do Estado à participação social. Tem relação também com a atuação dos movimentos e organizações da sociedade civil que demandavam um espaço institucionalizado para a atuação no Mercosul. Do ponto de vista das suas ações, o PMSP até o momento tem capacidade limitada de influenciar os rumos da integração e o comportamento do Brasil em relação ao Mercosul. Não há mecanismos para monitorar e acompanhar os acordos que foram ali alcançados. O exercício parece mais focado na participação e menos no sentido de garantir a influência de diversos setores da sociedade na inserção internacional do país. Um potencial risco dessa situação seria desencadear um processo de perda de interesse dos atores domésticos envolvidos no desenvolvimento do PMSP.

A agenda contrária às negociações da ALCA em boa medida pautou a atuação dos movimentos sociais em relação à região. Na medida em que essa negociação saiu do horizonte e a agenda necessita assumir uma dimensão mais integrativa, novos desafios se colocam. Há uma agenda substantiva dos movimentos e organizações da sociedade em relação ao Mercosul? Como não há um modelo pré-definido de sucesso para a integração regional, o alargamento da discussão pode gerar novas respostas e experimentos. Fica evidente que o desafio da democratização não é uma tarefa só do Estado. A sociedade tem um papel essencial nessa transformação. Os decisores em Brasília não raro lidam com interessados desinformados, sem conhecimento técnico adequado ou simplesmente defensores de causas inviáveis e setoriais. Para contornar essa situação, os atores da sociedade com interesse em influenciar a inserção internacional do Brasil no Mercosul devem continuar desenvolvendo capacidade técnica, construir ou fortalecer redes de relacionamentos, saber como o subsistema da política pública funciona (quem está envolvido, como um assunto é examinado, qual informação é estratégica, como as decisões são tomadas, qual o vocabulário utilizado) e participar por longo tempo da arena decisória. A influência raramente é alcançada com a interação episódica predomi-

nante atualmente. Todo esse exercício deve ser contínuo e cotidiano. A democratização envolve necessariamente o constante diálogo e, também, de meios de monitoramento, de forma que a sociedade saiba como suas preferências estão sendo executadas. A tarefa, dessa maneira, está longe de ser concluída quando os negociadores se dirigem para as reuniões internacionais.

Nossas pesquisas, a partir da análise de doze unidades que coordenaram a posição brasileira em negociações comerciais multilaterais de 1946 a 2005, indicam que a letra fria da lei não é suficiente para garantir a influência da sociedade na política externa. Frequentemente, há distância entre as prescrições formais sobre como o processo decisório deveria ocorrer e como ele, de fato, funciona. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é um exemplo. Criada, entre outros motivos, para coordenar o processo decisório da definição da posição do país, sempre teve dificuldade em superar a centralidade do Itamaraty nessa tarefa. A análise do PMSP indica situação relativamente semelhante.

A questão de como conduzir um arranjo participativo voltado para a efetiva democratização do processo decisório não é uma tarefa simples. Em um arranjo adequado, mais participantes trazem mais ideias e um perfil de interesses diverso, mas pode ser um fardo para o processo decisório se não conduzido de forma adequada. Deve-se pensar no dilema de tamanho e foco; no risco de vazamento de informação e na pressão de tempo. Deve-se ser sincero com os interessados em apresentar qual o propósito da iniciativa, as expectativas e as regras. Deve-se dar o *feedback* adequado sobre se e como o exercício foi utilizado no processo decisório. Deve-se garantir que todos tenham a oportunidade de expressar suas opiniões; deve-se responder a todas as perguntas da forma mais detalhada possível e fornecer a documentação solicitada. O mais importante, no entanto, é o compromisso dos atores governamentais, enfrentando com espírito aberto quando suas próprias preferências são criticadas e descartadas. E esse é um desafio difícil de ser superado. Frequentemente os governos utilizam tais exercícios somente como mecanismo legitimador de suas próprias preferências.

O primeiro passo do governo ao tratar uma agenda de negociação internacional deve ser apresentar tal intento à sociedade (Diário Oficial e outros canais) e, em linhas gerais, indicar a agenda a ser confrontada, abrindo canais para a interação. Esse tipo de ação existe em outros

países e em diversas políticas públicas no Brasil. A série telegráfica do Itamaraty referente ao Mercosul poderia ser distribuída em terminais de órgãos pertinentes. Essas informações também devem ser compartilhadas, de forma mais aberta, com atores não governamentais.

Do ponto de vista do exercício participativo, deve-se garantir a ampla diversidade de opiniões e interesses do governo e da sociedade. Isso é um desafio. Só no âmbito do governo, há dezenas de órgãos com incidência regulatória na área sob exame; na sociedade, os pontos de vistas são tão numerosos e diversos que seria temerário apresentar um número. Criar uma instância geral com toda essa diversidade pode ser um primeiro passo, mas pode não ser suficiente para avançar na garantia da maior influência da sociedade sobre a política externa. Uma saída engenhosa, utilizada no passado na formulação das posições do Brasil no âmbito do GATT, foi a formação de grupos de trabalho permanentes e temáticos, como os da Unidade de Negociação, que formulou a posição brasileira na Rodada Tóquio (1973-1979).

Os atores engajados nessas atividades não devem ser tratados como meros espectadores e ouvintes. Os recorrentes formatos de seminários (para um número maior) ou de reuniões de apresentação de resumos (para grupos seletos) devem se voltar para a resolução de problemas específicos. A dispersão e a carência de problemas concretos para lidar pode gerar esvaziamento das instâncias de participação da sociedade. É somente dentro do próprio processo decisório, examinando demandas reais que a influência pode ser exercida de forma efetiva e rotinizada. É por intermédio dessa via que a cultura de colaboração poderá traduzir a participação em influência.

NOTAS

1. “Debate sobre a participação social nos processos de integração regional”. Antecedentes. Secretária Geral da Presidência da República. Assessoria para Assuntos Internacionais. Brasília, 15 e 16 de setembro de 2014.

2. Segundo a definição do Portal da Transparência do Governo Federal, “os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal)”. <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp> acesso em 20/01/2015.
3. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm acesso em 12/01/2014.
4. O Decreto que institui o Programa prevê que a participação da sociedade civil será definida nos termos da portaria conjunta da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Essa portaria encontra-se em fase de elaboração. Foi objeto de consulta pública no site da Secretaria Geral da Presidência da República até o dia 15 de novembro de 2014. Ainda não foi regulamentada. Na minuta apresentada pelo governo, no artigo 2º, afirma-se que “O Mercosul Social e Participativo fica organizado na forma de um Plenário, uma Coordenação, um Secretaria-Executiva e, a critério do Plenário, Grupos de Trabalho”. Do ponto de vista da coordenação, a minuta da Portaria indica que ela será “exercida conjuntamente pelos Ministros de Estados Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e das Relações Exteriores”. Entre as atribuições da Coordenação está “acolher e encaminhar à Seção Nacional Brasileira do Grupo do Mercado Comum propostas e sugestões aprovadas por consenso pelo Plenário”. Minuta – 04/06/2009. Disciplina a execução do Programa Mercosul Social e Participativo, instituído pelo Decreto no. 6594, de 6 de outubro de 2008.
5. Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo é criado em cerimônia no Palácio do Planalto. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2008/10/Not_06102008 acesso em 20/01/2015.
6. http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2008/10/not_02102008 acesso em 20/01/2015.
7. Relatório Direitos Humanos e Participação social no Mercosul. Documento paralelo: relato das reuniões. Disponível em: <http://www.iddh.org.br/v2/upload/282e25a4dac24e36cf84ac2f3be819b9.pdf> acesso de 20/01/2015.

8. Debate sobre a participação social nos processos de integração regional. Brasília, 15 e 16 de setembro de 2014. *Relato*. Disponível em http://www.participa.br/articles/public/0007/7382/Relato_Debates_Integra_o_Regional_15-16.09.2014.pdf acesso em 23/01/2015.
9. Cúpula Social do Mercosul pede suspensão de acordo com Israel. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Cupula-Social-do-Mercosul-pede-suspensao-de-acordo-com-Israel/6/26330> acesso em 23/01/2015.
10. Parte dessa seção se baseia em Ramanzini Júnior e Farias (2014).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnstein, Sherry R. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of planners*, v.35, n. 4, p. 216-24. 1969.
- Bishop, Patrick e Davis, Glyn (2002). "Mapping public participation in policy choices". *Australian journal of public administration*, v.61, n. 1, p. 14-29. 2002.
- Callahan, Kathe (2006). *Elements of effective governance: measurement, accountability and participation*. Boca Raton: CRC Press, 2006.
- Cornwall, Andrea e Gaventa, John (2001). "Bridging the gap: citizenship, participation and accountability". *PLA notes*, v.40, n. 1, p. 32-5. 2001.
- Creighton, James L. (2005). *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: John Wiley & Sons, 2005.
- Dahl, Robert (1982). *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Dür, Andreas e De Bièvre, Dirk (2007). "The question of interest group influence". *Journal of Public Policy*, v.27, n. 1, p. 1-12. 2007.
- Fox, Justin e Rothenberg, Lawrence (2011). "Influence without bribes: a noncontracting model of campaign giving and policymaking". *Political Analysis*, v.19, n. 3, p. 325-41. 2011.

- Fuks, Mário (2005). “**Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba**”. *Revista de Sociologia e Política*, v.25, n. 1, p. 47-61. 2005.
- Fung, Archon (2006). “Democratizing the policy process. In: Moran, Michael, Rein, Martin”, et al. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 669-85.
- Goulart, Jefferson O. (2006). “**Orçamento participativo e gestão democrática no poder local**”. *Lua Nova*, no. 69, 2006.
- Huntington, Samuel P. e Nelson, Joan M. (1976). *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kelleher, Christine A. e Yackee, Susan Webb. (2006). “Who’s whispering in your ear? The influence of third parties over state agency decisions”. *Political Research Quarterly*, v.59, n. 4, p. 629-43. 2006.
- Lasker, Roz Diane e Guidry, John A. (2008). *Engaging the community in decision making: case studies tracking participation, voice and influence*. Jefferson: McFarland&Company, 2008.
- Mariano, Karina L. P. A eleição parlamentar no Mercosul (2011). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, no. 2, 2011.
- Mariano, Marcelo P. (2014). “**O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança**”. In: Desiderá Neto, Walter A. *O Brasil e as novas dimensões da integração regional* (org). Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- Martins, José Renato Vieira (2014). “**Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional**”. In: Desiderá Neto, Walter A. *O Brasil e as novas dimensões da integração regional* (org). Rio de Janeiro: IPEA.
- Nylen, William R. (2003). *Participatory democracy versus elitist democracy: lessons from Brazil*. 1st. New York: Palgrave Macmillan.
- Ramanzini Júnior, Haroldo; Farias, Rogério de Souza (2014). “A sociedade, o Estado e a política externa: em busca da sintonia”. *Política Externa*, vol, 23, no. 2.
- Roberts, Nancy (2004). “Public deliberation in an age of direct citizen participation”. *The American Review of Public Administration*, v.34, n. 4, p. 315-53.

- Serbin, Andrés (2013). “Atuando Sozinho? Governos, Sociedade Civil e Regionalismo na América do Sul”. *Lua Nova*, vol. 90, 2013.
- Schmitter, Philippe C. (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- Yackee, Jason Webb E. Yackee, Susan Webb (2006). “A bias towards business? Assessing interest group influence on the US bureaucracy”. *Journal of Politics*, v.68, n. 1, p. 128-39. 2006.
- Yackee, Susan Webb (2011). “The politics of ex parte lobbying: pre-proposal agenda building and blocking during agency rulemaking”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.22, n. 2, p. 373-93. 2011.
- Wampler, Brian. (2012). “Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil”. *Political Studies*, v.60, n. 2, p. 341-62.

SUMMARIO

Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil

Nos últimos anos, tem sido crescente o debate sobre como introduzir maior atuação da sociedade na política externa brasileira e no Mercosul. Uma questão central desse debate é a necessidade de ampliar a participação dos atores sociais em instâncias decisórias do Estado. No artigo discute-se a necessidade de distinção analítica entre as noções de participação e influência no estudo sobre a ação dos atores sociais nas políticas públicas, entre elas, na política externa. Analisamos como a atuação dos atores sociais brasileiros tem ocorrido no âmbito do Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) e refletimos sobre formas de ampliação da participação e da influência da sociedade na política externa e no PMSP.

ABSTRACT

**Mission Impossible: Mercosur, social participation
and Brazilian foreign policy**

In the last years, the academic community and activists have increasingly debated how Brazilian foreign policy and particularly the position the country have in Mercosul could be shaped by society. A central aspect of this debate is the need to broaden the participation of these actors in the decision making process inside the state apparatus. In this article, we discuss the analytical distinction between participation and influence in the study of how social actors perform in public policies, particularly foreign policy. As a case study, we exam how Brazilian social actors engage in the program Mercosul Social e Participativo (PMSP).

RESUMEN

**Misión imposible: el Mercosur, la participación social
y la política exterior de Brasil**

En los últimos años, ha crecido el debate sobre la forma de introducir una mayor actuación de la sociedad en la política exterior de Brasil y en el Mercosur. Un tema central en ese debate es la necesidad de aumentar la participación de los actores sociales en los órganos de toma de decisiones por parte de los Estados. El artículo analiza la necesidad de distinción analítica entre las nociones de participación e influencia en el estudio de la acción de los actores sociales en las políticas públicas, en particular, en la política exterior. Analizamos como el desempeño de los actores sociales brasileños han tenido lugar en el Programa Mercosur Social y Participativo (PMSP) y reflexionamos sobre la forma de ampliar la participación y influencia de la sociedad en la política exterior y en lo PMSP.

