

PRISCILA SPÉCIE

Política Externa e Democracia:

Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Livre Docente Rafael Antônio Duarte Villa

São Paulo
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Priscila Spécie

Política Externa e Democracia: Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração:

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Livre Docente Rafael Antônio Duarte Villa

DCP/FFLCH – Universidade de São Paulo

Assinatura: _____

Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

DCP/FFLCH – Universidade de São Paulo

Assinatura: _____

Prof. Dr.Salem Hikmat Nasser

Escola de Direito de São Paulo da FGV (DIREITO GV)

Assinatura: _____

RESUMO

SPECIE, Priscila. **Política Externa e Democracia**: Reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

Esse trabalho explora a relação entre política externa e democracia a partir das reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira com a inserção da temática ambiental no caso dos pneus, entre a controvérsia do Mercosul e o contencioso da OMC. Por meio de uma aproximação entre o instrumental teórico de análise de política externa e de políticas públicas foi possível questionar os limites do acesso à informação como condição para a participação de outros atores além do Ministério de Relações Exteriores (MRE) na redefinição da defesa do Brasil, com a inserção da temática ambiental, de uma instância para outra. A hipótese demonstrada refere-se à ampliação do acesso à informação que seguiu a ampliação dos espaços de definição da política externa no caso. Essa ampliação foi observada a partir do processo de descentralização dos espaços tradicionais de definição da política externa brasileira (MRE), com a inclusão, por exemplo, do Ministério do Meio Ambiente. No entanto, a tendência de ampliação do acesso à informação como condição para a participação de atores não governamentais, neste caso, mostrou-se limitada por uma conduta seletiva e informal pelos órgãos do governo para interlocução com determinados atores.

Palavras-chave: Política Externa. Políticas Públicas. Democracia. Acesso à Informação. Caso dos Pneus. Meio Ambiente.

ABSTRACT

SPECIE, Priscila. **Foreign Policy and Democracy**. Access to information in Brazilian foreign policy since the introduction of environmental arguments in the Retreaded Tyres case from Mercosur to the WTO. 2008. Dissertation (Master) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

This research aims at studying the relationship between foreign policy and democracy. The study focuses on access to information in Brazilian foreign policy through the introduction of the environmental arguments in the retreaded tyres dispute from Mercosur to the WTO (WT/DS332). The research was based on foreign and public policy analysis. These theoretical bases enabled to investigate the limits to a wider participation of actors other than the Ministry of Foreign Affairs (MRE) on foreign policy. The research shows an enlargement on policy making with the integration of the environmental arguments which resulted, for instance, in the participation of the Ministry of the Environment. Subsequently, it was possible to notice a wider access to information to a whole new range of actors, including non state actors. Nevertheless, in the present case study the tendency to a democratic access to information found its limits on the selective and informal conduct of the MRE to interact with certain actors in certain circumstances.

Key words: Foreign Policy. Public Policy. Democracy. Access to information. Retreaded tyres dispute case. Environment.

Sumário

| | |
|---|------------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 6 |
| 1.1 Política Externa e Democracia..... | 6 |
| 1.2 Mudanças na natureza da política externa..... | 8 |
| 1.3 Desafios para a democratização da política externa | 15 |
| 2. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: ENTRE A QUEBRA DO MODELO DE ATOR UNITÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS | 21 |
| 2.1. O objetivo e a estrutura deste capítulo. | 21 |
| 2.2. Análise de política externa: quebra do modelo de ator unitário | 21 |
| 2.2.1. Jogo de Dois Níveis | 22 |
| 2.2.2. Influências domésticas para a política internacional, distribuição de competências e informação..... | 26 |
| 2.2.3. Politização do processo decisório da política externa | 29 |
| 2.3. Política Externa e Políticas Públicas | 31 |
| 2.3.1. Políticas públicas como instrumento de análise de política externa..... | 31 |
| 2.3.2. Definição de agenda de políticas públicas, participação democrática de atores não governamentais na política externa e acesso à informação | 33 |
| 3. DESCENTRALIZAÇÃO HORIZONTAL DA POLÍTICA EXTERNA: o MRE como coordenador dos aspectos externos da definição de agenda de políticas públicas .. | 38 |
| 3.1. O objetivo e a estrutura deste capítulo. | 38 |
| 3.2. Descentralização horizontal da política externa | 38 |
| 3.3. Descentralização horizontal da política externa brasileira | 43 |
| 3.3.1. Distribuição de competências da política externa brasileira..... | 51 |
| 3.3.2. Distribuição de competências da política externa brasileira para temática ambiental..... | 54 |
| 3.4. Impactos (anti) democráticos na descentralização horizontal da política externa brasileira..... | 61 |
| 3.4.1. Abertura à participação de atores não estatais no MRE e MMA | 61 |
| 3.4.2. Condições legais de acesso à informação | 65 |
| 4. ESTUDO DE CASO: CASO DOS PNEUS | 70 |
| 4.1. O objetivo e a estrutura deste capítulo. | 70 |
| 4.2. Contextualização do caso | 70 |
| 4.3. Caso dos Pneus entre APE e Políticas Públicas..... | 73 |
| 4.4. Definição de agenda (defesa) e descentralização horizontal da política externa no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC | 85 |
| 4.5. Participação de atores não governamentais no caso | 87 |
| 4.6. Acesso à informação na (re)definição da agenda de política externa ambiental no caso dos pneus..... | 89 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 92 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 94 |
| APÊNDICES | 101 |
| ANEXOS..... | 109 |

1. INTRODUÇÃO

1.1 Política Externa e Democracia

Existem diferentes formas de relacionar política externa e democracia¹. Esta dissertação refere-se à dimensão de politização na condução, de um modo geral, e na definição de agenda, em particular, da política externa brasileira. Explorar elementos de reflexão sobre o impacto democrático decorrente das possibilidades de acesso à informação, que condicionam a politização da política externa brasileira, no âmbito do Poder Executivo Federal, é a base da investigação pretendida.

A condução da política externa brasileira pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) parece contar com um alto grau de credibilidade e estabilidade². Essas qualidades são apontadas, por exemplo, como resultado da autonomia, que tradicionalmente apresenta o MRE como burocracia oficial encarregada da defesa do “interesses nacional” (Lima e Hirst, 2002, p. 82). Tal percepção também se relaciona à herança deixada pela fase de “insulamento” do MRE, que dificulta tentativas de politização, em nome da coerência e eficiência, para que não ocorra “enfraquecimento” de sua política externa por parte de atores externos à sua burocracia (Neves, 2003).

Por essas razões, alguns autores sugerem que a idéia de participação democrática tenha lugar secundário ou mesmo incompatível com a condução da política externa. Segundo Maria Regina Soares Lima (2000, p. 266), essa posição cética³ é evidenciada pela confluência

¹ Imposição de cláusulas democráticas no âmbito de organizações internacionais e processos de integração regional, políticas voltadas para a (re)construção de Estados “falidos” e de instituições democráticas, relação entre regimes democráticos e a propensão de Estados entrarem em guerra, são alguns exemplos.

² Nesse sentido, conforme Miguel Darcy de Oliveira, “A responsabilidade pela elaboração e condução da política externa é, evidentemente, do Ministério das Relações Exteriores” (1999:137).

³ A incompatibilidade teórica entre política externa e democracia foi primeiro apresentada por Alexis de Tocqueville em *Democracy in America* (1835): “Foreign politics demand scarcely any of those qualities which are peculiar to a democracy; they require, on the contrary, the perfect use of almost all those in which it is

da noção de política externa encontrada em alguns autores realistas como Hans Morgenthau e Raymond Aron; e pela noção de democracia elitista de Joseph Schumpeter.

A partir de uma visão realista das relações internacionais, Morgenthau (1985) constata a idéia de uma “política de poder” prevalecente entre entidades soberanas. A política externa dessas unidades soberanas deve voltar-se para a defesa dos interesses nacionais condicionados às questões de segurança e sobrevivência do Estado.

Para Raymond Aron, a “conduta diplomático-estratégica”, característica da sua noção de política externa, sugere que o processo de tomada de decisão dessa política deve ser conduzido exclusivamente pelos “agentes diplomáticos”. Cabe ao Estadista e ao corpo diplomático a tarefa de identificação do “interesse nacional” que impulsionaria a formulação de uma política voltada para “fora” das fronteiras do Estado representado. Essa política seria implementada, dependendo das circunstâncias, pelo meio da diplomacia ou pela força (soldados).⁴ Na perspectiva de Aron, portanto, a política externa encontra sua especificidade a partir da inserção do Estado num sistema internacional “constituído por unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral” (Aron, 1986, p. 153).

Apesar de diferenças conceituais entre Morgenthau e Aron – basicamente, de busca pelo poder como essência de toda política, para o primeiro, e distinção entre política externa (fundada no tipo ideal de conduta diplomático-estratégica) e política interna (fundada no tipo ideal de conduta “civil”), para o segundo –, suas concepções de política externa se aproximam na medida em que impossibilitam a politização no sentido de democratização desta política.⁵

Concluindo a posição cética com relação à participação democrática na política externa, acrescenta-se à especificidade da política externa o risco, advertido por Schumpeter

deficient. A democracy can only with great difficulty regulate the details of an important undertaking, persevere in a fixed design, and work out its execution in spite of serious obstacles”.

⁴ Como explica ROCHE (2001, p. 114) “Le choix des moyens est seulement fonction des circonstances, puisque la diplomatie et la guerre ne sont pas de nature différente. Toutes les deux sont de simples instruments au services de l’intérêt national. Placées sous le contrôle de l’autorité politique, elles constituent le langage commun des États dans leurs rapport réciproques. C’est ce que Raymond Aron appelle ‘la conduite diplomatico-stratégique’ dont la finalité est de rationaliser les décisions prises, en soumettant les passions privées et publiques aux exigences ultimes de la sécurité.”

⁵ Para uma explicação mais detalhada sobre as aproximações e distanciamentos teóricos entre Morgenthau e Aron, cf. HOFFMANN, (2006, pp. 723-734).

(1984, p. 357), de transformá-la em política doméstica quando vinculada à competição pelo voto do eleitor, numa perspectiva temporal de curto prazo⁶. Daí a necessidade de uma burocracia profissional e estável que possa garantir medidas de longo prazo (continuidade) em questões de política externa⁷.

1.2 Mudanças na natureza da política externa

Nas últimas décadas, no entanto, algumas mudanças colocam em questão o modelo cético sugerido acima. Nesse sentido, destacam-se importantes transformações, tanto no âmbito internacional, marcadas pelo contexto pós-Guerra Fria, quanto no cenário brasileiro, com a consolidação da democracia formalizada pela Carta Constitucional de 1988.

Segundo Rafael Villa (1999a, p.99), “Desde o início do pós-Guerra Fria a preocupação estratégico-militar tem recuado no cenário das discussões internacionais e outras dimensões, como a econômica e a ecológica, passam a ocupar um espaço mais amplo no debate político-acadêmico (...)”. Desta forma, no âmbito da teoria das relações internacionais, tanto a tradição realista quanto neo-realista passam a ser criticadas pela centralidade de suas concepções estadocêntricas (Villa, 1999b, p. 16 e ss). Suas insuficiências explicativas abrem espaço para novos conceitos e um novo mundo “pós-Vestfália”⁸, reatualizando teorias transnacionalistas com base na autonomia adquirida por novos atores no âmbito da política mundial (Roche, 2001, p. 222). Mesmo no caso das questões de segurança, amplia-se o conceito realista clássico de segurança internacional ou mundial. Além da natureza estratégico-militar, centrada no risco para o mundo interestatal, a noção de “segurança global multidimensional”,

⁶ Essa posição está relacionada à concepção elitista de democracia que, no modelo schumpeteriano, restringe-se a um método para escolha de líderes, cabendo aos eleitores tão somente aprovar ou rejeitar a condução política por meio das eleições que ocorre, normalmente, a cada quatro anos. Nas palavras de Schumpeter (1984: 301-309), a democracia consiste num “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma competição pelo voto popular”. Com efeito, como aponta HELD (2006, p. 156) “In Schumpeter’s democratic system, the only full participants are the member of political elites in parties and in public offices. The role of ordinary citizens is not only highly delimited, but it is frequently portrayed as an unwanted infringement on the smooth functioning of ‘public’ decision-making.”. Para um esquema e resumo dos principais elementos da teoria schumpeteriana de democracia, ver HELD (2006, p. 147 e 157).

⁷ A importância da administração tecnocrática especializada para a continuidade da política externa, dentro do modelo de democracia elitista de Schumpeter, é construída a partir da análise de Max Weber, tendo em vista uma sociedade capitalista de massa. Segundo Weber (1978, p. 952), “The growing complexity of the administrative task and the expansion of their scope increasingly result in the technical superiority of those who have had training and experience, and will thus inevitably favor the continuity of at least some of the functionaries”.

⁸ Sobre a antiga ordem de Vestfália, suas conseqüências para a relação entre relações internacionais e democracia, e até que ponto é possível questioná-la, cf. VILLA e TOSTES (2006, p. 88 e ss).

conforme colocada por Villa (1999a; 1999b), por exemplo, chama atenção para a interdependência com relação à natureza econômica, ambiental e societal dos fenômenos, que passam a colocar em risco a humanidade.

Junto à ampliação da natureza temática das questões internacionais, portanto, ganha importância a nova configuração dos “atores transnacionais”, com destaque para a atuação de organizações não-governamentais (Villa, 1997, p. 54 e ss). No plano dos atores transnacionais societais⁹, destaca-se o conceito ainda controverso da chamada “sociedade civil global”¹⁰. A influência, poder e interação dos novos atores, entre si e com relação aos Estados nacionais, que atuam nos processos transnacionais, tornaram-se, desde então, objeto de muita atenção, sobretudo, do campo da Sociologia das Relações Internacionais¹¹. Em substituição à “política internacional”, também no campo da Ciência Política, interpretações alternativas às relações internacionais são exploradas, por exemplo, em teorias da globalização (Held e McGrew, 2007) e principalmente sob o conceito de “governança global” (Roche, 2001, p. 242 e ss), apresentado-se menos rígido do que a primeira, mas ainda vago como conceito em constante debate¹².

Esses novos conceitos e interpretações vêm acompanhados da discussão fundamental que questiona o lugar da democracia nas relações internacionais ou junto à política externa. Discute-se, assim, a possibilidade dos diversos atores – dos indivíduos aos Estados – nos

⁹ A partir da contraposição aos atores não-estatais econômicos (como as empresas multinacionais, ou ETNs), e conseqüentemente, em oposição a seu elemento característico essencial – finalidade lucrativa – os atores não-estatais societais corresponderiam a uma categoria residual e vaga. Mesmo motivados por objetivos sociais ou públicos, não são estatais principalmente por não integrarem a estrutura oficial do Estado apesar de suas freqüentes parcerias. Desta forma residual, incluiriam indivíduos, movimentos sociais, ONGs ou até mesmo organizações terroristas e redes de narcotráfico que atuam de modo transnacional.

¹⁰ Algumas reflexões sobre o conceito podem ser encontradas a partir da reconstrução de KALDOR (2003). Cf. também Vania Sandeleia Vaz da Silva. A sociedade civil nas relações internacionais: participação de ONGs em Três conferências das Nações Unidas na década de 1990: UNCED (Brasil/1992); ICPD (Egito/1994) e WSSD (Dinamarca/1995). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo. 2006.

¹¹ Esse campo ganha especial atenção a partir da literatura francesa. Ver MERLE Marcel. Sociología de las relaciones internacionales. Madrid: Alianza, 1988, p. 410 e ss. Cf. também BADIE, Bertrand ; SMOUTS, Marie-Claude. Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale, Paris : Presses de Sciences Po, 2007 ; DEVIN, Guillaume. Sociologie des relations internationales. Paris: La Découverte, 2007.

¹² O termo governança global pode ser entendido como um processo contínuo e dinâmico, e não um resultado dado, com base num projeto de igualdade formal entre Estados que compartilham objetivo de coordenação e não necessariamente cooperação na gestão dos assuntos internacionais (Smouts, 1998:150). No mesmo sentido, quanto aos atores que participam do processo de governança global, portanto, segue-se a idéia de Brül (2001:2): “em contraste à governança internacional, a governança global é caracterizada pela decrescente centralidade dos Estados e o crescente envolvimento dos atores não-estatais no processo de criação e implementação de normas e regras” (trad. livre). Destacam-se em análises mais recentes, as revisões e contribuições sobre o sistema e o conceito de governança global de ARCHIBUGI (2007, p.) e ROSENAU (2007). Sobre a necessidade de reformar a governança global do ponto de vista da relação com a democracia, v. HELD (2007b).

diferentes espaços – do local ao global –, participarem das decisões que influenciam seus destinos, seja diretamente ou por meio de seus representantes. Conforme aponta REIS (2006, p.18):

“Nesse contexto, o debate sobre o futuro da democracia se polariza entre, de um lado, os que consideram possível e necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos no âmbito do Estado-nação para fazer frente a essa ameaça, e de outro lado, os que enxergam como única solução para a democracia, sua expansão para além do território nacional, englobando esferas decisórias supranacionais. De certa forma, esse debate retoma um tema clássico do pensamento político: a questão do lócus da democracia. Posto de uma forma simples, se trata de investigar se a cidadania e a democracia são ou não instituições inerentemente vinculadas a um espaço político fechado, como o Estado nacional.”

Preocupado com essa questão, David Held (2007, p.83) aposta no projeto de democracia cosmopolita¹³. Segundo o autor, esse projeto ocorre em diferentes níveis e deve alcançar espaços que vão além da estrutura rígida do Estado. A idéia é orientar-se para uma “*double democratization (national to suprastate governance)*” (Held, 2007, p. 218), que só acontecerá, no entanto, sob a perspectiva de transformações de longo prazo. Enquanto isso, no curto prazo, o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos no âmbito do Estado-nação é tão necessário quanto complementar à possibilidade de concretização do projeto de democracia cosmopolita.¹⁴ Nesse caminho, inclui-se fundamentalmente medidas de democratização da política externa, como o fortalecimento da participação do Poder Legislativo, dentre outros atores, também nesse momento do processo decisório (Held, 2007, p. 218).

¹³ De acordo com VILLA e TOSTES (2006), o debate sobre democracia cosmopolita apresentado por HELD, ao lado de autores com Robert Dahl e Richard Falk, se afasta da relação entre democracia e relações internacionais clássicas. Desta forma, esse debate se insere numa linha de argumentações que “tem enfatizado as bases transnacionais da democracia nos efeitos da globalização e na institucionalização de um sistema democrático global de governança”. Para uma interpretação do diagnóstico apresentado por HELD subjacente ao projeto de democracia cosmopolita, v. VILLA e TOSTES, (2006, p. 77 e ss).

¹⁴ Tal processo poderia evitar o chamado efeito bumerangue, “*boomerang pattern*” ou “*boomerang effect*”. Quando não atendidos ou não representados no âmbito doméstico, de modo que os Estados ignoram ou discordam de suas posições, alguns atores em princípio com atuação interna, podem apostar no alcance transnacional de suas capacidades políticas e recorrer a alianças internacionais junto a outras ONGs ou a demandas em fóruns internacionais com a ajuda de outros Estados. Dessa forma, a pressão fortificada, no sentido de reconhecimento de seus pleitos, vem de “fora para dentro”, o que sugere a falta de legitimidade dos Estados pressionados. Alguns autores sugerem que essa prática parte de instituições não-estatais localizadas, principalmente, em Estados autoritários, “não-democráticos” ou que apresentam um “processo democrático imperfeito”, SANCHEZ (2004:178, nota 84) *apud* RISSE (2000:189). Cf. também KECK e SIKKINK (1998:12-13).

Tendo em vista a atual importância da democratização da política externa, Christopher Hill (2003)¹⁵ procura uma abordagem que não escapa completamente das relações internacionais. O autor procura, contudo, a revisão de suas noções estadocêntricas de agentes, que, apesar do ataque às teorias realistas, não foram substituídas, restando um vazio. Se por um lado, os Estados deixam de atuar necessariamente em hierarquia superior face à autonomia de novos atores transnacionais, por outro lado, a formação de suas próprias posições e as condições de interação com atores que atuam também nos planos local, nacional e regional são reformuladas. Assim, Hill busca uma reconceitualização da política externa que não abandona as relações internacionais, mas foge do ceticismo realista. Desta forma, admite-se tanto à descentralização dos processos transnacionais, que supera o Estado como ator central, mas, sobretudo, quanto à politização da política externa, que busca quebrar o modelo de Estado como ator unitário. Sua pretensão é inaugurar uma nova fase de estudo para a análise de política externa, cujo foco recai sobre o estudo dos processos decisórios, sem necessariamente se filiar a uma escola teórica específica (Hill, 2003, p. 15-17). Essa nova fase estaria situada, de um lado entre as Relações Internacionais e a Análise de Política Externa (APE). De outro lado, sugere uma ligação entre a APE e as políticas públicas, o que será destacado no estudo que segue.

Pela natureza social e transnacional dos novos temas, com relação ao tratamento da política externa ocorre uma diluição da rígida definição do que é interno ou externo (Hill, 2003, p. 1; Milner, 1997, p. 3; Lima e Hirst, 2002). Não há necessariamente uma eliminação de fronteiras, mas uma reconfiguração que as tornam tão mais porosas e que pode ser explicada pela natureza interméstica da nova configuração política (Milner, 1997, Rosenau, 2002)¹⁶. Ou seja, ocorre uma internacionalização de questões internas e, da mesma forma, a ampliação da pauta das relações internacionais com a emergência de questões ambientais, de direitos humanos, questões econômicas, dentre outras, passa a tocar o nosso dia-a-dia, também nos planos regional, nacional e local. Rompe-se, assim, com a noção de política externa voltada para questões limitadas a assuntos sobre a guerra e a paz, a serem resolvidas essencialmente entre os Estados soberanos, por meio de seus governantes e/ou corpo diplomático.

¹⁵ Nas palavras do autor: “Foreign policy is now of even greater importance to our political lives than ever before. This is because it is a key site for responsible action, and for democratic accountability in a world where the facts and myths of globalization have obscured the locations of decision-making and confused the debate over democratic participation” (HILL, 2003, p. xvii).

¹⁶ Para um exemplo de intermesticidade aplicado à análise de política externa, v. VILLA e CEREDA (2006, p. 16). Outro exemplo será explorado no terceiro capítulo do presente trabalho.

Se considerássemos que os agentes envolvidos no processo de tomada de decisão para a formulação de determinada política pública que resulta num ato de política externa fossem considerados não apenas os órgãos especializados da burocracia do Estado (diplomacia e forças armadas), incluindo outros setores organizados da sociedade, torna-se insuficiente a noção realista, por exemplo, de “política externa como conduta diplomático-estratégica” tal como definida por Raymond Aron (2002, p. 124). Além disso, a *homogeneidade de atores* envolvidos na elaboração da política externa – Chefe de Estado e burocracia especializada –; e a *rígida divisão “interno/externo”* – que restringe a política externa a temas relacionados à paz e segurança internacional, orientando-se para “fora”, como no exemplo dos combates contra os inimigos externos – contidas na noção de Raymond Aron, afastam possibilidades de politização e, nesse sentido, de democratização da política externa.

É interessante notar que apesar da tradição da burocracia profissional propagar a idéia de centralização e fechamento da condução da política externa brasileira¹⁷ e o discurso de alguns representantes do MRE insistir nessa tradição¹⁸, não cabe mais falar em insulamento do Itamaraty como em outros tempos^{19, 20}. Nesse contexto, por mais que questões de política externa continuem a tratar de problemas estratégicos, que legitimam a proteção de alguns segredos ou a falta de transparência, tais condutas passam a ser questionadas como regra, sobretudo no processo mais amplo de mudanças da própria natureza da política externa e de amadurecimento das instituições democráticas.

A temática ambiental é uma das áreas que ganha destaque no processo de quebra do “consenso monolítico prévio com relação à política externa” e evidencia, no caso brasileiro, o fator de “desinsulamento” – ainda que, num primeiro momento, formal – do MRE (Lima e

¹⁷ Quanto à “regra do segredo” que a tradição da condução da política externa em geral quer manter, cf. MERLE (1984:31).

¹⁸ Como destaca Letícia Pinheiro (2003), no extrato de entrevista do Ministro Luiz Felipe Lampreia: “... a força de nossa presença internacional se deve, em boa medida, ao fato de que a política externa brasileira sempre foi uma política de Estado, fortemente ancorada nos interesses maiores e permanentes do país, e jamais se submeteu às vicissitudes das conjunturas domésticas”.

¹⁹ Flavia de Campos Mello (2000, p.58-65) comenta o papel da corporação diplomática a partir da formação histórica do Itamaraty que tem início desde as primeiras décadas do século XX, e sua contribuição para o alto grau de insulamento burocrático da instituição. A autora destaca, no entanto, a partir do período pós-64 o modo circunstancial como a autonomia do MRE operou, tendo em vista três períodos que exemplificam como “a política externa foi conduzida relativamente à margem da corporação diplomática”, ficando a cargo dos Chefes de Estado.

²⁰ Um exemplo que coloca esse insulamento em xeque, sugerindo uma ilusão da tradicional coerência corporativa do MRE foi o episódio do Embaixador Roberto Abdenur. Para reportagem de referência sobre o assunto, v. Revista Carta Capital, Ano XIII, nº 433, fev. 2007, pp. 20-29.

Hirst, 2002, p. 94-95). Pela necessidade de obter subsídios técnicos, o MRE se aproxima cada vez mais de outras agências estatais e setores especializados²¹. Mas como nem todo conjunto de informações comporta questões puramente técnicas, a troca de informações e a participação de outros Ministérios e agências, bem como atores não governamentais, pode contribuir de modo mais eficiente para a definição da política externa e ao mesmo tempo favorecer sua politização. Nesse caso, outros atores, além da burocracia especializada, compartilham poder de definição e orientação da política externa, além de contribuir com detalhes técnicos.

As teorias de análise de política externa já avançaram no sentido de incorporar as influências do jogo doméstico na condução da política externa, principalmente, atentando-se para a relação Executivo-Legislativo. Nesses modelos faltam, contudo, questionamentos e investigações empíricas sobre as condições (democráticas) de interação que ocorrem entre os agentes do próprio Executivo e desses últimos com atores não governamentais. Por outro lado, são raras as tentativas de aplicação dos trabalhos sobre definição de agenda, políticas públicas e teoria democrática para a análise da política externa. Sem essa interdisciplinaridade, no entanto, será difícil enfrentar o problema que se coloca para essa pesquisa.

Maria Regina Soares de Lima (2000, p. 266) sugere uma solução teórica como ponto de partida para enfrentar esses desafios quando ressalta a “eliminação das fronteiras interno/externo”, e procura nesta relação sugerir uma aproximação entre a política externa e as demais políticas públicas. A idéia central é a de que uma vez rompida a “existência de uma distinção ontológica entre política interna e externa”, o processo decisório para as questões internas e externas também passa a não ser mais distinto (*Ibid.*, p. 277). A partir dessa premissa, pela análise da regulamentação constitucional brasileira de 1988, Sanchez et al. (2006) sugerem possibilidades de controle democrático na condução da política externa tal como formulado para as demais políticas públicas. Avanços sobre esses estudos, contudo, principalmente, considerando pesquisas empíricas são fundamentais.

²¹ A dinâmica das conferências preparatórias para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra), realizada em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, seria um exemplo que ressalta “a posição do MRE no esquema da burocracia brasileira como coordenador-geral da política externa” independentemente de “quanto o Itamaraty teve de compatibilizar ou simplesmente, ‘endossar’ posições definidas tecnicamente por setores especializados (Ibama, Embrapa)”. (Arbila, 2003: 358).

Nesse sentido, a discussão sobre a politização da política externa no cenário de desinsulamento da administração tecnocrática especializada e de ampliação do *locus* de sua definição, junto ao processo de redemocratização no Brasil, demanda um modelo de democracia que vá além da concepção elitista conformada pelo modelo schumpeteriano. Com efeito, esse modelo é insuficiente para explicar o momento histórico brasileiro marcado pela Constituição de 1988, que consagrou, dentre outros, uma série de direitos de participação política, incluindo participação na formulação de políticas públicas definidas no âmbito do Executivo, em todos os níveis do Estado (municipal, estadual e federal) e nos diversos setores (como no caso da saúde, art. 198, III)²². A introdução de institutos de participação direta nos processos decisórios pela Constituição de 1988 marca, desta forma, a complementariedade entre o sistema representativo e o princípio de democracia semidireta ou participativa (Vitale, 2004, p. 240-242).

Em contraponto ao modelo schumpeteriano²³, portanto, merece destaque uma análise das possibilidades de politização da política externa, assim como de participação nas demais políticas públicas definidas no âmbito do Executivo. Essa análise está localizada entre a ótica dos modelos participativos e deliberativos de democracia.

O modelo participativo, que tem como referência central os autores Carole Pateman e C.B. Mcpherson, envolve dentre outras condições, a eliminação do poder burocrático não responsivo à vida pública e privada (Held, 2006, p. 215). Para tanto, esse modelo demanda, principalmente, um sistema aberto de informações para garantir decisões com base na formação política da opinião e da vontade, o que pressupõe fundamentalmente superar os déficits e desigualdades materiais para o efetivo acesso à informação (Held, 2006, p. 215; Nobre, 2004, p. 33). Seguindo esse modelo, o acesso a recursos materiais que garantam ao mesmo tempo o acesso à informação significa uma ampliação da participação nos processos decisórios.

²² Segue-se, aqui, a análise apresentada por LAVALLE *et al.* (2004, p. 348) et Denise Vitale (2004, p. 240).

²³ O problema do modelo schumpeteriano não está apenas na impossibilidade de democratização da política externa. Como sugere HELD (2006, p.157), o maior problema do modelo elitista, que aproxima a análise de Schumpeter e Weber, está na tentativa de impor seu único padrão já restrito de democracia para analisar todas as questões políticas da modernidade.

Com relação ao modelo deliberativo, apesar de suas diferentes versões, pode ser sintetizado, como aponta Marcos Nobre (2004, p. 98), com base na obra de Jurgen Habermas, a partir de dois elementos fundamentais:

“1) a idéia de que na tomada de decisões coletivas devem participar *todos* os potenciais destinatários das mesmas, ou, em sua falta, seus representates; 2) a idéia de que a tomada das decisões deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade”.

Nessa linha, Alonso e Costa (2004, p. 296) apontam quatro objetivos básicos de todos os processos deliberativos:

“1) a produção de informação para subsidiar o processo de decisão governamental; 2) consulta das partes interessadas em políticas propostas pelos agentes do governo; 3) monitoração e supervisão das políticas implementadas pelo poder público; 4) decisão sobre que políticas devem ser implementadas pelo poder público ou organizações não governamentais ou comunitárias”.

1.3 Desafios para a democratização da política externa

Ainda que não tão mais fechada e secreta, a política externa brasileira ao dificultar a participação ampla e sistemática de atores não governamentais na sua condução, gera um problema de representatividade. Conforme apontado por Letícia Pinheiro (2003), a ausência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) impede o questionamento sobre sua real representatividade. Assim, apenas resultados parciais de suas políticas e a condução formal por uma burocracia qualificada bastariam para conferir ao MRE um alto grau de credibilidade e a imagem de política externa representativa.

O que agrava esse cenário é o fato de que, no caso do Brasil, o acesso à informação – pré-condição para qualquer forma de participação democrática – não tenha uma base institucional clara para concretizá-lo²⁴ ainda que o direito à informação seja uma garantia

²⁴Essa crítica pode ser encontrada em CEPIK (2002:43-56). Nota-se que nesse trabalho o autor considera o direito à informação como um direito civil, social e político a um só tempo, e chama atenção para o desafio político, legal e administrativo de democratizar o acesso às informações, como condição para o próprio aprofundamento da cidadania e democracia.

constitucional²⁵. Soma-se a isso a falta de uma pressão organizada para que essa institucionalização ocorra e o fato de alguns atores com maiores disponibilidades de recursos e influência conseguirem acesso informal e privilegiado às informações.²⁶ Daí a importância de uma abertura menos desigual e mais ativa da política externa também por parte daqueles que a conduzem oficialmente.

Nesse sentido, fator essencial consiste em garantir aos atores interessados, mecanismos institucionais e recursos imprescindíveis à efetiva participação ou controle da política externa. Aceita a idéia de pluralidade de atores envolvidos na elaboração da política externa, sua consistência, em vias de alcançar o objetivo nacional, não só depende da coerência do que resultará dessa pluralidade, mas, primeiro de tudo, dos recursos de que os atores envolvidos dispõem. Nesse sentido, Miyamoto e Gonçalves (1993, p. 212) destacam a imprescindibilidade do acesso à informação:

“A informação é o maior capital que os setores que participam da formulação da política externa possuem, para influenciar os demais e impor suas concepções no processo de elaboração da política externa. (...) São, pois, os setores que têm acesso à maior quantidade e à melhor qualidade de informações os mais aptos a produzir um programa de política externa mais conseqüente e, também, mais afinado com o que consideram ser os interesses nacionais. (...) Nos regimes democráticos, há a abertura à participação de todos os setores sociais com interesses na participação da política externa; a tendência é a pluralidade de posturas políticas e de percepções da evolução do sistema internacional”.

Se além da aproximação normativa entre política externa e democracia, diante do debate colocado acima, é possível apontar uma tendência de politização da política externa e de ampliação e abertura dos espaços de definição de agenda, em especial, será preciso estudar os desafios para o aprofundamento dessa politização. Deste modo, o principal objetivo desta dissertação busca explorar elementos de reflexão sobre possíveis limites e impactos (anti)democráticos do acesso à informação como condição para a participação de outros atores além do MRE na definição de agenda da política externa brasileira.

²⁵ Para fins de nosso trabalho, salientamos o direito à informação conforme dispositivo do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal da República do Brasil de 1988. V. item 3.4.2.1, do terceiro capítulo deste trabalho.

²⁶ Conforme Oliveira (2005): “Na atualidade, as questões internacionais brasileiras continuam a mercê da burocracia do poder Executivo, muito bem preparada, entretanto, vulnerável, como vimos, a todo tipo de pressão de grupos de interesses com acesso aos corredores do Palácio do Planalto onde a existência de freios e contrapesos é praticamente ausente”.

Nesse caminho, parte-se da premissa de que o MRE ainda guarda prerrogativa de coordenação da definição de agenda da política externa brasileira. A hipótese inicial é a de que a inserção de novos temas na agenda da política externa, nesta pesquisa especialmente a partir da temática ambiental, sugere uma tendência de ampliação do acesso à informação sob a ótica da participação de outros atores além do MRE. Essa tendência poderia ser observada em pelo menos duas situações. Em primeiro lugar, quando inserida no processo de descentralização horizontal da política externa brasileira, ou seja, uma vez que sua definição não mais ocorre exclusivamente no âmbito interno do MRE, mas também em outros Ministérios, como no caso do MMA. Ao mesmo tempo, a ampliação do acesso à informação estaria relacionada às possibilidades de novas temáticas, como no caso da temática ambiental, apresentarem dinâmicas de definição política mais propensas a situações de consenso entre o MRE e os demais atores, governamentais e não governamentais.

Essa tendência enfrentaria, contudo, dois problemas, que corresponderiam aos seus impactos antidemocráticos. De um lado, coloca-se o problema de ausência de mecanismos institucionais claros relacionados especificamente sobre o acesso à informação ou, de modo geral, à participação na definição da política externa no âmbito de articulação do Poder Executivo Federal. Por outro lado, devido à cultura de atuação do MRE, tal vazio legal apresenta-se como espaço de liberdade para o MRE controlar seletivamente o acesso à informação. Ou seja, nem toda ampliação do acesso à informação significaria um acesso à informação de modo democrático. Uma interpretação que justificaria esse controle estaria relacionada ao raciocínio pautado por um modelo de conduta diplomático-estratégica, pelo qual a coerência retórica e o objetivo de manter o poder de coordenação geral do corpo diplomático prevaleceriam sobre as possibilidades de aprofundamento da politização da política externa.

Com a finalidade de refletir sobre a hipótese e problematização colocada acima, a pesquisa foi estruturada, além desta introdução, em três etapas. Estas correspondem, em conjunto, ao desenvolvimento da dissertação e, de modo independente, aos objetivos secundários do presente trabalho.

Em primeiro lugar, apresenta-se uma abordagem teórica interdisciplinar que possibilite analisar casos de definição de agenda de política externa, considerando a diversidade de atores no âmbito do próprio poder executivo, além do MRE, e atores não governamentais.

Para tanto, o segundo capítulo explora elementos teóricos da ciência política e apresenta, em especial, uma abordagem teórica situada entre a análise de política externa e de políticas públicas. As considerações ainda são introdutórias. Busca-se um instrumental analítico focado na quebra do modelo de Estado como ator unitário, com foco no âmbito interno, para explorar determinadas conseqüências das mudanças na condução da política externa pelo Poder Executivo. A análise dessas conseqüências limita-se às possibilidades de acesso à informação que condicionam a participação de outros atores – burocracia não tradicional e atores não-estatais – na definição de agenda de política externa. A participação desses novos atores diretamente no plano internacional e independente da posição da burocracia oficial, só será explorada, aqui, na medida em que o acesso à informação de que dispõem também indique uma ampliação do acesso à informação no âmbito doméstico. Isto é, nem toda participação de atores não estatais nas relações internacionais significa possibilidades de acesso à informação e participação de atores não estatais na política externa junto ao Poder Executivo. A abordagem, portanto, não pretende desafiar o paradigma realista das relações internacionais por completo, pois deixa de lado, por exemplo, a dinâmica de participação dos vários atores que atuam diretamente no cenário global.

No capítulo terceiro é estudado de forma mais detalhada o processo de reconfiguração do Poder Executivo Federal que traduz a ampliação dos espaços de definição da política externa, levando-se em conta a inserção de novas temáticas e novos atores além do MRE. Trata-se, num primeiro momento, da contextualização desse processo pela análise mais ampla de transformação e, principalmente, fragmentação pública da diplomacia contemporânea. Na seqüência, é feita uma análise da estrutura legal que busca representar tanto a descentralização horizontal da política externa brasileira, ou seja, as competências de outras agências burocráticas para definição de agenda de política externa, como ocorre com o MMA, quanto a incorporação de competências funcionais, especialmente para a temática ambiental, no âmbito do MRE. A partir deste exemplo de ampliação dos canais formais de definição da agenda da política externa, procura-se, então, vislumbrar as formas de interação (concorrente ou complementar) entre as diferentes burocracias (MRE e MMA). Ainda com recurso à análise legal, questiona-se a existência de canais de participação de atores não estatais, em uma ou outra burocracia, bem como mecanismos que possam ser acionados para o acesso à informação quanto à definição de suas políticas.

No capítulo quarto, parte-se para o estudo de caso que suscitou os estudos teóricos e

legais precedentes: a análise do caso dos pneus. O caso relacionado à temática do comércio, meio ambiente e saúde humana é exemplo emblemático para tratar da complexidade atualmente característica da relação da política externa com a inserção de novos temas. Relaciona-se também às conseqüências para a nova dinâmica dos atores que atuam de modo transnacional ou no âmbito da política externa dos Estados envolvidos. Para o objetivo desta dissertação, possibilita tratar especialmente dos diversos atores e burocracias, MRE e MMA, que contribuem para a (re)definição da agenda da política externa brasileira, como ocorreu a partir da inserção de argumentos com base na proteção do meio ambiente, entre as disputas sobre a importação de pneumáticos reformados entre Brasil e Uruguai, no âmbito do Mercosul, e o contencioso, entre Brasil e Comunidades Européias, na OMC. Na medida em que existe uma tendência em considerar agências da burocracia estatal, como o Ministério do Meio Ambiente, mais abertos à politização nos processos decisórios de políticas públicas,²⁷ sugere-se que a incorporação do MMA na formação de agenda da política externa, como no caso da defesa do caso dos pneus, amplia a análise de questões sobre politização da política externa no âmbito Poder Executivo Federal. A partir da inserção de argumentos relacionados à temática ambiental na defesa brasileira, a reflexão que ganha destaque diz respeito às condições de acesso à informação tanto no processo de fragmentação da diplomacia encarregada de conduzir o caso, quanto pela apresentação de uma situação de consenso entre atores estatais e não estatais que contribuíram para a definição dessa defesa. Da mesma forma, questiona-se os (anti)impactos democráticos das condições de acesso à informação como condição para ampla participação no caso.

Ao final, apresentam-se considerações sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus. Retomam-se as apresentações teóricas e legais discutidas nos capítulos 2 e 3 e se confirma a hipótese inicial do trabalho, qual seja, há uma ampliação do acesso à informação com relação à política

²⁷ A idéia de abertura do MMA à participação da sociedade civil, por exemplo, aparece em COELHO (2004, p. 276). A comparação sobre a tendência de maior abertura do MMA à participação desses atores em relação a outros ministérios, como com relação ao Ministério da Fazenda, faz parte dos resultados preliminares das pesquisas desenvolvidas sobre a atuação do Estado brasileiro (poder executivo federal) para temas internacionais, no âmbito do projeto FOCOS – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. A realização dessa pesquisa contou com a participação da autora, durante o ano de 2007, sob coordenação de Cassio Luiz de França e Michelle Rattón Sanchez. A participação nesse projeto bem como em pesquisa anterior sobre a distribuição constitucional de competências para a política externa brasileira em perspectiva histórica, e o diálogo entre política externa e políticas públicas, realizada junto ao grupo PET-SESU/MEC da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob coordenação de Michelle Rattón Sanchez e Elaine C. G. Silva, foi fundamental para o desenvolvimento desta dissertação.

externa brasileira a partir da inserção de novas temáticas, como é o caso da temática ambiental, ainda que essa tendência seja presente de forma limitada.

2. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: ENTRE A QUEBRA DO MODELO DE ATOR UNITÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. O objetivo e a estrutura deste capítulo.

Este capítulo explora um enfoque teórico sensível à ruptura do modelo realista das relações internacionais, em especial para a análise da política externa. Aqui, ganham destaque alguns trabalhos de análise de política externa com foco no princípio de quebra do modelo de Estado como ator unitário, mas principalmente, com ênfase na idéia de que o Poder Executivo não seja considerado ator unitário no processo decisório de política externa. Em seguida, busca-se uma breve compreensão dos conceitos envolvidos em estudos de definição de agenda de políticas públicas, que no entendimento desta dissertação também compreende a política externa. Por fim, apresentamos alguns conceitos trabalhados em estudos sobre participação democrática, incluindo participação direta no âmbito do Executivo, questões de *accountability*, transparência e acesso à informação, destacando esta última como condição para as demais formas de participação.

2.2. Análise de política externa: quebra do modelo de ator unitário

Os estudos de Análise de Política Externa (APE) aparecem como reação ao pressuposto realista das relações internacionais que concebe o Estado como ator unitário, coerente e guiado racionalmente pelo interesse nacional.²⁸ Durante as décadas de 60 e 70, os trabalhos da primeira geração de APE deram os primeiros passos para ressaltar a importância

²⁸ Como o campo de Análise de Política Externa tem como principal objetivo explorar explicações e arranjos domésticos para a atuação internacional dos Estados, ora se apresenta como disciplina mais próxima das relações internacionais, ora como disciplina no âmbito da Ciência Política, próxima da análise de políticas públicas (Altemani, 2005, p. 22, Preto, 2006, p. 63).

da explicação dos fatores domésticos para as relações internacionais²⁹. Esse desenvolvimento teórico, contudo, foi paralisado durante a década de 80 com a onda do neo-realismo ou realismo estrutural. No final da década de 80 os estudos de APE são retomados e ganham novo impulso, inaugurando a segunda geração da APE.

2.2.1. Jogo de Dois Níveis

A contribuição de Robert Putnam com a teoria dos “jogos de dois níveis” (JDN) merece destaque nessa última fase. Esse modelo será apresentado de modo simplificado a seguir. Posteriormente, destacamos os trabalhos de Helen Milner (1997) que, apesar de criticar Putnam, busca aprofundar o trabalho desenvolvido pelo autor a partir do modelo JDN. Na sequência, o trabalho mais atual de Christopher HILL (2003), traz contribuições deixadas de lado pelos modelos anteriores, sobretudo, para a identificação dos atores responsáveis pelo processo de definição da agenda de política externa no âmbito do Poder Executivo.

A estrutura de análise do JDN proposta por Robert D. Putnam consiste em explicar como a configuração das políticas domésticas influencia o posicionamento dos países no âmbito internacional, ao passo que também é influenciada pelas decisões tomadas nesse último plano. Essa abordagem é desenvolvida por Putnam (1988) no artigo “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”³⁰. Nesse texto, o entrelaçamento da política doméstica com a política internacional é apresentado a partir do exemplo de análise das configurações domésticas que possibilitaram politicamente determinados resultados para a conferência de Bonn, de 1978.

Com o exemplo de Bonn, o autor sugere que os principais atores (negociadores representantes dos governos) que participaram da conferência adotaram políticas diferentes das que adotariam na ausência de negociações internacionais. Mas também que o acordo só

²⁹ O trabalho inaugural “The Scientific Study of Foreign Policy” apresentado por James N. Rosenau (1971) merece destaque nessa fase. Para uma síntese do estado da arte das teorias (décadas de 60-80) que buscaram explicar o entrelaçamento doméstico-internacional até o JDN de Putnam, seguidas das críticas desse autor, v. Apêndice 2.

³⁰ Esse talvez seja um dos textos mais conhecidos da APE e que apesar de suas insuficiências ainda se apresenta com enorme utilidade explicativa. Para uma aplicação do modelo JDN, no caso de acordos internacionais sobre meio ambiente, v. HAFFOUDHI (2005). Para citar duas análises recentes da literatura brasileira que utilizaram o modelo de Putnam (1988), v. Villa e Cereda (2006) e Taiane Las Casas Campos, “Brasil e Índia na formação do G20: interesses, estratégias e fragilidades”, texto apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em julho de 2008, disponível em: <<http://201.48.149.88/abcp2008/>>, acesso em jul. 2008.

foi possível em razão de poderosas minorias que, no âmbito doméstico de cada país, favoreceram a política demandada no plano internacional (Putnam, 1988: 428). Desta forma, nenhuma análise puramente doméstica, tampouco estritamente internacional seria capaz de explicar tal episódio (*idem*, p. 430). A compreensão da interação entre esses dois níveis, no entanto, deve ir além da observação superficial de que os fatores domésticos influenciam as relações internacionais e vice-versa, bem como da mera enumeração das instâncias de influência. Assim, Putnam busca teorias que levam em consideração áreas de entrelaçamento entre ambas as esferas³¹. Nas palavras do autor (*idem*, p. 432):

“A more adequate account of the domestic determinants of foreign policy and international relations must stress politics: parties, social classes, interest groups (both economic and noneconomic), legislators, and even public opinion and elections, not simply executive officials and institutional arrangements.”

O modelo proposto por Putnam considera alguns desenvolvimentos da análise de política externa elaborada por Richard E. Walton e Robert B. McKersie, a partir da metáfora dos jogos de dois níveis, segundo a qual:

“At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign” (*idem*, p. 434).

Para complementar sua base teórica, Putnam agrega os resultados da análise empírica sobre a conexão entre as negociações domésticas e internacionais tal como desenvolvida por Glenn Snyder e Paul Diesing. Apesar de se enquadrarem na tradição neo-realista (ainda estadocêntrica), a grande contribuição desses autores, segundo Putnam, consistiu em demonstrar a fragmentação existente entre os *top decision-makers* (negociadores líderes). Nesse sentido, sugere-se que a previsibilidade dos resultados internacionais aumenta na medida em que compreendemos as negociações internas, sobretudo, quanto aos compromissos minimamente aceitáveis nessa instância de decisão (*idem*, p. 435).

³¹ Segundo Putnam (1988: 433), a maior parte da literatura que estuda a relação entre os ambientes doméstico e internacional, consiste na enumeração *ad hoc* de influências domésticas na política externa ou em observações vagas sobre uma possível ligação entre os dois níveis. Cf. Apêndice 2.

Em seu modelo teórico, Putnam apresenta um cenário no qual enfatiza a importância dos “*win-sets*”³² que poderia ser aplicado a qualquer jogo de dois níveis. Simplificando o cenário: negociadores representando duas organizações se encontram com o objetivo de concluir um acordo, sujeitos aos constrangimentos de ratificação desse compromisso dentro de suas respectivas organizações. O processo é decomposto em duas etapas: (i) Nível I – negociação do acordo – normalmente discutido por negociadores líderes, independentemente de suas preferências individuais³³; e (ii) Nível II – discussões isoladas em cada grupo sobre a aceitação (ratificação) do acordo, onde os atores podem ser representados por agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais e mesmo pela “opinião pública”. (Putnam, 1988: 435-6).

Nesse contexto, o *win-set* para uma determinada composição do Nível II consiste no leque de possibilidades que aceitariam o acordo do Nível I. Ao mesmo tempo, maiores *win-sets* tendem, em princípio, a concretizar mais facilmente o acordo do Nível I, uma vez que o acordo só é possível quando os *win-sets* de cada Nível II coincidem (*overlap*).³⁴

Segundo o modelo de Putnam, três fatores determinam o tamanho do *win-set*: (i) coalizões e preferências do nível II; (ii) instituições do nível II; e (iii) estratégias dos negociadores no nível I.

- (i) O tamanho do *win-set* depende da distribuição de poder, preferências, e possíveis coalizões entre os atores do nível II.

Nesse ponto, dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, é preciso considerar os principais atores da negociação, dentre os quais, destacam-se aqueles que elevariam significativamente os custos de não aceitação da política negociada no nível I (*idem*, p. 443). Em segundo lugar, existem diferenças significativas quando as questões que estão em jogo

³² Cf. CAMERON, Charles M. *Veto Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 91 “In voting games the intersection of the relevant preferred sets is often called the win set”. V. também Villa e Cereda (2006, p. 2)

³³ Apesar de Putnam apontar que essa variável não é puramente imutável, esse é justamente o ponto de partida para o desenvolvimento da análise e crítica de MO (1994).

³⁴ Cf. Putnam, (1988: 440), outro aspecto importante em considerar o tamanho do *win-set*, “is that the relative size of the respective Level II *win-sets* will affect the distribution of the joint gains from the international bargain”. Nesse sentido, quanto maior o *win-set* estabelecido no âmbito doméstico de um dado negociador, maior sua possibilidade de ser pressionado pelo outro negociador no nível I. Por isso, um *win-set* doméstico mais restrito pode ser uma vantagem na negociação do nível I. Mesmo demonstrando-se pessoalmente favorável ao acordo, o negociador pode alegar que o mesmo não seria aceito no âmbito doméstico e, desta forma, será mais rígido quanto às concessões para o acordo.

são “homogêneas” ou múltiplas. A multiplicidade de questões envolvidas numa mesma negociação pode gerar conseqüências, positivas ou negativas, para o tamanho do *win-set* no campo doméstico. Múltiplas questões numa mesma negociação, por exemplo, podem dificultar a coordenação dos interesses domésticos em prejuízo da posição negociada. Ao mesmo tempo, o risco de enfraquecimento da negociação, em razão dessa multiplicidade de interesses, pode gerar manipulação da definição do *win-set* pela diplomacia.

(ii) O tamanho do *win-set* depende das instituições políticas do nível II.

Aqui são consideradas instituições políticas formais e informais. Instituições políticas formais no nível II, das quais depende, por exemplo, a internalização (ratificação) de tratados negociados no nível I, significam, normalmente, uma diminuição do *win-set*. Por outro lado, exemplos de práticas políticas domésticas, tais como disciplina partidária, podem afetar o tamanho do *win-set* no sentido do seu alargamento. No mesmo sentido, é percebida a autonomia que dispõem negociadores líderes no nível I, em relação ao nível II. Nesse aspecto, Putnam apresenta o exemplo do insulamento do Banco Central que faz uso de sua autonomia contra pressões domésticas, como forma de aumentar o *win-set* no sentido favorável às políticas de cooperação monetária internacional (*idem*, p. 448-9).

(iii) O tamanho do *win-set* depende das estratégias de negociação do nível I.

A aplicação do modelo de jogo de dois níveis no exemplo de celebração de tratados enfatiza a idéia de que o valor de um *side-payment*³⁵ internacional deve ser calculado em termos de cada contribuição marginal para a concretização do acordo, e não em relação ao valor total ou máximo que geraria isoladamente para a nação beneficiada. Assim, um bom negociador³⁶ seria capaz de maximizar a relação custo-efetividade das concessões viáveis para que o acordo seja garantido conforme a percepção que tem do seu próprio nível II, mas também em relação às demandas e ameaças no nível II de incidência (isto é, de seu oponente). Usando a linguagem da “escolha racional”, os negociadores buscam pontos de tangência entre as suas respectivas curvas de indiferença. Uma vez que as percepções que os negociadores têm do nível II de seus oponentes são mais distorcidas, em princípio, pela maior dificuldade de acesso às informações, a aproximação com atores estratégicos do nível II de seu oponente

³⁵ De modo simplificado *side-payment* pode ser entendido como troca de concessões.

³⁶ Dentro do modelo do jogo de dois-níveis o negociador líder é a única ligação formal entre os níveis I e II. V Putnam (1988: 456).

pode ser uma estratégia que possibilita ao negociador arrastar o ponto de tangência para mais próximo do seu ponto ideal.

O resultado ao “final” do jogo é avaliado a partir das possibilidades de convergência de interesses, no âmbito internacional (nível I), encontrada no *overlap* dos *win-sets* de cada negociador. Aqui, consideram-se as implicações prévias e posteriores para e em razão desse resultado, encontradas nos respectivos planos domésticos. Em outras palavras, o resultado ótimo para um negociador consiste em alcançar suas preferências no plano internacional a partir de uma estratégia que maximize sua base política no âmbito doméstico.

Como a abordagem de Putnam limita-se a uma análise intergovernamental das negociações internacionais, que privilegia a posição dos negociadores (líderes) responsáveis pelo controle da barganha na interface doméstico-internacional e não explora investigações empíricas, seguiram críticas à teoria JDN. Nesse sentido, destacamos, na seqüência, as propostas de Helen V. Milner (1997) e Christopher Hill (2003).³⁷

2.2.2. *Influências domésticas para a política internacional, distribuição de competências e informação*

Em “Interests, Institutions and Information: Domestic politics and International Relations”, Helen Milner (1997) parte do pressuposto de interdependência entre a política doméstica e internacional explicitado em Putnam (1988). O modelo do jogo de dois níveis, segundo a autora, apresenta ganhos teóricos fundamentais para a quebra do modelo de ator unitário: primeiro, porque muda a identificação do Estado como ator, para considerar tomadores de decisão, suas bases políticas e grupos de interesse domésticos como agentes; em segundo lugar, a inevitabilidade do conflito doméstico para a definição do “interesse nacional” promove uma possibilidade de abertura da “caixa-preta” (Milner, 1997, p. 4-5).

Apesar dessas considerações, a autora critica a incompletude teórica e a incapacidade para desenvolver hipóteses passíveis de testes empíricos, presentes no modelo do jogo de dois níveis de Putnam (e variações que seguiram). Com o objetivo de superar essas lacunas, Milner propõe uma revisão teórica desse modelo com base no método da “escolha racional” e a

³⁷ Para uma crítica dessa abordagem, sobretudo, por não considerar a participação direta de *stakeholders* no nível I, v. SHAFFER (2001).

aplicação empírica em casos de (não) cooperação e coordenação de políticas que envolvem negociações internacionais. Considerando hipóteses de cooperação/ não-cooperação, segue a tese central: apesar do cálculo sobre ganhos relativos no plano internacional ser indispensável, a possibilidade de cooperação é mais sensível às conseqüências distributivas domésticas resultantes da negociação (idem, p. 9). Dessa forma, especial atenção ao jogo doméstico permite explicar, por exemplo, porque determinadas nações cooperam em determinada época, sobre determinados temas e não em outros (idem, p. 4-8).

A principal ruptura desta autora com o modelo de ator unitário, portanto, será realizada com foco no aprofundamento teórico das influências domésticas para a política internacional. Contrapondo-se ao modelo de Estado como ator unitário, estruturado de modo hierárquico – em cujo ápice encontra-se o líder encarregado da tomada de decisão final que influenciará as negociações internacionais –, considera-se a formação da política doméstica que resultará na política externa uma estrutura poliárquica – descentralizada.³⁸ Na poliarquia, a tomada de decisão decorre de influências recíprocas entre indivíduos e grupos, a partir das disputas por poder que resultarão em diferentes posições negociadas no âmbito internacional. Os principais atores considerados neste modelo são basicamente: Executivo, Legislativo e grupos de interesse. A dinâmica entre esses atores dependerá das diferentes preferências políticas, das instituições e da distribuição de informações que cabe a cada um. Nesse sentido, explica MILNER (1997, p. 11) “If one actor controls all decision making, one is back to the unitary model where hierarchy prevails (...) if one group controls all relevant information about an issue, then again one moves back toward a more hierarchic structure”.

Nessa perspectiva, nota-se uma distinção entre preferências e interesses. Apesar de preferências resultarem dos interesses individuais que cada ator busca maximizar – ganhos econômicos ou políticos (reeleição) –, o que conta no jogo de Milner são as primeiras (Milner, 1997, p. 15, nota 4)³⁹. As preferências representam escolhas estratégicas de políticas específicas, que dependem da situação política de cada ator, das diferentes questões em disputa. São essas escolhas específicas, portanto, que determinam ao passo que são

³⁸Cf. Milner (1997, p.11-13, nota 3) “Domestic politics, then, varies along a continuum from hierarchy to anarchy, with polyarchy in between”. Nota-se, contudo, que esse conceito de poliarquia difere-se do termo cunhado por Robert Dahl. No conceito de Milner, a poliarquia independe de o Estado ser democrático ou autoritário, apesar de o primeiro ser mais facilmente estruturado na forma de poliarquia.

³⁹ Sobre a distinção entre preferências e interesses, ver também CUNHA (2007).

influenciadas por constrangimentos institucionais e distribuição de informações entre os diferentes atores.

A importância das instituições que distribuem competências para o controle sobre o processo decisório é mais evidente em relação ao Executivo e ao Legislativo. Esse é o caso, por exemplo, da distribuição de competências constitucionais (Milner, 1997, p. 13).⁴⁰ Em linhas gerais, o Executivo é encarregado da definição de agenda, cabendo ao Legislativo aceitar ou rejeitar as decisões tais como definidas pelo primeiro (controle sem possibilidades de emendas, apenas *ex post*).

No aspecto de distribuição de poder pelo acesso às informações relevantes, os grupos de interesse ganham destaque. Seguindo o método da escolha racional, Milner sugere que informações incompletas criam ineficiências e vantagens políticas. Na política externa, o Executivo normalmente possui informações privilegiadas e, assim, se encontra em vantagem política com relação ao Legislativo. Mas, se por um lado, o monopólio de informações relevantes em política externa pelo Executivo pode garantir resultados imediatos mais próximos de suas preferências, por outro lado, podem aparecer custos mais altos no longo prazo para a aceitação de sua decisão pelo controle *a posteriori* do Legislativo, gerando ineficiências, por exemplo, para a cooperação internacional. Pela sugestão de Milner (1997, p. 23), a relevância dos grupos de interesse cresce na medida em que podem suprir, por exemplo, a desvantagem de informações do Legislativo em troca de influência política.

Para efeitos desta dissertação, o modelo desenvolvido por essa autora apresenta vantagens analíticas que sofisticam o modelo de jogo de dois níveis, sobretudo, pela importância do jogo doméstico e sua atenção ao fator distribuição de informações. Porém, os atores – Executivo, Legislativo e grupos de interesse – que disputam poder nessa proposta, por sua vez, ao serem considerados unitários, não permitem aprofundar o nível de análise para as disputas que ocorrem, por exemplo, na definição de agenda própria do Executivo. Justificar o Executivo como ator unitário em razão de o presidente ser responsável, em última instância, pelos atos por ele delegados a outros ministros parece ser uma simplificação necessária e suficiente para o jogo proposto por Milner⁴¹. Para fins deste trabalho, contudo, considerando que diferenças fundamentais para as relações internacionais, por um lado, e principalmente

⁴⁰ Nesse sentido, para mais detalhes ver tb. Sanchez et al. (2006).

⁴¹ Sobre a justificativa para considerar o Executivo como ator unitário, v. Milner (1997, p. 34).

para o aprofundamento da democracia, por outro lado, ocorrem também no nível de definição de agenda da política externa, será preciso agregar outra proposta.

2.2.3. *Politização do processo decisório da política externa*

O trabalho de Christopher Hill (2003) sobre a mudança da “política” da política externa contribui para uma análise mais sensível à sua politização. Isso ocorre porque, em primeiro lugar, Hill critica os modelos que reduzem a política externa a jogos com regras fechadas, onde apenas um valor é considerado por tomadores de decisão unitários em busca de maximização de interesses individuais. Ainda que a partir de Putnam a política externa tenha sido considerada pelo menos um jogo de “dois-níveis”, atentando-se para a importância da política doméstica, Hill sugere que a diversidade dos atores domésticos e suas manifestações significam interações bem mais complexas do que um jogo (Hill, 2003, p. 37). Em segundo lugar, reduzir a ação dos atores à exposição de preferências políticas de modo estratégico com a finalidade de maximizar interesses individuais ignora outras funções da política externa como, por exemplo, a promoção internacional de valores – tais como a democracia – que dependem fundamentalmente do plano doméstico (*idem*, p. 36).

Com o objetivo de superar modelos puramente realistas, positivistas ou que tenham por base métodos economicistas como o da escolha racional e da ação coletiva, Hill adota uma abordagem “realista liberal” (*idem*, p. 37). Nessa perspectiva, Hill explora a idéia de pluralidade de atores que participam cada vez mais do *continuum* que compreende a política doméstica, externa e internacional. O Estado, no entanto, ao lado de novos atores, ainda é considerado fundamental, seja pela sua capacidade de mobilização política, seja pelas possibilidades de apresentar mecanismos formais de responsabilização e controle democrático que também deveriam recair sobre a política externa.

Ao concentrar especial atenção na dinâmica do processo decisório da política externa, que ocorre principalmente no âmbito interno dos Estados, Hill destaca os desafios que emergem, por exemplo, da tensão entre democracia e eficiência.

“(…) if democracy and popular sovereignty are to be the hallmarks of modern statehood, is it acceptable for foreign and defense policies to be delegated almost wholly to a small elite, on the grounds that dealings with other states require secrecy, continuity, experience and personal contacts? Most people would reply in the negative, but striking the right balance

between democracy and efficiency in this context has so far proved an almost impossible task. The ‘open diplomacy’ aspirations of Wilson soon proved unworkable, and even today few liberal democracies have procedures for accountability in foreign policy which come near to those that apply in domestic areas. (...) Foreign policy may be ‘for the people’ in a fundamental sense, but it is largely still made on their behalf by cognoscenti who complain about having their hands tied by public opinion yet evince little evidence of constraint in practice” (*idem*, p. 42).

Essa tensão está intrinsecamente relacionada à importância que Hill atribui para a investigação sobre quem são os efetivos responsáveis pela definição da política externa, quem são os verdadeiros destinatários dessa política, além dos efeitos e limites de suas ações. O caminho para esclarecer esses questionamentos leva Hill a reconsiderar, num primeiro momento, a noção de agentes da política externa e, sobretudo, a contestar o modelo de Poder Executivo como ator unitário – traduzido pelo monopólio do serviço diplomático nacional.

Além da identificação dos atores responsáveis pela definição da política externa, com ênfase na quebra do Poder Executivo como ator unitário, a abordagem de Hill chama atenção para pelo menos dois aspectos da relação entre os responsáveis pela política externa e seus destinatários. Para tanto, Hill (2003, p. 251 e ss) diferencia “responsabilidade” (*responsibility*) de “prestação de contas” (*accountability*):

“Responsability is about the awareness of acting for others as well as oneself, it begins with perceptions and values. Accountability is more formal and refers to the ability to make someone answerable for their actions, and to pay a penalty if, according to the prevalent rules, their account is unsatisfactory”.

Nessa linha, destacando o aspecto “responsabilidade”, a democratização da política externa é explorada por Hill com relação às formas de atender às expectativas de, ou resultados esperados por, seus destinatários, tanto no âmbito doméstico, quanto internacional. Aqui, amplia-se a noção de representação para considerar todos os atores concernidos pelas ações de determinada política externa. Isso ocorre na medida em que os resultados da política externa podem significar, por exemplo, a prosperidade da nação formalmente representada, mas também a negociação de uma ordem internacional estável, promotora do bem comum – no sentido mais amplo de justiça internacional.

Com relação ao aspecto de *accountability*, Hill desdobra dois mecanismos formais de democratização que recaem sobre o processo de definição da política externa, fundamentalmente, no âmbito doméstico: (i) controle pelo Legislativo, ressaltando a

distribuição de competências constitucionais, com ênfase na relação Executivo-Legislativo; e, (ii) processo eleitoral – possibilitando ao eleitorado punir representantes que não atendam às expectativas almejadas⁴². Esses elementos, no entanto, restringem-se a possibilidades de democratização do processo de definição da política externa somente como controle *a posteriori* de resultados.

Apesar dos avanços teóricos da abordagem proposta por Hill destacados acima, notadamente, ampliação da identificação dos responsáveis pela sua definição no âmbito do Poder Executivo, além da apresentação de mecanismos úteis à sua democratização, para efeitos desta pesquisa esses fatores ainda são insuficientes e precisam ser ampliados. Nesse sentido, recorreremos a estudos sobre definição de agenda de políticas públicas e participação democrática para considerar a participação de atores não governamentais no processo de definição de agenda da política externa no âmbito do Poder Executivo. Esse desenvolvimento também nos leva a ampliar a noção de *accountability* para considerar critérios de participação democrática além das vias *a posteriori* indireta (pelo legislativo) ou direta (pelas eleições), que possam qualificar as condições de interação entre esses atores e situar a importância do acesso à informação para essa interação.

2.3. Política Externa e Políticas Públicas

2.3.1. Políticas públicas como instrumento de análise de política externa

Independentemente do debate normativo que sugere equalizar política externa como política pública, apoiado na idéia de que não se cabe mais falar em “existência de uma distinção ontológica entre política interna e externa” (Soares, 2000, p. 266; Smouts, 1999; Preto, 2006, p.20), há no mínimo um ganho analítico na aproximação entre a política externa e as demais políticas públicas. Em Sanchez *et al.* (2006, p. 125), por exemplo, a consideração de que “as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório”, permite vislumbrar possibilidades de controle democrático na condução da política externa a partir da “reconcepção do processo decisório da política externa sob os referenciais da política pública”. Nesse sentido, pode-se entender a política externa pelo menos como um momento do processo decisório, onde há uma preocupação preponderante sobre as influências

⁴² Na definição de O'Donnell (1998, p. 27-8), o primeiro mecanismo diz respeito ao controle entre e intra poderes ou *accountability* horizontal, já o mecanismo de *accountability* via processo eleitoral ou *accountability* vertical estabelece possibilidades de controle dos cidadãos em relação aos governantes.

recíprocas entre políticas públicas e política internacional, ou seja, sobre os aspectos externos das políticas públicas e consequências internas da política internacional.

Na verdade, como explica Celina Souza (2006, p. 24), “não existe uma única, ou melhor, definição do que seja política pública”⁴³, do ponto de vista teórico-conceitual a política pública compreende um campo holístico e multidisciplinar “e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”. Desta forma, ao falar de políticas públicas de natureza ambiental, a exemplo do caso estudado no capítulo quarto, discute-se a inserção da política pública de gestão ambiental (de resíduos decorrentes da reforma ou inutilização de pneus) ao lado das medidas de comércio internacional que implica (proibição da importação de pneus usados ou reformados). O espaço de sua definição é localizado no momento da política externa brasileira. Neste caso, não cabe falar em política ambiental interna, externa e internacional. A política ambiental em questão (impactos ambientais decorrentes da gestão de produtos de consumo inutilizáveis, neste caso pneus inservíveis), pela sua natureza e consequências de médio e longo prazo, demanda idealmente uma atenção global⁴⁴. No entanto, suas consequências mais ou menos imediatas (no caso do Brasil, problema ambiental e também de saúde pública) e a definição das medidas que implicam, sobretudo, no curto prazo (proibição da importação de pneus usados e reformados) podem ser localizadas no espaço internacional (OMC), regional (Mercosul), nacional (Brasil). Assim, o que está em discussão nesse trabalho são reflexões sobre as condições de acesso à informação com foco no momento de definição preponderantemente dos aspectos externos desta política temática de natureza ambiental e alcance global, discutidos no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, tendo em vista sua coordenação com as regras estabelecidas no plano internacional.

⁴³ Por isso, são recorrentes definições tão amplas como colocado por Marcel Merle (1990), segundo o qual políticas públicas são “respostas do Estado a situações socialmente problematizadas”.

⁴⁴ Para se ter uma idéia, conforme material que publica os resultados do debate realizado no evento sobre o caso dos pneus, organizado pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV), em 18 de maio de 2006 pela “exposição e dados trazidos por representantes do IBAMA e MMA, a destinação de pneu inservível é um problema mundial: a quantidade de pneus inservíveis gerados por EUA e CE é de 300 milhões ao ano cada; pelo Japão, 102 milhões ao ano; e pelo Brasil, 40 milhões ao ano. (...) Os Países Desenvolvidos (PDs) produzem enormes quantidades de pneus inservíveis e, apesar de controlarem sua coleta, encontram cada vez mais limitações para sua destinação final. No Brasil, as principais dificuldades para controlar os impactos ambientais e à saúde relacionados aos pneus inservíveis, referem-se à sua coleta, à falta de controle na entrada de pneus usados importados – que aumentam o passivo ambiental – e, sobretudo, à sua destinação final (Barbosa, 2007)”.

2.3.2. Definição de agenda de políticas públicas, participação democrática de atores não governamentais na política externa e acesso à informação

Com o objetivo de compreender a participação de atores não governamentais no processo de definição de agenda da política externa, busca-se ampliar as abordagens de análise de política externa, colocando foco na dinâmica política dos atores que participam do processo de definição de agenda das políticas públicas de modo geral. A atenção central no processo de definição de agenda se explica por duas razões. Essa fase do ciclo de vida das políticas públicas, ao lado da fase de implementação, é reconhecida pela literatura justamente como a principal etapa de integração de atores não estatais⁴⁵. Ao mesmo, essa integração ocorre porque é nesta etapa que são evidenciadas as questões temáticas.

Essa idéia leva à preocupação central de investigar como determinadas questões e temas chegam à arena pública em determinados momentos. Nessa linha, os estudos que trabalham com definição de agenda de políticas públicas, desenvolvidos por Mario Fuks e Cassio França, são esclarecedores.

Nas palavras de Mario Fuks (2001, p. 48), “As duas questões básicas no estudo a respeito da definição de assuntos públicos e, mais, especificamente, da definição de agenda são as seguintes: como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas; e quais atores participam do processo de definição de assuntos públicos”. O foco na relevância dos atores que participam desse processo justifica-se pelo argumento central, segundo o qual “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, da gravidade “objetiva” dos problemas em questão” (FUKS, 2001: 48).

Nessa perspectiva, a participação de atores não governamentais nos espaços de definição de agenda pode ser limitada por “procedimentos e regras” ou incentivada a partir de “canais institucionais propensos a abrigá-los”. Considerando a possibilidade de um mesmo assunto ser levado a diferentes arenas, um ator pode escolher arenas mais abertas à sua

⁴⁵ Segue-se, aqui, a divisão “mise sur agenda (agenda setting), formulation (policy formulation), décision (decision), mise en oeuvre (implementation), évaluation (policy evaluation), terminaison (policy termination)”, apresentada por Jean-Baptiste Harguindeguy (2006, p. 150), conforme modelo do ciclo de vida das políticas públicas de Charles O. Jones.

participação. Outro fator relevante com relação à entrada de atores nessa dinâmica é a falta/abundância de “recursos materiais, organizacionais e simbólicos” (Fuks, 2001: 50-6).

A centralidade na identificação dos atores também é constante do estudo de Cassio França, que busca na base teórica sobre processos decisórios de John Kingdon⁴⁶ possibilidades para analisar a participação de atores não governamentais na política externa. Segundo a interpretação de França sobre o trabalho de Kingdon, as principais características do jogo político envolvem os momentos de composição de alternativas, soluções ou possibilidades de ação, onde a definição de agenda é localizada como um primeiro momento do processo decisório e pode ser compreendida como:

[...] a lista de temas ou problemas para o quais o governo – e pessoas fora do governo, mas próximas aos governantes – seriamente se importa em um determinado momento. A formação da agenda é a limitação de um amplo leque de temas que potencialmente poderiam ocupar um lugar de destaque. A questão que o autor se coloca não é somente porque a agenda é composta desta maneira em determinado momento, mas também como e porque ela muda de tempos em tempos. (França, 2007).

Assim, a composição e mudança da agenda são influenciadas pelos diversos atores governamentais e não-governamentais, mas fundamentalmente pelas condições de suas interações. Nesse sentido, França coloca a participação de atores não governamentais no espaço político em termos de “trocas de informações”. O autor explora possíveis motivos que contribuem para essa interação – enquanto o governo busca informações técnicas e conhecimento para maximizar a sua capacidade de influenciar no âmbito internacional, as organizações não estatais buscam exercício pleno de direitos políticos –, mas deixa em aberto investigações sobre mecanismos (reuniões, grupos de trabalho, consultas, etc) e condições democráticas dessa relação⁴⁷.

Na realidade, são raros os trabalhos que exploram condições democráticas de participação de atores não governamentais junto ao poder executivo para definição de política externa. No entanto, se existe uma tendência de aprofundamento da democracia pela ampliação da participação direta de atores não governamentais junto ao poder executivo para a formulação de políticas públicas de um modo geral, como apontam Adrian Lavallo e Cícero

⁴⁶ A principal referência é o trabalho “Agendas, Alternatives and Public Policies”, de 1995.

⁴⁷ Ver também Vanessa Rodrigues de Macedo. A contribuição de uma organização paraestatal na política externa brasileira. ABRI, 2007.

de Araújo⁴⁸, cabe investigar modelos e mecanismos que exploram essas condições, que nesta pesquisa também poderão ser estendidas à política externa.

Com base no modelo habermasiano de democracia⁴⁹, Paulo Mattos (2006) faz uma revisão dos mecanismos de participação democrática e propõe um conceito ampliado de *accountability* vertical, pelo desenvolvimento do conceito de *accountability* deliberativa vertical. Esse conceito explora mecanismos de participação pública direta junto à atuação da burocracia estatal, não limitados apenas a processos eleitorais (Mattos, 2006, pp. 31 e 202).

Essa nova perspectiva ressalta a importância da abordagem da teoria discursiva de democracia de Jürgen Habermas para aprofundar a compreensão da interface entre participação e deliberação. O foco privilegia possibilidades de mudança qualitativa da prática democrática. Isso se daria a partir da criação de canais diretos de intervenção dos cidadãos, a partir dos quais a participação democrática centra-se não apenas no controle do resultado – formal, pela via eleitoral que recai sobre os efeitos de determinada política – mas, principalmente, pela intervenção no procedimento – substantivo e comunicativo que leva à definição do conteúdo de determinada política. Nesse sentido, canais diretos de participação também envolvem a formação de uma esfera pública sensível à definição de políticas públicas e a criação de espaços de consensos *ex ante*.

Os principais mecanismos de *accountability* deliberativa vertical explorados por Paulo Mattos (2006) foram analisados, em primeiro lugar, a partir da análise da Carta Constitucional brasileira de 1988. Esta análise considerou o estabelecimento de “direitos que, no contexto do processo de democratização brasileiro, estão na base das condições jurídico institucionais de participação pública de atores da sociedade civil no controle da formulação de políticas públicas” como o direito à informação e o direito de participação. Em segundo lugar, pela análise específica da regulamentação e prática da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada na década de 1990, o autor compara a estrutura legal (legislação federal)

⁴⁸ Nas palavras de LAVALLE e ARAUJO (2006) “... em inúmeros países está se vivenciando uma abertura do poder executivo à participação de atores societários investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, implementação e supervisão de políticas públicas. De modo semelhante àquilo que aconteceu nas primeiras décadas do século XX, quando as instituições da representação política foram alargadas junto com a própria democracia mediante a emergência dos partidos de massa, esses processos de reconfiguração da representação englobando o poder executivo podem confluir para uma nova ampliação da democracia”.

⁴⁹ Sobre o modelo procedimental de democracia, v. MATTOS (2006, p. 191 e ss). Cf. também NOBRE (2004) e HELD (2006, pp. 231 e ss).

de três mecanismos procedimentais de participação pública direta (consultas públicas, audiências públicas e os procedimentos de denúncia ou reclamação) e indireta (Conselho consultivo e Ouvidoria). Por fim, o trabalho deste autor apresenta uma pesquisa empírica sobre o funcionamento do mecanismo de consultas públicas para o tema da universalização de serviços de telecomunicações, permitindo avaliar os potenciais ou déficits democráticos desse mecanismo.

Os mecanismos de *accountability* deliberativa vertical, como consultas e audiências públicas, tal como apresentados por Mattos (2006), contudo, são instrumentos que demonstram estágios avançados do que podemos chamar de momentos de porosidade das instâncias burocráticas. Pressupõem e concretizam tanto o direito à informação quanto o direito de participação. Em espaços do Poder Executivo onde não existem tais mecanismos, no entanto, um primeiro momento de porosidade pode ser avaliado, por exemplo, em termos de mecanismos de acesso à informação e condições de transparência.

Adotando o critério desenvolvido por Michelle Ratton Sanchez (2004, p. 101-2) sobre formas de participação de atores não estatais na Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir da classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para participação civil na definição da política no nível nacional, nota-se que:

“A informação é identificada como a forma mais simples para a participação; o que às vezes também lhe dá o título de requisito essencial ao processo de participação. [...] Em geral, a informação é garantida pela publicação de documentos, pela veiculação dos trabalhos desenvolvidos na organização e pelo acesso a reuniões e eventos da organização. Alia-se intrinsecamente ao princípio da transparência. Esse mecanismo depende, além de uma política da organização que o apóie, da sua regulamentação efetiva, para que assim as instituições tenham ciência da informação que podem obter e de seus limites. Para que a informação seja considerada uma forma eficaz de participação deve ser completa, objetiva, confiável, útil e fácil de encontrar e entender.”

Com relação às condições de transparência, adotando um conceito “ativo” de transparência, em oposição ao de “secretismo”, segundo Florini (1998):

“Just what is transparency? Put simply, transparency is the opposite of secrecy. Secrecy means deliberately hiding your actions; transparency means deliberately revealing them. This element of volition makes the growing acceptance of transparency much more than a resigned surrender to the technologically facilitated intrusiveness of the Information Age.

Transparency is a choice, encouraged by changing attitudes about what constitutes appropriate behavior”.

Nesse sentido, o relatório “*Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*”, da OCDE (2001, p. 12) sugere que acesso à informação e condições de transparência são faces de uma mesma moeda. Enquanto o acesso à informação centra-se na idéia da busca pela informação por determinado ator, ao agente que controla a informação cabe ser transparente, na medida em que dissemina ativamente informação, ainda que não provocado. Da mesma forma, a garantia do acesso à informação, depende do equilíbrio entre o direito de acesso e o limite do segredo oficial.

No atual contexto de definição de agenda da política externa brasileira, uma investigação inicial sobre existência de mecanismos de participação pública direta de atores não governamentais no âmbito do Poder Executivo indica que não existem espaços para interlocução sistemática entre esses atores⁵⁰. Essas sugestões, no entanto, explicam-se mais pela centralidade dada ao espaço de decisão no Ministério das Relações Exteriores e falta de estágios avançados de porosidade dessa instituição do que no *locus* efetivamente mais amplo que envolve outras burocracias e análise de condições preliminares de participação como acesso à informação e transparência. A ampliação legal do espaço de definição e de participação de atores para a condução da política externa brasileira será aprofundada nos capítulos que seguem.

⁵⁰ Essa é a percepção geral dos atores que participaram do Seminário organizado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), na cidade de Brasília, em 10 de julho de 2007. Os atores não governamentais que participaram desse encontro foram: Associação Brasileira de ONGs - ABONG, Ação Educativa, Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros - AGLBT, Caritas Brasil, Centro de Ação Cultural - CENTRACT, Central Geral dos Trabalhadores - CGT, Conselho Indigenista Missionário - CIMI, Conectas Direitos Humanos, Confederação das Mulheres do Brasil, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, Central Única dos Trabalhadores - CUT, FASE, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF, Força Sindical, Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE, Instituto de Desenvolvimento da Cooperação e Relações Internacionais - IDECRI, Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, Instituto Paulo Freire, Instituto Pólis, Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra - MST, Rede Brasileira pela Integração dos Povos - Rebrip. V. ABC (MRE), “Seminário com ONGs brasileiras promove debate sobre o papel da cooperação técnica”. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=383>. Acesso em: ago. 2007.

3. DESCENTRALIZAÇÃO HORIZONTAL DA POLÍTICA EXTERNA: o MRE como coordenador dos aspectos externos da definição de agenda de políticas públicas

3.1. O objetivo e a estrutura deste capítulo.

Neste capítulo é estudado de forma mais detalhada o processo de reconfiguração do Poder Executivo Federal que traduz a ampliação dos espaços de definição da política externa, levando-se em conta a inserção de novas temáticas e novos atores além do MRE. Trata-se, num primeiro momento, da contextualização desse processo pela análise mais ampla de transformação e, principalmente, fragmentação pública da diplomacia contemporânea. Na seqüência, é feita uma análise da estrutura legal que busca representar tanto a descentralização horizontal da política externa brasileira, ou seja, as competências de outras agências burocráticas para definição de agenda de política externa, como ocorre com o MMA, quanto à incorporação de competências funcionais no âmbito do MRE, especialmente para a temática ambiental. A partir deste exemplo de ampliação dos canais formais de definição da agenda da política externa, procura-se, então, vislumbrar as formas de interação (concorrente ou complementar) entre as diferentes burocracias (MRE e MMA). Por fim, ainda com recurso à análise legal, questiona-se a existência de canais de participação de atores não estatais, em uma ou outra burocracia, bem como mecanismos que possam ser acionados para o acesso à informação quanto à definição de suas políticas.

3.2. Descentralização horizontal da política externa

Junto às mudanças na natureza da política externa, não seria novidade uma transformação paralela da diplomacia encarregada tradicionalmente de sua condução. Junto fundamentalmente à inserção de novas temáticas, segue uma incrível ampliação da pauta da política externa e conseqüente necessidade de acompanhamento de um número cada vez

maior e mais complexo de atividades internacionais, como no caso das diversas negociações multilaterais, e principalmente dos aspectos internacionais das várias políticas públicas⁵¹. Como anunciado na introdução, portanto, já não é mais novidade declarar a insuficiência do modelo de conduta diplomático-estratégica para caracterizar a atuação da diplomacia contemporânea. Também não é mais adequado explicar a condução da política externa pelo fenômeno de ‘insulamento burocrático’ no âmbito dos Ministérios de Relações Exteriores e serviço diplomático (Barston, 2006, p. 1). Como pensar então a atuação da diplomacia contemporânea, em particular no âmbito do Poder Executivo, no contexto de transformação da natureza da política externa e de redemocratização?

As transformações da diplomacia observadas nas últimas décadas são explicadas pela contraposição de características da diplomacia tradicional, precipuamente desempenhada pelo corpo diplomático, em relação à diplomacia contemporânea, conduzida por diversos atores, oficiais e não oficiais, governamentais e não governamentais. Diversos autores atentaram para essas transformações e apresentam o debate nos seguintes termos: diplomatas desempenhando papel de “*gatekeepers*” vs. “*policymakers*”, em um movimento de centralização vs. difusão, para atender uma dinâmica de diplomacia cada vez mais multilateral do que apenas bilateral (Hocking, 1999); uma diplomacia “*track-one*” (oficial), contraposta a “*track-two*” ou ainda “*multi-track*” (Diamond, 1996); o papel tradicional dos diplomatas como “*international operators*” ultrapassados por uma diplomacia “*direct-dial*” (Barridge, 2005, p.15), diplomacia secreta vs. diplomacia pública (Ross, 2002) ou ainda diplomacia total (Devin, 2007).

Alguns autores expressam esses binômios característicos das recentes transformações como forma de enfraquecimento ou declínio da diplomacia clássica (Barston, 2006; Hocking, 1999; Hill, 2004). Isso se daria, sobretudo, pela perda do monopólio dos Ministérios de Relações Exteriores em relação à crescente importância de outros atores públicos e privados. De outro lado, parte da literatura coloca essas alternativas em termos de evolução, adaptação ou modernização da diplomacia tradicional (Cohen, 2002; Devin, 2007).

Nas duas linhas, de modo concorrente ou complementar, a importância do Poder Executivo ainda é central na condução da política externa. A emergência e o fortalecimento

⁵¹ Isso ocorre principalmente em razão da ampliação do caráter “interméstico” de aproximação das questões de política externa com relação às demais políticas públicas ao passo que as últimas adquirem crescente dimensão internacional. V. nota de rodapé 16.

de uma diplomacia presidencial apresentam parte desse movimento de transformação (Preto, 2006). Porém, enquanto uma ‘nova diplomacia presidencial’ ganha destaque, resgatando e fortalecendo a atuação diplomática do Chefe de Estado, o processo de fragmentação pública da diplomacia contemporânea (Devin, 2007) chama atenção para uma transformação mais silenciosa. Aparece, assim, a participação de importância crescente dos outros poderes (Legislativo e Judiciário) e outras instâncias do próprio Executivo – nos níveis subnacionais e, sobretudo, no âmbito de outras agências do próprio executivo federal. Junto a essa fragmentação pública não só ampliam os espaços burocráticos de definição da política externa, mas também se tornaram mais acessíveis as possibilidades de interlocução direta de atores não governamentais junto ao Executivo (Diamond, 1996).

No plano de fragmentação pública da diplomacia contemporânea, com foco na ampliação do espaço de definição da política externa no âmbito do Poder Executivo Federal, por uma interpretação do trabalho de HILL (2004, p.75-85) ganha especial relevância o processo que poderíamos chamar de descentralização horizontal da política externa. Com efeito, mesmo que os agentes diplomáticos, geralmente concentrados nos Ministérios de Relações Exteriores, mantenham posição formal de principais condutores e responsáveis pela coordenação geral da formulação de política externa, agora, têm que levar em consideração uma prática de ‘diplomacia paralela’ cada vez mais freqüente por parte de outros ministérios.

Os principais rivais dos Ministérios de Relações Exteriores no âmbito do Poder Executivo Federal são apontados por HILL (2004, p. 82) em quatro categorias. Apesar de diferentes nomenclaturas de acordo com a estrutura dos diversos Estados são basicamente: Ministério da Defesa, Ministério da Economia, as Agências de Inteligência, e os assessores para assuntos internacionais diretos da Presidência ou do Primeiro Ministro (no sistema parlamentar). Além dessa rivalidade junto a pastas burocráticas também mais tradicionais, Ministérios mais recentes aparecem desde suas criações já com a incorporação da lógica de acompanhamento das atividades internacionais. O surgimento dos Ministérios de Meio Ambiente a partir dos anos 70, por exemplo, como sugere HELD E McGrew (1999)⁵², é exemplo notório de instituições criadas como reflexo de regimes ambientais já existentes no ambiente internacional (ver ilustração abaixo). Neste caso, seria natural incorporarem dinâmicas de acompanhamento de atividades internacionais.

⁵² Como explicam os autores, um marco simbólico desse período de transição foi a Conferência de Estocolmo, de 1972, organizada pelo programa da ONU para o meio ambiente (PNUMA).

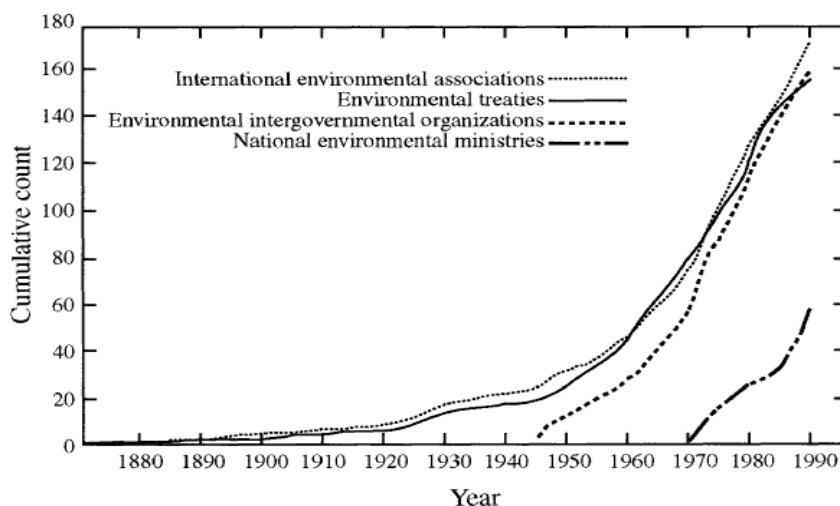


FIGURE 1. Cumulative counts of international environmental activities, 1870-1990

Sobre a criação de ministérios de meio ambiente como reflexo das intensas atividades e parte do conjunto de regimes internacionais que tratam desta temática – (HELD, 1999, p. 388. “Figure 8.1 Cumulative counts of international environmental organizations and regimes”, *apud* “The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990”. John W. Meyer, David John Frank, Ann Hironaka, Evan Schofer, Nancy Brandon Tuma International Organization, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 623-651).

O processo de “descentralização horizontal” da política externa no âmbito da burocracia estatal federal é interpretado por HILL (2003, p. 82) como um enfraquecimento da diplomacia oficial. Nesse sentido, o autor destaca alguns fatores que colocam em xeque o poder dos Ministérios de Relações Exteriores (e seus equivalentes): (i) incompetência técnica – os diplomatas são excessivamente generalistas; (ii) o surgimento e expansão de “mini-ministérios” de relações exteriores – demais ministérios passam a atuar de forma independente no âmbito internacional, por exemplo, pela participação direta de seus especialistas em encontros com outros Estados ou organizações internacionais; (iii) falta de recursos – na realidade uma parte insignificante do orçamento público é destinada aos ministérios de relações exteriores⁵³; (iv) falta de apoio político (interno) – os diplomatas são vistos pelo parlamentares praticamente como estrangeiros, a política externa por sua vez

⁵³ Nesse mesmo sentido, comentando sobre o orçamento destinado ao MRE no Brasil, v. SANCHEZ et al. (2006). No caso da França, por exemplo, que tem a segunda maior presença diplomática no mundo, depois dos EUA, a redução do orçamento destinado ao “Quai d’Orsay”, já provocou greve geral de diplomatas, se estendendo a alguns embaixadores, como ocorrido em 2003.

demanda pouca atividade legislativa, o que desestimula o aprofundamento de seu conhecimento pelos parlamentares; além de (v) nos últimos anos, os salários dos diplomatas serem muito baixos em comparação com outros cargos públicos e o setor privado, provocando descrédito e saída de excelentes diplomatas dos ministérios de relações exteriores⁵⁴.

A partir desse diagnóstico, se num primeiro momento ressalta-se um declínio na autonomia de atuação dos Ministérios de Relações Exteriores, sob risco de aprofundar o enfraquecimento na concorrência com outros ministérios, sugere-se, em seguida, a reação da diplomacia oficial no sentido de revisão e adaptação dos agentes responsáveis pela condução da política externa. Assim, o corpo diplomático passou a incorporar a nova tendência de ampliação temática no âmbito de sua própria burocracia e investir numa modernização institucional para valorizar e adaptar seu papel essencial de coordenação política, o que agrega, agora, um papel preponderante de coordenação interministerial (Barston, 2006; Berridge, 2005, p.1-23; Cohen, 2002, p. 17-25; Smouts, 1999, p. 5-15; Ross, 2002, p.75-83).

Um dos mecanismos apontados por Hill (2003, p. 79-80) como forma de evitar o esvaziamento do poder de coordenação e controle da política externa pelos agentes diplomáticos, refere-se ao movimento de especialização crescente da diplomacia tradicionalmente generalista. Daí a criação de departamentos funcionais temáticos, outros de acompanhamento de negociações multilaterais, em especial para acompanhar determinadas organizações internacionais, além dos tradicionais departamentos de gerenciamento de pessoal e divisões geográficas. Nesse sentido, também houve o crescimento significativo do número de agentes diplomáticos (Devin, 2007).⁵⁵

Diante dessa complexidade, um dos principais desafios para a coordenação da política externa repousa sobre o papel de comunicação e controle de seu principal recurso, qual seja a informação (Devin, 2007). Por mais que aumente consideravelmente o número de diplomatas, ainda assim, esse desafio implica uma missão praticamente impossível de coordenação de toda informação que estabeleça a comunicação entre o interno e o internacional. Já são inúmeras as atividades que ocorrem além do âmbito de organizações internacionais e incontáveis

⁵⁴ No caso do Brasil, essa constatação pode ser observada a partir de Zairo Borges Cheibub, *Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica*. In *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 28, n.1, 1985, pp. 113-36.

⁵⁵ A título exemplificativo, nota-se o caso de reestruturação do MRE na França, conforme CYPEL, Sylvain. “A quoi sert le quai d'Orsay? – La disparition de la « Coopé ». *Le Monde*, 26.04.2001. Também vale notar o exemplo americano de modernização no âmbito do Departamento de Estado, conforme KENNAN (1997).

atividades multilaterais e, agora também, a necessidade de coordenar toda atividade interna que alcance relevância internacional. Após essa mudança de perspectiva, segundo Hill (2004, p. 85):

“The challenges for foreign policy makers today, therefore, is to build on the foreign ministry’s unique capacity to understand how much a states activities look from the outside, and to judge how much of a united front is actually desirable, while ensuring that no gap arises between classical foreign policy and the various international dimensions of domestic policy.”

Com a introdução desse novo cenário burocrático, portanto, para identificarmos quem são os efetivos responsáveis pela definição de determinada política externa é preciso atentar tanto para a identificação do coordenador-geral responsável pela sua condução, normalmente no âmbito do Ministério de Relações Exteriores, quanto, numa análise horizontal da burocracia estatal, para os responsáveis, em princípio, por questões técnicas e temáticas específicas. Quanto aos modos de interação entre esses atores, num primeiro momento, podem ser analisados a partir de suas competências formais, atribuídas pela estrutura legal. Porém, como em muitos casos a política externa é pouco regulamentada e as diferentes instâncias burocráticas que participam na definição das mais diversas questões podem apresentar culturas organizacionais diferentes, a análise das condições informais não pode ser ignorada.

3.3. Descentralização horizontal da política externa brasileira

A transposição do processo de descentralização horizontal da política externa para a análise do caso brasileiro, parte da centralidade histórica do Ministério de Relações Exteriores, Itamaraty, na condução da política externa brasileira (Cheibub 1985; 1989). Tendo em vista que o MRE ainda guarda prerrogativa para condução de um modo geral e coordenação da definição de agenda da política externa brasileira, em especial, sua autonomia tem sido contestada. Assim coloca-se a questão sobre o papel que os outros ministérios desempenham no acompanhamento desse momento da política.

Segundo Alexandre Barros (1986, p. 38) a atenção que o MRE passou a dar para a atuação de outros atores além do corpo diplomático na condução da política externa é situada no início dos anos 70 e se intensifica a partir dos anos 80. Num primeiro momento, as questões comerciais ganham destaque. A partir da década de 90, no entanto, a maior parte dos

órgãos do executivo federal passa a incorporar acompanhamento dos aspectos externos de suas políticas. Com efeito, hoje, praticamente todos os mais de vinte Ministérios e Secretarias com status ministerial reservam um espaço específico – secretarias e assessorias de relações internacionais – para o acompanhamento dos aspectos externos das diversas políticas públicas.⁵⁶

No caso do Ministério do Meio ambiente (MMA), localiza-se uma Assessoria de assuntos internacionais (ASIN/MMA), órgão de assistência imediata do Ministro (ver Anexo I).⁵⁷ Criada oficialmente e com essa denominação em 2006, a ASIN/MMA conta com assessores técnicos que já trabalhavam com assuntos internacionais no âmbito deste ministério há pelo menos 15 anos⁵⁸. Comparada a alguns órgãos equivalentes, situados em outros ministérios, a ASIN/MMA parece contar com um número significativo de funcionários, acompanhando atividades intensas. Tanto seu funcionários, quanto o próprio Ministro do Meio ambiente têm aumentado ativamente suas atuações em questões de política externa.

Em 5 de julho de 2006, liderando a delegação brasileira, a então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, proferiu discurso na Organização Mundial do Comércio (OMC) com relação à disputa em que o Brasil defende medida de proibição de importar pneus reformados.

“Senhor Presidente e Senhores Membros do Painel, Gostaria de agradecer pela oportunidade de me dirigir a este painel a respeito da importância da causa que o Brasil defende neste contencioso sobre pneus reformados. Os assuntos principais em causa nesta disputa são a saúde pública e o meio ambiente. (...) Na qualidade de Ministra do Meio Ambiente do Brasil, quero manifestar a minha forte convicção de que a proibição de importação de pneus reformados constitui um instrumento de política ambiental necessário para evitar a geração de resíduos que o Brasil não tem condições de absorver.”

⁵⁶ Esse processo aparece com muita clareza nos resultados preliminares da pesquisa do projeto FOCOS (v. nota 27).

⁵⁷ Seguindo a tendência internacional apontada por Held, a criação do MMA (art. 21 da lei nº 8.490, de 19.11.1992), com essa denominação e base da atual estrutura, remonta o período da ECO-92. O MMA veio substituir a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (órgão de assistência direta e imediata ao Presidente), criada em 1990. E, corroborando a sugestão de Held, na realidade, o primeiro órgão do executivo federal especializado em meio ambiente – Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) – se estabeleceu em 1973, no âmbito do Ministério do Interior, logo após a Conferência de Estocolmo de 1972.

⁵⁸ Esse é o caso, por exemplo, da Assessora Técnica da ASIN/MMA, Raquel Breda.

Apesar desse tipo de discurso ainda não ser tão freqüente, sugere, ainda que sutilmente, uma tendência de ampliação da atuação direta dos Ministros, como no caso do MMA, no âmbito internacional. Essa atuação passa a ser mais evidente, tendo em vista a participação do Ministro do MMA nas diversas “Reuniões de Ministros do Meio Ambiente”, cada vez mais freqüentes nos últimos dez anos. No caso do Mercosul, por exemplo, essas reuniões ocorrem pelo menos uma vez ao ano, desde 2003, e discutem tanto questões diretamente relacionadas à região quanto de concertação de seus membros com relação à pauta global.⁵⁹ Dentre outras atividades de atuação internacional, e fundamentalmente de participação na definição de agenda da política externa brasileira, a atuação de outros funcionários além dos Ministros, que atuam em pastas específicas, ocorre seja para preparar a atuação internacional direta do Ministério em questão, seja para subsidiar ou atuar em conjunto com o Itamaray.

Enquanto o exemplo do discurso acima sugere uma atuação coordenada do MMA com o MRE, essa colaboração explícita, que chega a colocar o Ministro do MMA em posição protagonista, ainda não é muito freqüente. Na contramão, BARROS (1986) ressalta uma competição entre o Itamaraty com relação aos ministérios envolvidos na condução da política externa brasileira, principalmente na temática comercial. Como reação a essa competição, assim como segue a literatura estrangeira, o Itamaraty teria iniciado um processo de adaptação e modernização de sua estrutura institucional, principalmente a partir da década de 80.⁶⁰

Assim, o processo de especialização funcional também ocorre no caso brasileiro e pode ser evidenciado pela criação de departamentos temáticos no âmbito do MRE, como forma de lutar por sua sobrevivência burocrática, em conseqüência do embate interministerial

⁵⁹ A “Reunião de Ministros do Meio Ambiente” do Mercosul (RMMAM) foi criada pela decisão n. 19 de 2003, do Conselho do Mercado Comum. Conforme atas de reuniões passadas, as principais temáticas referem-se, no âmbito especialmente regional, por exemplo, à gestão integrada de recursos hídricos para o Mercosul; temas regionais e globais tratam da relação entre comércio e meio ambiente, mudanças climáticas, etc. Dentre outros exemplos, dos quais participa o MMA (Brasil), nota-se o encontro bienal, desde 1997, dos Ministros da Área do Ambiente da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); o primeiro encontro em 2001, dos Ministros de Meio Ambiente das Américas; e mais recentemente, a participação do MMA nas reuniões de Ministros do Meio Ambiente do “G8 + 5” (grupo, que reúne, além dos países desenvolvidos mais ricos, os cinco países em desenvolvimento – Brasil, China, México, Índia e África do Sul). A realização de Reuniões de Ministros do Meio Ambiente também tem sido regra durante as preparações e realização da Conferência da Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e sobre Diversidade Biológica (CDB).

⁶⁰ Esse processo de modernização se beneficiou, a partir da década de 90, de um programa ainda mais amplo de “Modernização do Poder Executivo Federal” que contou com assistência técnica e financiamento externos para superar a crise de Estado diagnosticada durante a década de 80. Assim, ao lado de medidas econômicas para superar a crise fiscal, durante a década de 90, procedeu-se no Brasil, a uma ampla revisão do aparelho estatal direcionada a uma administração pública gerencial. (MARE, 1998).

sobre distribuição de competências para atuação em política externa. Nesse sentido vale mencionar trecho da tese de doutorado de Flavia de Campos Mello (2000, p. 96), explicando a atuação do Itamaraty no âmbito do programa de inserção internacional proposto por Collor, na década de 90:

“Segundo o embaixador Amorim, havia a percepção de que algumas de suas competências, em 1990, estavam sendo transferidas para o então criado Ministério da Economia (fortalecido pela fusão dos ministérios da fazenda, do planejamento e da indústria e comércio), especialmente na área da liberalização comercial. Nesse contexto, aproveitando o impulso liberalizante do projeto global do governo Collor, promovido e conduzido pela área econômica do governo, o aprofundamento do processo de integração regional poderia constituir um área de atribuição central do Itamaraty (Amorim 1997). A determinação da corporação diplomática no sentido de garantir seu papel na condução das negociações sobre integração regional foi também explicitada por sua reação quando, atendendo a demandas de natureza político-partidárias, o presidente Collor criou o Ministério da Integração, em 1991, cujo ministro seria Carlos Chiarelli. A corporação diplomática rapidamente providenciou, junto ao Ministro Rezek, a criação do Departamento de Integração Latino-Americana dentro da estrutura do Itamaraty (posteriormente elevado à categoria de Sub-Secretaria Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior), com vistas a garantir suas competências nessa área (Barbosa, 1998).”

Desde então, cresceu o número de diplomatas, e alguns deles passaram a ser lotados em outros ministérios, criando no espaço das chamadas assessorias internacionais (e seus equivalentes) uma espécie de “mini-ministérios de relações exteriores”. Ao mesmo tempo, ampliou-se significativamente, no âmbito do MRE, o espaço de competências técnico-temáticas, bem como especializadas em organizações internacionais e processos de integração regional, além das tradicionais divisões por área geográfica.

Com efeito, ampliaram os espaços formais de atuação política e nesses espaços multiplicaram departamentos e divisões especializadas. Nesse sentido, hoje, o Itamaraty conta com duas Secretarias Gerais de Política (ver Anexo II), com pelo menos três vezes o número de departamentos e divisões especializadas, comparado ao final dos anos 80⁶¹. Além disso, desde a década de 80 até hoje, é possível notar uma evolução que acompanhou esse processo de especialização. Isso significa uma adaptação das competências gerais do MRE, e

⁶¹ Essa comparação é evidente pela contraposição da estrutura do MRE estabelecida pelo último Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE 2008), publicado em maio de 2008 (D.O.U. de 06.05.2008), como anexo à Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008 (Portaria MRE, n. 212/08), em relação ao Regimento anterior (RISE 1987), publicado pela Portaria MRE nº 580, de 13 de maio de 1987.

principalmente dos próprios departamentos e divisões, com a incorporação de novas atribuições e atualização de questões temáticas ainda mais específicas.

No caso da temática ambiental, por exemplo, a incorporação das questões relativas ao meio ambiente, na distribuição de competências da Estrutura Regimental do MRE, apresenta modificações significativas desde sua inclusão, em 1987⁶². Nesse primeiro momento, apesar de ainda não ser uma competência geral do MRE, essa temática foi inserida nas competências da Divisão das Nações Unidas (art. 61), no âmbito da SubSecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais e Especiais, a qual coube “III - cuidar dos assuntos relativos à preservação do meio-ambiente”, bem como “Cabe ao Chefe do Departamento de Organismos Internacionais representar o Ministério das Relações Exteriores, (...) No Conselho Nacional do Meio Ambiente”. (RISE 1987).

A partir do Decreto nº 99.261, de 23 de maio de 1990, a temática ambiental passa a ser incorporada como competência geral do MRE (art. 2), a quem cabe “tratar, em cooperação com outros órgãos interessados, de questões relativas à ciência e tecnologia, meio ambiente, finanças e tráfico ilícito de drogas, em âmbito externo”. Desde então, foi criado no âmbito da Secretaria-Geral de Política Exterior (Art. 15, Decreto nº 99.578, de 10.10.1990), o Departamento do Meio Ambiente (Art. 15, IX), contando com a “Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço” e a “Divisão do Meio Ambiente”.

Atualmente, compete ao MRE “acompanhar e participar da evolução dos aspectos internacionais relacionados, *inter alia*, a: (...) c) meio ambiente” (Portaria MRE n. 212 de 2008, art. 3, VIII, ‘c’) por meio da Subsecretaria-Geral Política I (art. 41). Por sua vez, esta Subsecretaria conta, agora, com o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME) (art. 41, V), e suas atuais divisões “b) Divisão do Meio Ambiente (DEMA); e c) Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD)”. Além disso, conforme essa última estrutura regimental (art. 141) ficou instituída no plano de cooperação técnica, a Coordenação-Geral de Cooperação Prestada nas Áreas de Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente (CGMA). As competências específicas desses órgãos, bem como a sugestão de localização da definição de agenda e acompanhamento da política externa

⁶² Essa constatação pode ser verificada por uma análise detalhada da evolução histórica (1985-2008) de incorporação da temática ambiental na Estrutura Regimental do MRE.

para casos que envolvam a temática ambiental, serão detalhadas no próximo item deste trabalho.

É interessante notar que, enquanto as secretarias e assessorias de assuntos internacionais dos demais ministérios expressam a interlocução desses órgãos com o MRE⁶³, este Ministério, junto à incorporação da lógica de especialização temática, caminha para o reconhecimento do processo de descentralização horizontal da política externa. O MRE expressa, nesse processo, a interlocução com outros Ministérios, além das pastas tradicionais de defesa e planejamento. O primeiro indício dessa tendência aparece a partir do último decreto que estabelece competências para o MRE (Dec. nº 5.979, de 6.12.06)⁶⁴. Assim, junto à criação do Departamento de Energia⁶⁵, no exercício de suas atribuições, o MRE “atuará em coordenação com o Ministério de Minas e Energia” (Dec. nº 5.979/06, art. 15, parágrafo único).

Junto com a aproximação interministerial, outro efeito do processo de descentralização horizontal, e da consequente modernização do Itamaraty, é a aproximação do MRE no acompanhamento das várias políticas públicas, que compreendem cada vez mais um momento de política externa. Na realidade, com as transformações ocorridas desde o final da década de 80, todas as políticas públicas passam a ter um momento pelo menos potencial de política externa. Por isso, a tentativa de cumprir uma missão praticamente inalcançável de coordenação geral da política externa que agora incumbe ao MRE, sob risco de perder espaço político. Nesse sentido, por uma interpretação das competências atribuídas ao MRE, conforme seu último RISE (2008), o Itamaraty teria assumido um papel de coordenador geral dos aspectos externos das políticas públicas, incluindo acompanhamento geral ou de definição de agenda, pela participação em suas fases de formulação.

⁶³ Esse é o caso do Ministério de Minas e Energia (MME) bem como do Ministério do Meio Ambiente (MMA). No caso do MME, conforme Dec. 5.267 de 2004, compete ao Gabinete (Art. 3) “VII - articular-se com o Ministério das Relações Exteriores, visando o relacionamento harmônico entre as instâncias, ”. No exemplo da ASIN do MMA, pela portaria que estabelece suas competências cabe “III - atuar como interlocutor do Ministério e das suas entidades vinculadas junto ao Ministério das Relações Exteriores” (Portaria no. 347 de 6.12.06).

⁶⁴ De agora em diante Dec. nº 5.979/06.

⁶⁵ Na realidade um órgão específico para tratar de questões de energia já havia sido criado em 1978 (Portaria 474 de 28.02.78 - RISE), mas não como departamento específico, e sim como uma divisão no âmbito do Departamento Econômico - Divisão de Energia e Recursos Minerais (DEM), que cuidava especialmente das questões estratégicas relacionadas à energia nuclear, gás e petróleo. O Departamento de Energia só aparece em 2006, incluindo questões energéticas atuais como relacionadas a recursos renováveis, no contexto já avançado de especialização temática do Itamaraty para fazer face ao processo que chamamos de descentralização horizontal.

Acompanhando esse raciocínio, a primeira vez que aparece a expressão políticas públicas sob competência do MRE está relacionada à incorporação do Departamento de Energia, ao qual compete “II - negociar aspectos externos das políticas públicas relativas à utilização dos recursos energéticos (renováveis e não renováveis), inclusive o aproveitamento da energia elétrica” (art. 15, II do Dec. nº 5.979/06). Entre 2006 e 2008, considerando a necessidade de adaptação do RISE aos dispositivos do Dec. nº 5.979/06, com o RISE 2008, ampliou-se as incumbências do MRE com relação às políticas públicas. Além do Departamento de Energia ter ampliado o acompanhamento de “políticas públicas”⁶⁶, o MRE em geral, no trato dos assuntos de sua competência, deve “formular políticas públicas para as comunidades brasileiras no exterior” (RISE 2008, art. 3, XV). No mesmo sentido, incumbe ao Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais, “coordenar a participação do Ministério nos órgãos e colegiados do Governo brasileiro, estabelecidos para a discussão, definição e implementação de políticas públicas nas matérias de sua responsabilidade” (*idem*, art. 54, III). E, ainda, por meio da Coordenação de Divulgação (DIVULG), compete ao MRE “divulgar, no Brasil, aspectos das políticas públicas de outros países que contribuam para o debate interno brasileiro” (*idem*, art. 154, III, IV). Por fim, pelas competências da Gerência de Acompanhamento de Programa de Governo (GEPRO)⁶⁷ observa-se a incumbência de “elaborar o mapeamento das políticas públicas afetas ao MRE, com identificação dos macro-objetivos, dos recursos previstos, dos agentes responsáveis e interfaces, de modo a evidenciar a importância estratégica de cada um, inclusive em relação ao projeto global de governo”.

Na onda dessas adaptações, vale ainda notar o reconhecimento formal de aproximação do MRE com outros atores fora do âmbito do executivo federal, como atores públicos e privados, e principalmente com organismos da sociedade civil. Não é por acaso, assim como ocorre com as questões de políticas públicas, que essa aproximação formal tenha sido reconhecida, num primeiro momento, junto às competências do Departamento de Energia. Desta forma, além de atuar em coordenação com o MME e “demais órgãos da administração pública”, o MRE deve estabelecer coordenação com “entidades da sociedade civil relacionados com os temas em questão” (Dec. nº 5.979/06, art. 15, parágrafo único). Nesse

⁶⁶ Competências ampliadas em suas divisões conforme Portaria MRE, n. 212/08: “Art. 59. Compete à Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DRN): (...) II – negociar aspectos externos das políticas públicas relativas ao aproveitamento da energia elétrica e dos demais recursos energéticos renováveis do Brasil; (...) Art. 60. Compete à Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis (DREN): (...) II – negociar aspectos externos das políticas públicas relativa ao aproveitamento do petróleo e gás natural em negociações bilaterais, regionais e foros multilaterais, em especial aqueles relacionados com o abastecimento do mercado brasileiro”.

⁶⁷ No âmbito do Regimento Interno da Secretaria de Controle Interno (CISSET) do MRE, cf. Portaria MRE, n. 212/08, art. 6, § 1º, VI – anexo.

caminho, conforme RISE 2008, além de ampliar significativamente referências à colaboração dessa natureza com outros órgãos do governo específicos⁶⁸, aparece junto às competências gerais do MRE a aproximação com organismos da sociedade civil. Cabe ao MRE, agora, “contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira” (Portaria MRE, n. 212/08, art. 3, IV).

Ora, diante dessas transformações, influenciadas tanto pela mudança na natureza da política externa, cujo reflexo mais nítido é o alargamento e aprofundamento do espaço de sua definição, é natural que ocorra uma ampliação significativa tanto da produção de informação quanto da troca de informação entre os diversos atores. Uma vez adotada a lógica de análise de políticas públicas, pela linha cada vez mais tênue entre seus espaços de definição com relação aos momentos da política externa, resta questionar os impactos (anti) democráticos do acesso à informação como condição para participação direta dos diversos atores no momento da política externa, ou de definição dos aspectos externos das várias políticas públicas.

A seguir, propõe-se a uma análise da estrutura legal que busca representar tanto a descentralização horizontal da política externa brasileira, ou seja, as competências de outras agências burocráticas para definição de agenda de política externa, como ocorre com o MMA, quanto à incorporação de competências funcionais no âmbito do MRE, especialmente para a temática ambiental.

A partir deste exemplo de ampliação dos canais formais de definição da agenda da política externa, procura-se, então, vislumbrar as formas de interação (concorrente ou

⁶⁸ Tal aproximação pode ser observada pelos extratos do atual RISE (2008), a seguir “**Art. 34.** Cabe aos **Subsecretários-Gerais**, (...) VII – relacionar-se e corresponder-se com titulares de cargos ou funções equivalentes nas Administrações federal e estadual e de entidades públicas e privadas, bem como com representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário e de organizações da sociedade civil; (...) **Art. 40.** Compete à **Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome** tratar os seguintes temas, do ponto de vista da política externa: (...) g) Diálogo com a Sociedade Civil; (...) **Art. 48.** Compete à Divisão de Direitos Humanos (DDH): (...) II,(...) f) à Comunidade das Democracias e a seus respectivos grupos de trabalho, inclusive: 1. o Grupo de Trabalho sobre Governança Democrática e Sociedade Civil; (...) **Art. 103.** Compete à **Divisão da Área de Livre Comércio das Américas (DALCA)**: (...) III - representar o MRE em eventos organizados pela sociedade civil sobre os temas mencionados nos incisos I e II acima. (...) **Art. 104.** Compete à **Divisão da União Européia** e Negociações Comerciais Extra- Regionais (DUEX): (...) III – representar o MRE em eventos organizados pela sociedade civil sobre os temas mencionados nos incisos I e II acima. (...) **Art. 254.** Compete especificamente ao Escritório de Representação em Santa Catarina (ERESC): (...) VI - auxiliar autoridades, empresas e representantes da sociedade civil em seus contatos com diferentes setores do Ministério; (...) **Art. 255.** Compete especificamente ao Escritório de Representação em Minas Gerais (EREMINAS): (...) IX – auxiliar autoridades, empresas e representantes da sociedade civil em seus contatos com diferentes setores do Ministério.”.

complementar) entre as diferentes burocracias (MRE e MMA). Questiona-se, então, a existência de canais de participação de atores não estatais, em uma ou outra burocracia, bem como mecanismos que possam ser acionados para o acesso à informação quanto à definição de suas políticas. Esse mapeamento possibilitará identificar espaços e dinâmicas com os quais, formalmente, poderia ocorrer a definição de agenda de casos específicos que incorporam a temática ambiental, como na definição da defesa do caso dos pneus tratado no capítulo quarto.

Os quadros abaixo transcrevem as principais características da distribuição de competências para a condução da política externa brasileira, tendo em vista (i) a preponderância do Executivo; (ii) o exemplo do processo de descentralização horizontal da política externa brasileira para a temática ambiental traduzido pelas competências do MMA para assuntos de política externa; (iii) a reconfiguração no interior do próprio Itamaray face à inserção da temática ambiental; (iv) possibilidades de atuação da sociedade civil junto a esses espaços; e (v) possibilidades de acesso à informação nesse âmbito.

3.3.1. Distribuição de competências da política externa brasileira

A continuidade da preponderância do Poder Executivo para a condução da política externa no período de redemocratização brasileiro já foi demonstrada por Sanchez *et al.* (2006). Essa análise foi realizada levando-se em consideração a distribuição de competências dos três poderes, sob a ótica dos ciclos de vida de políticas públicas (dividida nas etapas de formulação, decisão, implementação e avaliação), comparando a Constituição de 1967 com relação à Constituição de 1988. Desta forma, apesar de as duas cartas constitucionais não designarem “literalmente o poder competente para a formulação da política externa brasileira” (Sanchez *et al.*, 2006, p. 129), as autoras demonstram que a concentração de poderes no âmbito do Executivo é percebida essencialmente pelas suas competências, em relação aos demais poderes, concentrada nas fases de formulação e decisão da política externa. Assim, segue a distribuição de competências do Executivo realizada pelas autoras, seguida da avaliação do papel deste poder no que se refere à política externa⁶⁹:

⁶⁹ A análise se concentra nas questões de celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz, bem como para a atividade de manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais.

“No que se refere ao poder Executivo, compete à União, na figura do Presidente da República, manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (arts. 21, I, e 84, VII, da CF-1988; arts. 8º, I, e 83, VII, da CF-1967); ao Presidente, privativamente, celebrar tratados e acordos internacionais (art. 84, VIII, da CF-1988; art. 83, VIII, CF-1967) e à União, na figura do Presidente da República, declarar a guerra e celebrar a paz (arts. 21, II, e 84, XIX e XX, da CF-1988; arts. 8º, II, e 83, IX e X, da CF-1967)

[...]

Observa-se que, tanto na Constituição de 1967 quanto na de 1988, o poder Executivo, em comparação com os demais poderes, tem um papel eminentemente concentrado nas fases de formulação e decisão da política externa. Essa concentração é mais evidente quando se trata da declaração de guerra e da celebração da paz, temática por cuja implementação esse poder também é responsável (em ambas as Constituições). Destaca-se, ainda, que no caso da Constituição de 1967, especificamente, o poder Executivo também atuava na avaliação da guerra²⁸. Conclui-se, portanto, que as competências do poder Executivo em ambas as Constituições não foram modificadas na sua essência, exceto quanto à avaliação de questões relativas à guerra (fase para a qual não há previsão na Constituição vigente).”

No âmbito do Poder Executivo, as competências delegadas pelo Presidente aos principais órgãos que o auxiliam, os Ministérios, tem fundamento no art. 84 da Constituição de 1988. Desta forma “Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa”. Por essa competência, especificadas na Lei n.10.683, de 28 de maio de 2003 (dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios), ficam estabelecidos os Ministérios dentre outros, das Relações Exteriores e do Meio Ambiente (art. 25, XV e XIX, respectivamente).

A partir de decretos específicos, então, são distribuídas competências para cada Ministério. Em princípio, é pelo decreto que aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores (Dec nº 5.979/2006, atualmente em vigor) que são atribuídas competências específicas para a condução da política externa no Brasil. Tais competências são ainda mais detalhadas nos anexos a esse tipo de decreto, que adaptam os Regimentos Internos dos ministérios as alterações indicadas pelos primeiros, sendo publicadas por meio

de portarias de cada ministério. Esse é o caso da Portaria MRE, n. 212/08, contendo em seu anexo único o RISE 2008.⁷⁰

Quadro 1.

| Finalidade, natureza e atribuição de competências do MRE | |
|--|--|
| <p>Dec. nº 5.979, de 06.12.06 [anexo I - estrutura regimental do MRE]</p> | <p>CAPÍTULO I - DA NATUREZA E COMPETÊNCIA - Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política internacional; II - relações diplomáticas e serviços consulares; III - participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; IV - programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e V - apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais. Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais.</p> |
| <p>Portaria MRE nº 212, de 30.04.08 [DOU de 06.05.08]- Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE)</p> | <p>TÍTULO I - NATUREZA E FINALIDADE DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, doravante referido como MRE, é o órgão político da Administração direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior. Art. 2º [v. art 1o Dec. 5.979, acima]. Art. 3º No trato dos assuntos de sua competência, incumbe ao MRE: I – dar execução às diretrizes de política exterior estabelecidas pelo Presidente da República; II – propor ao Presidente da República linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros; III – recolher as informações necessárias à formulação e execução da política exterior do Brasil, tendo em vista os interesses da segurança e do desenvolvimento nacionais; IV – contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira; V – administrar as relações políticas, econômicas, jurídicas, comerciais, culturais, científicas, técnicas e tecnológicas do Brasil com a sociedade internacional; VI – negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais; VII – promover os interesses governamentais, de instituições públicas e privadas, de empresas e de cidadãos brasileiros no exterior; VIII – acompanhar e participar da evolução dos aspectos internacionais relacionados, inter alia, a: a) direitos humanos e temas sociais; b) combate a ilícitos transnacionais; c) meio ambiente; d) Direito do Mar, Antártida e espaço exterior; e) paz e segurança internacionais; f) acesso a mercados, propriedade intelectual, defesa comercial, agricultura e produtos de base, comércio de serviços; g) desarmamento e tecnologias sensíveis; e h) direito internacional geral. IX – representar o Governo brasileiro, no exterior, por meio das Missões Diplomáticas de caráter permanente ou temporário e das Repartições Consulares; X – representar o Governo brasileiro nas relações oficiais, no Brasil, com Missões Diplomáticas, outros órgãos de Governos estrangeiros e agências de Organismos Internacionais; XI – organizar e instruir as Missões Especiais e a representação do Governo brasileiro em conferências e reuniões internacionais e participar da organização e instrução de Delegações chefiadas por autoridades de outros ministérios; (...). XIV – acompanhar e participar da evolução da pauta de assuntos que dizem respeito às questões de integração regional e ao MERCOSUL; XV – incumbir-se da assistência aos cidadãos brasileiros no exterior e formular políticas públicas para as comunidades brasileiras no exterior; (...)XVII – relacionar-se com os poderes executivo e legislativo dos Estados da União e seus municípios para apoiá-los em questões internacionais; (...) Parágrafo único. Aos outros órgãos e aos entes da Administração Pública, em cada caso envolvidos, cabe cooperar com o MRE nas hipóteses objeto dos incisos VI, XI, XII e XIII. Art. 4º O MRE é o órgão federal encarregado de coordenar, na Administração Pública, os assuntos concernentes às relações externas do País. Parágrafo único. Para assegurar a coerência e a unidade da representação e da defesa dos interesses do Brasil no exterior, deve o MRE: a) participar da formulação de diretrizes e programas setoriais com relevância para a política exterior do país; b) coordenar os entendimentos de caráter ou nível técnico, entre órgãos e entes públicos brasileiros e agências de Governos estrangeiros, ou de organismos internacionais, especialmente nas áreas comercial, econômica, financeira, científica, técnica e cultural; (...) d) promover a instituição de comissões e grupos de trabalho interministeriais de natureza executiva ou consultiva; (...). Art. 5º O Ministro de Estado das Relações Exteriores, doravante referido como Ministro de Estado, é o principal auxiliar do Presidente da República na direção da política exterior do Brasil e exerce as superiores orientação, coordenação e supervisão do MRE. Parágrafo único. O Ministro de Estado é membro nato do Conselho de Defesa Nacional.</p> |

Como já foi indicado, hoje, no que tange a condução da política externa, não basta apenas atentar exclusivamente para o MRE. Por isso, em se tratando de análise de definição

⁷⁰ Apesar das várias alterações na distribuição de competências do MRE pelos decretos (foram mais de 15 desde 1985), desde 1987 (Portaria n. 580 de 13 de maio de 1987), ou seja, passados vinte anos, não havia uma alteração tão detalhada por meio de alteração completa do RISE como ocorreu em abril de 2008.

de agenda da política externa, a partir da inserção da temática ambiental, caberá uma análise tanto das competências do MRE quanto do MMA. Neste último caso, conforme distribuição de competências estabelecidas a partir do Decreto 6.101 de 26 de abril de 2007 (Dec. 6.101/07), atualmente em vigor, bem como portarias do MMA, que detalham sua distribuição de competências, como é o caso da Portaria n. 347, de 06.12.2006 (Portaria MMA, n. 347/06). É por esse texto que são definidas, principalmente, as atribuições da Assessoria de Assuntos Internacionais do MMA.

3.3.2. Distribuição de competências da política externa brasileira para temática ambiental.

3.3.2.1. Ministério de Relações Exteriores - Dec. 5976 de 6 de dezembro de 2006 e Portaria MRE, n. 212/08 - RISE 2008

Quadro 2.

| Atribuição de competências do MRE para temática ambiental | | REGIMENTO |
|--|---|-----------|
| INTERNO DA SECRETARIA DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (RISE) 30.04.2008 | | |
| "Art. 3º No trato dos assuntos de sua competência, incumbe ao MRE: (...) VIII – acompanhar e participar da evolução dos aspectos internacionais relacionados, inter alia,(...) c) meio ambiente; " | | |
| Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável | | |
| MRE/Subsecretaria Geral Política I | SGAP I/CAP III Competências Específicas - Seção V - Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME) "Art. 54. Compete ao DME : I - <i>propor diretrizes de política exterior no âmbito internacional</i> relativas ao meio ambiente , ao desenvolvimento sustentável , à proteção da atmosfera, à Antártida, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca; II - <i>coordenar a elaboração de subsídios e instruções</i> , bem como a <i>participação e representação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais</i> , no tocante a matéria de sua responsabilidade; e III - <i>coordenar a participação do Ministério nos órgãos e colegiados do Governo brasileiro</i> , estabelecidos para a discussão, definição e implementação de <i>políticas públicas nas matérias de sua responsabilidade.</i> " | |
| Subseção II - Divisão do Meio Ambiente (DEMA) | | |
| "Art. 56. Compete à DEMA : I – <i>acompanhar, dirigir e orientar a posição oficial brasileira sobre</i> questões relativas à conservação e ao uso sustentável do meio ambiente terrestre , efeitos antropogênicos sobre os ecossistemas terrestres, recursos hídricos, áreas úmidas, áreas protegidas, florestas, espécies ameaçadas, biodiversidade (inclusive acesso e repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais associados), biossegurança, desastres, desertificação, e demais assuntos que encerram uma relação estreita entre, por um lado, a temática ambiental e, por outro, a atividade econômica, científica e tecnológica, ou que impliquem questões humanitárias e sociais no contexto ambiental ; II - <i>tratar de temas ambientais</i> relacionados à região amazônica, em especial os aspectos ambientais do Tratado de Cooperação Amazônica; III – <i>acompanhar, dirigir e orientar a posição oficial brasileira em reuniões, conferências, organismos, negociações, foros e regimes globais, regionais e bilaterais</i> na área de sua competência, em especial : a) Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (BSP); b) Convenção de Ramsar sobre Áreas Úmidas de Importância Internacional; c) Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, da FAO; d) Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Silvestres da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção (CITES); e) Foro das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF); f) Programa o Homem e a Biosfera da UNESCO; g) Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD); h) Convenção Interamericana para Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas; e i) Foro Mundial da Água. IV – <i>coordenar-se com a Agência Brasileira de Cooperação</i> , no tocante à cooperação internacional, assim como ao financiamento internacional de programas e projetos, na sua área de competência; e V - <i>acompanhar e participar das reuniões da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO); Programa Nacional sobre Biodiversidade (PRONABIO); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT); Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio); Comissão Brasileira do Programa o Homem e a Biosfera (COBRAMAB); Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7); Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN).</i> " | | |

**(cont.) Subseção III - Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável
(DPAD)**

"Art. 57. Compete à DPAD: I – *acompanhar, dirigir e orientar* a posição oficial brasileira relativa ao **desenvolvimento sustentável** e à **governança ambiental internacional**, incluindo temas como efeitos antropogênicos sobre a atmosfera, mudança do clima, camada de ozônio, agentes químicos, resíduos perigosos, poluição urbana, e demais assuntos que configuram uma relação estreita entre, por um lado, a temática ambiental e o desenvolvimento sustentável, e, por outro, a atividade econômica, comercial, científica e tecnológica internacionais, ou que impliquem questões humanitárias e sociais no contexto ambiental; II – *acompanhar, dirigir e orientar* a posição oficial brasileira em reuniões, conferências, organismos, negociações, foros e regimes globais, regionais e bilaterais, na **área de sua competência**, em especial: a) Subgrupo de Trabalho sobre Meio Ambiente no Mercosul (SGT-6), Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul e demais foros sobre meio ambiente no âmbito do Mercosul; b) Comissão do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, Conselho de Administração e Foro de Ministros do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); c) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, seus órgãos subsidiários e o Protocolo de Quioto; d) Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio e seu Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, bem como seus órgãos subsidiários; e) Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Determinados Produtos Químicos e Agrotóxicos Perigosos (PIC), bem como seus órgãos subsidiários; f) Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), bem como seus órgãos subsidiários; g) Convenção da Basiléia sobre Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito, bem como seus órgãos subsidiários; h) Abordagem Estratégica para Controle Internacional de Químicos – SAICM; e i) Fundo Global para o Meio Ambiente – GEF. III – *coordenar as agendas* de cooperação bilateral com países com os quais o Brasil mantém instrumentos de cooperação na **área de meio ambiente** (em coordenação com a DEMA) **e de desenvolvimento sustentável**. *Propor e coordenar* a negociação de novos instrumentos de cooperação bilateral; IV – *coordenar posições e canalizar a interlocução* com o Escritório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) sediado em Brasília; V – i, no tocante à cooperação internacional, assim como ao financiamento internacional de programas e projetos, na sua área de competência; e VI - *acompanhar e participar* das reuniões da Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ), do Grupo de Trabalho para Avaliação de Projetos de Meio Ambiente (GTAP), do Comitê Executivo Interministerial para a Proteção da Camada de Ozônio (PROZON), da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), e da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC).

3.3.2.2. Ministério do Meio Ambiente (Dec. 6.101 de 26 de abril de 2007)

Quadro 3.

| Atribuições de Competências do MMA para política externa | |
|---|---|
| Assessoria de Assuntos Internacionais | <p>“Art. 12. À Assessoria de Assuntos Internacionais compete: I - <i>assessorar</i> o Ministro de Estado, as Secretarias do Ministério e as entidades vinculadas nos assuntos relacionados com cooperação internacional nas áreas de competência do Ministério; II - <i>coordenar, orientar e subsidiar a participação do Ministério em foros internacionais</i> que tratam de questões relativas ao meio ambiente e aos recursos hídricos; III - <i>atuar como interlocutor do Ministério</i> e das suas entidades vinculadas <i>junto ao Ministério das Relações Exteriores</i>; IV - <i>articular e negociar com os organismos internacionais, entidades e governos estrangeiros</i>, o apoio a programas e projetos relacionados à Política Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; V - <i>supervisionar e acompanhar a implementação</i> dos acordos e convenções internacionais ratificados pelo Brasil na área de competência do Ministério; e VI - <i>executar outras atividades</i> que lhe forem cometidas na área de sua atuação.”</p> |
| Secretaria Executiva | <p>“Art. 4o À Secretaria-Executiva compete: (...) VI - <i>coordenar</i> o processo de captação dos recursos de fontes internacionais e estrangeiras; VII - <i>supervisionar e coordenar</i> os programas com financiamentos de organismos internacionais e estrangeiros, a implementação dos acordos internacionais e a execução dos convênios e projetos de cooperação técnica nacional e internacional;</p> |
| Departamento de Gestão Estratégica | <p>“Art. 6o Ao Departamento de Gestão Estratégica compete: (...) VII - <i>coordenar</i>, em articulação com as Secretarias do Ministério e as entidades vinculadas, o <i>processo de elaboração e proposição</i> de programas e projetos de cooperação técnica internacional; VIII - <i>apoiar a Assessoria de Assuntos Internacionais nas negociações com os organismos internacionais, entidades e governos estrangeiros</i>, dos programas e projetos de cooperação técnica internacional;”</p> |
| Departamento de Economia e Meio Ambiente | <p>“Art. 8o Ao Departamento de Economia e Meio Ambiente compete: I - <i>subsidiar a formulação de políticas e normas, a definição de estratégias e a promoção de estudos</i> relacionados com: a) o comércio internacional e o meio ambiente”</p> |
| Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento | <p>“Art. 10. Ao Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento compete: (...) VII - <i>coordenar e executar</i> as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na sua área de atuação”</p> |

| Atribuições de Competências do MMA para política externa (cont.1) | |
|---|---|
| Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental | <p>“Art. 14. À Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental compete: (...) V - <i>coordenar as ações do Ministério relacionadas às mudanças climáticas</i>; VI - <i>propor políticas e instrumentos econômicos</i> para regular o mercado de carbono (MDL); VII - <i>coordenar a participação brasileira nas atividades relacionadas ao Foro Intergovernamental de Segurança Química</i>; VIII - <i>promover a cooperação técnica e científica com entidades nacionais e internacionais na área de sua competência</i>; IX - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na área de sua competência</i>; (...)”</p> |
| Departamento de Mudanças Climáticas | <p>“Art. 15. Ao Departamento de Mudanças Climáticas compete: I - <i>subsidiar e assessorar</i> as diversas unidades do Ministério e as entidades vinculadas nos assuntos relacionados com as mudanças globais do clima; II - <i>coordenar</i> reuniões destinadas à <u>formação da posição do Ministério</u> relacionada às mudanças globais do clima;</p> <p>III - <i>acompanhar e subsidiar tecnicamente a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima</i>; IV - <i>subsidiar, assessorar e participar, em articulação com a Assessoria de Assuntos Internacionais, de negociações internacionais e eventos relacionados</i> com as mudanças globais do clima; V - <i>desenvolver estudos</i> para a proteção do sistema climático global e da camada de ozônio; VI - <i>desenvolver políticas e estratégias</i> para a mitigação e adaptação às consequências das mudanças climáticas globais;</p> <p>VII - <i>apoiar a ampliação do uso de alternativas energéticas ambientalmente adequadas</i>; VIII - <i>elaborar estudos para a formulação de políticas e definição de instrumentos econômicos</i> para regular o mercado de carbono (MDL); IX - <i>coordenar e articular, no âmbito do Ministério, a implementação das políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na sua área de atuação</i>; (...)”</p> |
| Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental | <p>“Art. 16. Ao Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental compete: (...) IV - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na sua área de atuação</i>,”</p> |
| Secretaria de Biodiversidade e Florestas | <p>“Art. 18. À Secretaria de Biodiversidade e Florestas compete: (...) VII - <i>promover a cooperação técnica e científica com entidades nacionais e internacionais na área de sua competência</i>; (...) Parágrafo único. Caberá ainda à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, nos aspectos relacionados à pesca, para o exercício da competência de que trata o § 6o do art. 27 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003: I - <i>fixar as normas, critérios e padrões de uso</i> para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, inclusive os mamíferos marinhos, com base nos melhores dados científicos existentes, excetuando-se as espécies altamente migratórias, assim definidas <u>conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar</u>; e II - <i>subsidiar, assessorar e participar, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca.</i>”</p> |
| Departamento de Conservação da Biodiversidade | <p>“Art. 19. Ao Departamento de Conservação da Biodiversidade compete: (...) II - <i>subsidiar, assessorar e participar de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, com o IBAMA e em interação com o Ministério das Relações Exteriores</i>, quando for o caso;</p> <p>III - <i>coordenar a implementação do acordo internacional Mecanismo de Intermediação de Informações (Clearing-House Mechanism) da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB</i>,”</p> |
| Departamento de Florestas | <p>“Art. 20. Ao Departamento de Florestas compete: (...) VI - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na sua área de atuação</i>,”</p> |
| Departamento de Áreas Protegidas | <p>“Art. 21. Ao Departamento de Áreas Protegidas compete: (...) III - <i>coordenar, na qualidade de secretaria-executiva, as atividades: (...)</i></p> <p>c) da Comissão Brasileira do Programa MAB - Homem e a Biosfera, da UNESCO - COBRAMAB; (...) VII - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na sua área de atuação</i>”</p> |
| Departamento do Patrimônio Genético | <p>Dec. 3945/2001: Art. 7o Fica criada, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Departamento do Patrimônio Genético, que exercerá a função de Secretaria-Executiva do Conselho de Gestão, e terá as seguintes atribuições, dentre outras: XI - <u>divulgar lista de espécies de intercâmbio facilitado constantes de acordos internacionais</u>, inclusive sobre segurança alimentar, dos quais o País seja signatário, de acordo com o § 2o do art. 19 da Medida Provisória no 2.186-16, de 2001;</p> |

| Atribuições de Competências do MMA para política externa (cont.2) | |
|---|---|
| Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano | Art. 23. À Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano compete: (...) II - <i>propor políticas, planos e normas e definir estratégias nos temas relacionados com:</i> c) a gestão de recursos hídricos em fóruns internacionais ; (...) VI - <i>propor a formulação da Política Nacional de Combate à Desertificação em conformidade com as diretrizes pré-estabelecidas pelo Ministério e os compromissos da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação</i> ; (...) XII - <i>promover, em articulação com órgãos e entidades estaduais, federais e internacionais, os estudos técnicos relacionados aos recursos hídricos e propor o encaminhamento de soluções</i> ; XIII - <i>promover a cooperação técnica e científica com entidades nacionais e internacionais, na área de sua competência</i> ; XIV - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, na área de sua competência</i> ; (...)" |
| Departamento de Recursos Hídricos | "Art. 24. Ao Departamento de Recursos Hídricos compete: (...) XIV - <i>assessorar o Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano em sua representação junto à Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - UNCCD e demais fóruns internacionais de combate à desertificação, conduzindo a implementação das decisões da conferência das partes da UNCCD</i> ; XIX - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, na sua área de atuação</i> ;" |
| Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas | "Art. 25. Ao Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas compete: (...) II - <i>promover a articulação intra e intergovernamental e com os atores sociais para a implementação do Programa de Recuperação e Revitalização de Bacias Hidrográficas</i> ; III - <i>supervisionar e articular as ações intergovernamentais relacionadas à implementação do Programa de Recuperação e Revitalização de Bacias Hidrográficas e do Programa de Conservação de Bacias Hidrográficas com Vulnerabilidade Ambiental</i> ;" |
| Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável | "Art. 27. À Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável compete: VIII - <i>promover a cooperação técnica e científica com entidades nacionais e internacionais, na área de sua competência</i> ; (...) IX - <i>coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na área de sua competência</i> " |
| Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental | Art. 31. À Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental compete: I - <i>promover a articulação e a integração intra e intergovernamental de ações direcionadas a implementação das políticas públicas de meio ambiente e a construção de agendas bilaterais ou multilaterais, nas áreas de responsabilidade do Ministério</i> ; |
| Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente | Art. 32. Ao Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente compete: I - <i>apoiar a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental nas seguintes ações:</i> a) <i>promoção da articulação e a integração intra e intergovernamental de ações direcionadas à implementação das políticas públicas de meio ambiente e a construção de agendas bilaterais ou multilaterais, nas áreas de responsabilidade do Ministério</i> ; |
| Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental | Art. 33. Ao Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental compete: I - <i>apoiar a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental nas seguintes ações:</i> a) <i>elaboração, coordenação e acompanhamento da Agenda 21 brasileira e estimular a implementação de Agendas 21 locais e regionais</i> ; |

Tendo em vista as considerações iniciais sobre definição de agenda de políticas públicas a partir de FUKS (2001) e FRANÇA (2007), lembra-se que este é um primeiro momento do processo decisório e compreende a limitação de um amplo leque de temas que potencialmente poderiam ocupar um lugar de destaque. Ao estabelecer as competências para definição de agenda para a política externa ambiental, portanto, atenta-se para as possibilidades de um ou outro ator, neste caso, MRE e MMA, participar do processo decisório, em razão, sobretudo, da temática de sua competência que têm condições de colocar em destaque em determinando âmbito – do local ao global – de atuação.

Considerando o ciclo de vida das políticas públicas, que segundo Harguindeguy (2006, p. 150) pode compreender até seis etapas – (i) definição de agenda; (ii) formulação, (iii) decisão, (iv) implementação; (v) avaliação e (vi) finalização –, sugere-se, pela análise de atribuições de competências, ampla participação tanto do MRE quanto do MMA na política externa ambiental. Isso ocorre nas várias etapas das políticas públicas de temática ambiental,

incluindo seus momentos de política externa (ou exterior) e internacional. A etapa em questão nem sempre é explicitada, mas, sugestivamente, entende-se que a definição de agenda possa ocorrer também junto a outras etapas, na medida em que se decida a entrada ou saída da temática ambiental. Assim, poderia ser confundida, por exemplo, com a fase de “formulação” – onde, depois de inserida na agenda governamental, uma política é operacionalizada a partir da elaboração de soluções e alternativas⁷¹ – ou de “decisão” – quando são eleitas propriamente as alternativas a serem implementadas. Nesse sentido, uma questão ambiental chega a ser levada para a pauta, sugestões podem ser discutidas e elaboradas em torno desta questão, contudo, nem todas ou, às vezes, nenhuma das alternativas chega a ser escolhida para implementação.

No caso do MRE, a partir dos quadros acima, destacam-se algumas de suas competências para definição de agenda, especialmente para a temática ambiental – e de desenvolvimento sustentável, que também envolve meio ambiente, mas não se esgota nesse tema⁷². Por meio do Departamento de Meio Ambiente e Temas especiais (DME), cabe ao MRE, “**acompanhar e participar** da evolução dos *aspectos internacionais*”; “**propor diretrizes** de *política exterior no âmbito internacional*”; “**coordernar a elaboração de subsídios e instruções** (...) em *organismos internacionais*”; bem como “**coordenar a participação** (...) nos *órgaos e colegiados do Governo brasileiro* (...) para a **discussão, definição e implementação** de *políticas públicas* nas matérias de sua responsabilidade”. O acompanhamento, coordenação, direção, orientação e participação do MRE em políticas ambientais ainda mais específicas (recursos hídricos, por exemplo) e em fóruns e reuniões mais delimitados (a exemplo do Foro Mundial da Água e Mercosul, nos planos internacionais e regionais; ou, no âmbito nacional, junto ao CNRH) são observados nas competências das Divisões do Meio Ambiente (DEMA) e de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD).

Quanto ao MMA (Dec. 6.101/07), a ASIN/MMA conta com competências gerais para assessorar esse Ministério e coordenar suas atividades nas questões relativas ao meio ambiente, tanto de negociações e articulações nos foros internacionais, quanto na implementação de políticas decorrentes de decisões tomadas no âmbito internacional. Como

⁷¹ Segue-se aqui a explicação de Charlotte HALPERN (2006, p. 154).

⁷² Uma das tensões fundamentais envolvidas na temática do desenvolvimento sustentável é apresentada pela relação entre comércio e meio ambiente. Nesse sentido, v. NASSER (2004).

se observa pelos quadros acima, outros órgãos do MMA também dispõem de competências relacionadas à definição da política externa ambiental.⁷³ No caso do Departamento de Economia e Meio Ambiente está explícita, por exemplo, sua competência para a **definição de estratégias** relacionadas ao “comércio e o meio ambiente” (art. 8). Já à Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (art. 31), com o apoio do Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama (art. 32), compete “promover a **articulação e a integração intra e intergovernamental** de ações direcionadas (...) a **construção de agendas bilaterais ou multilaterais** nas áreas de responsabilidade do Ministério”.

De acordo com as competências do MRE e MMA é possível, ainda, que sejam implícita ou explicitamente complementares. De um lado, uma forma de complementaridade pode ser relacionada à interlocução entre os dois Ministérios. Nas competências do MRE esse diálogo aparece de forma indireta, por exemplo, no acompanhamento, direção e orientação da posição oficial brasileira junto à Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul. Ocorre, também, pela participação do MRE em encontros realizados no âmbito do MMA, como é o caso das reuniões do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), dentre outros conselhos e comitês interministeriais. Já pelas competências do MMA, a interlocução com o MRE se dá de modo mais explícito. São previstas interações expressas entre MMA e MRE, pelo menos, por meio das competências da ASIN/MMA (art.12), da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (art. 18) e seu Departamento de Conservação da Biodiversidade (art.19). Por outro lado, como o MRE é o “órgão federal encarregado de coordenar, na Administração Pública, os assuntos concernentes às relações externas do País (...) para assegurar a coerência e a unidade da representação e da defesa do Brasil no exterior” (art. 4, RISE), qualquer tipo de ‘coordenação’ da política externa por outro órgão federal sugere uma concorrência com relação ao MRE. Este seria o caso, por exemplo, da função do MMA de

⁷³ De acordo com entrevista realizada no âmbito do projeto FOCOS com representante da ASIN/MMA, em julho de 2007, praticamente todas as secretarias e órgãos do MMA, incluindo IBAMA, trabalham bastante com temas que relacionados à definição de agenda da política externa. Cada órgão trabalha com um tema mais ou menos específico e a ASIN funciona como um órgão intermediário, de coordenação das questões internacionais tratadas pelo MMA. Como é a ASIN quem recebe demandas, distribui internamente e “devolve” respostas, é também responsável pela interlocução com o Itamaraty, que por sua vez “é o responsável pelas negociações propriamente”. Como, atualmente, os temas mais “quentes” na pauta internacional do MMA referem-se à mudança climática e diversidade biológica, observa-se também o reflexo institucional de criação das recentes Secretarias específicas para esses temas na última reestruturação do MMA (2007).

coordenação da participação brasileira relacionadas a foros internacionais, tal como previsto para o Foro Intergovernamental de Segurança Química⁷⁴ (art. 14, Dec. 6101/07).

3.4. Impactos (anti) democráticos na descentralização horizontal da política externa brasileira

3.4.1. Abertura à participação de atores não estatais no MRE e MMA

Conforme sugerido no item acima, pelas suas competências gerais, já foi reconhecida uma aproximação do MRE com organismos da sociedade civil (Dec. nº 5.979/06, Art. 15, parágrafo único e Portaria MRE nº 212/08, art. 3, IV). Notou-se também que a coordenação específica com atores dessa natureza foi incorporada, num primeiro momento, junto ao Departamento de Energia do MRE e, mais recentemente, no âmbito de outras áreas temáticas. Para as questões ambientais, contudo, essa interação ainda não foi explicitada junto ao MRE.

Na realidade, mesmo a interlocução explícita em outras áreas ainda poderia ser considerada apenas uma participação retórica junto ao principal órgão do executivo federal encarregado da política externa. Isso ocorre, pois, apesar de traduzir o reflexo da recente aproximação do MRE com atores não estatais, persiste a falta de mecanismos que viabilizariam uma participação direta clara e sistemática entre esses atores. A ausência e a dificuldade de se criar mecanismos de participação direta junto ao Poder Executivo⁷⁵ para acompanhamento da política externa na área de direitos humanos, por exemplo, levou à criação, em 2005, do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa junto ao Poder Legislativo⁷⁶. É interessante notar que pela composição deste Comitê, a representação⁷⁷

⁷⁴ Foro Intergovernamental de Segurança Química é um instrumento para assegurar a implantação de um regime de segurança química em escala mundial criado em 1994, a partir das recomendações da Agenda 21.

⁷⁵ Tanto no MRE quanto na Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos humanos. No caso da SEDH, nota-se pelas suas competências a função de “articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade”. Segundo resultados parciais da pesquisa FOCOS (v. nota 27), no caso das atividades internacionais da SEDH, cujo foco se dá no acompanhamento de casos (denúncias e processos) no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, principalmente, por meio de sua Assessoria Internacional, que também conta com um diplomata lotado, há um contato intenso com organizações da sociedade civil. Esse contato, bem como a própria institucionalidade da Assessoria Internacional, no entanto, não se dá de modo formal.

⁷⁶ Esse Comitê brotou do compromisso assumido durante a audiência pública “Política Externa e Direitos Humanos”, realizada em 28 de Setembro de 2005, na Câmara dos Deputados, por iniciativa da CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Mais detalhes sobre o histórico de criação deste Comitê, sua missão, estrutura e composição, tendo como um dos seus principais objetivos a “Produção e disseminação de informação

de instituições estatais aparece por meio das Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal e, no caso do Poder Executivo, pelo Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde. O diálogo deste Comitê, assim, não é formal, nem sistemático, tanto com relação ao MRE, quanto com a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), podendo ocorrer quando são estabelecidas audiências públicas junto ao Legislativo.

Com relação à política externa ambiental, fugindo da centralidade dada ao espaço de decisão no âmbito restrito do MRE, sugere-se a possibilidade de estágios mais avançados de porosidade a partir do MMA. A estreita aproximação do MMA com organismos da sociedade civil acompanha o histórico de criação desse Ministério que, como já mencionado, remonta à época de realização da ECO-92⁷⁸. Foi uma fase fortemente marcada por amplas discussões com atores sociais. Desde então, o diálogo do MMA com organizações da sociedade civil vem sendo construído de modo contínuo, o que também é refletido em sua estrutura institucional. A partir de sua última reestruturação (Dec. 6101/07), de modo geral, observa-se a interlocução do MMA com a “sociedade civil organizada”, no âmbito do Departamento de Recursos Hídricos (art. 24), bem como pela “articulação intra e *intergovernamental* e com os *atores sociais*” (art. 25), junto ao Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas⁷⁹.

sobre a elaboração e condução da política externa brasileira em direitos humanos” estão disponíveis em <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/cdhm/ComBrasDirHumPolExt/Comite.html/view>>.

O diagnóstico que levou às discussões e o compromisso para a criação deste Comitê é apontado no relatório “Política Externa e Direitos Humanos: o Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU”, do Programa de Acompanhamento de Política Externa em Direitos Humanos (PAPEDH), elaborado pela organização não governamental Conectas Direitos Humanos. Este relatório sugere a necessidade de participação principalmente nas etapas de definição de agenda e formulação da política externa brasileira de direitos humanos. Em suas conclusões, o relatório recomenda no item sobre participação a “necessidade de divulgação prévia das principais questões a serem resolvidas em cada encontro internacional (por exemplo, antes de cada sessão da CDH), para que possam ser amplamente debatidas pela sociedade civil (tomando como exemplo a reunião prévia à Conferência de Viena em 1993)” (PAPEDH, 2005, p. 56).

⁷⁷ Que se dá “por instituições do Estado e por entidades da sociedade civil que tenham trabalhos comprovadamente reconhecidos na área dos direitos humanos bem como alguma ligação com o tema de política externa” (cf. nota supra).

⁷⁸ Cf. nota de rodapé 57. Segundo questionário respondido por representante da instituição que atua no caso dos pneus, esse período marcou, por exemplo, também o início da interação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) com o MMA.

⁷⁹ Além de expressa nas competências gerais do MMA, a interlocução de destaque do MMA com a sociedade civil na gestão dos recursos hídricos e em particular de revitalização de Bacias Hidrográficas tem sido apontada pela literatura como parte de um “sistema inovador tanto no Brasil como internacionalmente. Rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário (...) apresentam uma importante inovação, uma vez que aumentam a representação da sociedade civil” (Jacobi, 2004, p. 270).

De todo modo, sabe-se que, para quase todos os temas, incluindo aqueles relacionados à pauta internacional tratada no âmbito do MMA, existem instâncias de governança – grupos de trabalho, comitês e comissões – com a participação da sociedade civil. Alguns desses foros são informais, mas bastante ativos, como é o caso do grupo de trabalho para mudança do clima, que subsidia o MMA com informações e discussões para tomada de decisão⁸⁰. Outros foros, além de mais antigos, são formais, como aqueles mencionados também na estrutura do MRE, dos quais a Divisão do Meio Ambiente (DEMA/MRE) participa. Este é o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) ou da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO)⁸¹.

O CONAMA, órgão consultivo e deliberativo, por exemplo, foi instituído desde 1981⁸² e tem por finalidade “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo e demais órgãos governamentais, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”⁸³. Como órgão colegiado representativo de cinco setores, a composição do CONAMA se dá por órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil^{84 85}, sendo que suas reuniões são abertas a toda sociedade.

⁸⁰ Segundo o comentário de representante da ASIN/MMA, em entrevista realizada no âmbito do projeto FOCOS, a participação da sociedade civil nesse grupo foi fundamental, por exemplo, nas negociações para redução das emissões de gases de efeito estufa por desmatamento.

⁸¹ De acordo com o diagnóstico sobre participação da sociedade civil nos colegiados ambientais do Brasil (tendo sido levantadas 197 representações da sociedade civil em pelo menos 28 desses colegiados), elaborado pelo FBOMS (2008b), a CONABIO (órgão colegiado, consultivo, normativo e deliberativo) é identificada como uma das instâncias mais transparentes. O acesso à informação pela CONABIO se dá (i) a partir de suas reuniões, pela publicação de suas de pautas, atas e documentos diversos; e (ii) sobre as atividades de seu colegiado, disponibilizam por meio eletrônico os resultados de deliberações, resoluções, monções, legislação e informações sobre suas Câmaras Técnicas.

⁸² A criação do CONAMA se deu no âmbito da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, de 31.08.1981.

⁸³ Redação dada pela lei nº 8.028, de 1990 e atualizada pelo último Regimento Interno do CONAMA, conforme Portaria MMA nº 168, de 10.06.2005.

⁸⁴ Cf. artigo 4º da Portaria MMA nº 168, do total de 108 conselheiros que compõem o Plenário, vinte e dois são representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo pelo menos dois representantes de entidades ambientalista de cada uma das regiões geográficas do país e um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional. Nota-se, ainda, que os membros representantes da sociedade civil podem ter as despesas de deslocamento e estada pagas à conta de recursos orçamentários do MMA, “quer se trate de participar de reuniões do Plenário do CONAMA, quer de suas Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho”. Apesar dessa garantia formal de apoio financeiro à participação da sociedade civil, uma das conclusões da avaliação realizada pelo FBOMS (2008b), identifica a necessidade de “recursos financeiros adequados para estruturar uma agenda própria da bancada da sociedade civil” no âmbito do CONAMA. Outra demanda com relação a este foro, reclama um “apoio e infra-estrutura para os representantes se reunirem e discutirem antes das reuniões dos colegiados com assessoria técnica” (FBOMS, 2008b, p.56).

⁸⁵ Cf. artigo 3º e 4º da Portaria MMA nº 168.

Apesar de sua composição plural e de atos⁸⁶ que têm conseqüências também para a esfera internacional, este foro é pouco conhecido como parte do espaço de decisão de aspectos externos das políticas públicas ambientais. No histórico do caso dos pneus, por exemplo, elencam-se pelo menos cinco resoluções do CONAMA voltadas à regulamentação relacionada à proibição de importação de pneus usados e reformados⁸⁷. Tais regulamentações fazem parte das medidas brasileiras que foram contestadas tanto no âmbito do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, em 2001, pelo Uruguai, quanto no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC), desde 2005, pelas Comunidades Européias (CE).

A atuação mais ativa de organizações da sociedade civil, bem como de representantes do próprio MMA, principalmente com o objetivo de influenciar a definição de agenda da política externa, pela introdução de argumentos ambientais na defesa brasileira neste caso só aconteceu, contudo, a partir do contencioso na OMC, a ser estudado no capítulo quarto. Essa lacuna sugere o desconhecimento das conseqüências dos atos do CONAMA, dentre outros aspectos do caso, tanto por representantes do MMA quanto por entidades da sociedade civil⁸⁸, apesar dessa instância estar diretamente relacionada ao caso e formalmente aberta à ampla participação de entidades da sociedade civil, notadamente de caráter ambientalista⁸⁹. Daí a imprescindibilidade do acesso à informação seguindo critérios que vão além do simples

⁸⁶ Cf. MMA, são atos do CONAMA: (i) resoluções – deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais; (ii) decisões – multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA, em última instância administrativa e grau de recurso, ouvido previamente o CIPAM; (iii) moções – manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental; (iv) proposições – matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e (v) recomendações – manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental.

⁸⁷ Essas resoluções regulamentam principalmente alguns dispositivos da Convenção da Basiléia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 875 de 1993. Em decorrência do tratamento à “importação de resíduos”, indicado nessa Convenção, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) publicou a portaria n. 138-N de 22.12.1992, proibindo a importação de pneumáticos usados. As resoluções do CONAMA que substituíram e seguiram a Portaria do IBAMA estão elencadas no capítulo quarto desse trabalho. Sobre o processo de elaboração das resoluções do CONAMA, ver organograma do Anexo III.

⁸⁸ Ressalte-se, aqui, o diagnóstico identificado pelo relatório FBOMS (2008b, p.51) da necessidade de maior integração entre a pauta dos fóruns, redes e agenda de decisões do CONAMA com outras instâncias de tomada de decisão que influenciam na efetividade de seu processo decisório.

⁸⁹ De acordo com o questionário respondido pela Associação de proteção ao meio ambiente de Cianorte (APROMAC), por exemplo, esta instituição participou como conselheiro do CONAMA na revisão da resolução CONAMA 258/99, soube da controvérsia do Mercosul, mas acompanhou muito pouco e de longe não tendo por objetivo influenciar na definição da defesa nessa instância. Já com relação ao contencioso da OMC, a colaboração desta instituição junto ao governo federal (MMA e MRE) foi bastante ativa a partir da fase de consultas e principalmente em 2006, época de definição da posição do Brasil para a defesa no caso.

acesso e a qualquer tipo de informação, como condição para formas de participação democrática na política externa ambiental.

3.4.2. *Condições legais de acesso à informação*

Antes de analisar parte da dinâmica de acesso à informação relacionada à inserção da temática ambiental nos argumentos de defesa do Brasil, entre a controvérsia do Mercosul e o contencioso da OMC, o que possibilitou a atuação de algumas organizações da sociedade civil no caso, segue uma breve análise de possíveis mecanismos legais de acesso à informação. Sugere-se também, a seguir, a particularidade do direito à informação relacionada à temática ambiental.

3.4.2.1. *Direito à informação na Constituição de 1988*

A discussão do acesso à informação como direito refere-se ao *direito à informação* e não ao *direito de informação*⁹⁰. Consagrado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição de 1988, o direito à informação visa a colocar o interesse geral de publicidade em contraponto ao segredo dos órgãos públicos:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Os principais objetivos desse direito referem-se à fiscalização das atividades da administração e à participação cidadã no espaço público. Pela interpretação do dispositivo constitucional, como sugere Paulo Affonso Leme Machado (2006, p.57), o artigo 5º, XXXIII, trata do direito à informação frente aos órgãos públicos, enquanto que o inciso XIV, de caráter geral, assegura o direito à informação diante do particular ou do Estado. O que torna a informação pública, contudo, não é o simples fato de estar em poder do Poder Público, mas ter como principal característica a relação com o interesse público ou social. O controle democrático e a participação democrática, portanto, não podem ocorrer se não estiverem respaldados no direito à informação.

⁹⁰ Sobre essa distinção, ver Weverson da Silva Viegas, “O direito à informação como pressuposto para a participação popular no estatuto da cidade” Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV, nº 4, 2003-2004, p. 672.

Mecanismos de controle democrático previstos pela própria Constituição, possivelmente estendidos à política externa, mas ainda não explícitos com relação a esse momento do processo decisório, como no caso do princípio de publicidade (ou da transparência) dos atos administrativos elencado no art. 37, dentre outros, foram indicados por Sanchez et al (2006, p. 132 e ss). Como apontam as autoras, entretanto, para um entendimento mais esclarecedor sobre as possibilidades de concretização desses direitos e princípios que, por sua vez, dependem da concretização do direito à informação, torna-se essencial a indicação de elementos que auxiliem nas suas interpretações e implementações. O segundo passo dessa análise, portanto, atenta para a legislação infraconstitucional.

3.4.2.2. Direito à informação na legislação infraconstitucional e nas questões de (política externa de) temática ambiental

O direito à informação, tal como previsto pela Constituição de 1988, ainda não foi regulamentado na esfera infraconstitucional brasileira. Isso significa que não há um tratamento único na forma de legislação federal que disponha sobre o acesso à informação ou obrigatoriedade de divulgação de informações por parte do poder público, com os necessários procedimentos para requisição de informações, prazos de resposta e responsabilidade pelo descumprimento. Enquanto o projeto de lei PL 219/03 que dispõe sobre a prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública praticamente não tem andamento desde sua apresentação ao Congresso Nacional em 2003, permanece em vigor a lei “do sigilo eterno”. Também chamada Lei de Arquivos, ou lei sobre o sigilo dos documentos públicos, a lei nº 8.159/91 somente especifica casos de exceções, ou seja, possibilidades de documentos serem mantidos em segredo por um tempo indeterminado.

A paralisação do PL 219/03 sugere certa fraqueza da pressão organizada no âmbito nacional para que a concretização do direito à informação ocorra de modo a fortalecer as instituições democráticas no país e seus processos decisórios, incluindo a política externa. Por essa razão, em instâncias internacionais, como no Conselho de Direitos Humanos da ONU ou na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, o Brasil já tem sido criticado e apontado como atrasado em relação a outros países em matéria de lei de acesso à informação. Esse anacronismo aparece nos estudos que desde 2003 subsidiam o projeto de resolução “Acesso à informação: Fortalecimento da democracia”, no âmbito da OEA, e constata a ausência de tais mecanismos no Brasil com relação à legislação presente em

outros países em desenvolvimento como o México, ou ainda Argentina, Chile e Peru.⁹¹ Além dos estudos da OEA, pelo último relatório que analisa a situação dos direitos humanos no Brasil, elaborado no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em abril de 2008, foi o próprio Peru que ressaltou a falta de regulamentação do direito de acesso à informação na legislação brasileira.⁹²

No que tange o acesso à informação especialmente referente às questões sobre o tema do meio ambiente, diferentemente do necessário tratamento geral, seguem previsões expressas em documentos adotados pelo país. Há previsão não apenas em decorrência de conferências internacionais, como no caso da Agenda 21, mas também por meio de legislação federal. É o caso, por exemplo, da lei nº 6.938, de 31.08.1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e obriga o Poder Público a prestar informações ambientais, mesmo produzindo-as quando inexistentes. Além disso, mais recentemente, a lei nº. 10.650, de 16.04.2003, trata especialmente do “acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama”.

Segundo Machado (2006, p. 210) essa legislação foi, em princípio, influenciada pela Convenção Internacional sobre o acesso à informação, participação do público no processo decisório e o acesso à justiça em matéria de meio ambiente (Convenção de Aarhus), adotada no âmbito da Comunidade Européia⁹³. Atualmente, essa convenção é considerada o documento mais completo sobre o assunto. Apesar dessa influência, de acordo com o relatório do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBMOS), intitulado “Canais de acesso à informação ambiental no Brasil”,⁹⁴ ressaltam-se limitações da legislação brasileira que afastam sua pertinência tanto do texto jurídico da Convenção de Aarhus, quanto da ordem prática para sua implementação.

⁹¹ Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/cajp/direitos%20humanos.asp#informacaopublica>>. Acesso em: jun. 2008.

⁹² Cf. “Report of the working group on the universal periodic review”, A/HRC/WG.6/1/BRA/4, 15 04.2008, p.7: “29. (...) Reiterating the importance of citizens having access to public information, Peru recommended that Brazil do its utmost to ensure that Congress adopt the law in this domain.”

⁹³ Assinada pela Comunidade Européia, em 1998, na Dinamarca; aprovada por decisão comunitária de 2005; e regulamentada em 2006. Documentos referentes à Convenção de Aarhus, disponíveis em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l28140.htm>>. Acesso em: jun. 2008. Cf. também relatório OCDE (2001, p.32). Para um rol extenso de documentos internacionais, bem como disposições relacionadas ao direito de acesso à informação ambiental contidas em outros textos jurídicos brasileiros não tão específicos, v. MACHADO (2006).

⁹⁴ Publicado em março de 2008 e realizado no âmbito do Projeto “Fortalecer o acesso da sociedade civil à informação ambiental e participação em tomada de decisão”, com o apoio do MMA e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Disponível em <<http://www.fboms.org.br/>>. Acesso em: abr. 2008.

Além de no caso da legislação brasileira (lei nº. 10.650) não aparecer qualquer coordenação expressa com as questões de participação e do acesso à justiça, como ocorre com a Convenção de Aarhus, podem também ser apontadas duas falhas importantes. Como indica o relatório FBOMS, há, de um lado, um problema de contradição com a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, e, por outro lado, restringe o dispositivo elencado no artigo 5º da Constituição de 88. Isso ocorre porque a lei nº. 10.650 dispõe em seu artigo 1º “sobre o acesso público aos dados e **informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente**”, limitando tanto às “informações existentes”, quanto ao acesso à informação via “órgãos ambientais”.

A restrição sobre o acesso à informação, desta lei, quanto à exclusividade dos órgãos ambientais poderia ser resolvida por uma interpretação ampla dos órgãos que integram o Sisnama. A restrição às informações existentes parece mais problemática. Deve-se ressaltar que apesar da legislação possibilitar um suporte político fundamental para o acesso à informação, seguindo a crítica do relatório FBOMS não é possível que seja restrita tão somente à informação existente, devendo o Poder Público ser responsável por sua produção quando necessário. Esse passo concretizaria também o princípio de transparência ativa (Florini, 1998; OCDE, 2001). Nesse caminho, além do acesso à informação existente, o acesso democrático à informação envolve, pelo menos, mais dois aspectos: (i) a qualidade da produção e da troca de informação no âmbito da própria burocracia (relação administração-administrador); que por sua vez influencia na (ii) qualidade da transparência e do acesso à informação na relação administrador-administrado (Zetlaoui, 2003). Lembrando-se que esses aspectos estão relacionados aos critérios, sugeridos por SANCHEZ (2004), que qualificam o acesso à informação conforme a informação seja “completa, objetiva, confiável, útil e fácil de encontrar e entender”. Uma maneira de fazer essa avaliação atenta para qualidade das informações garantidas pela “publicação de documentos, veiculação dos trabalhos desenvolvidos na organização e pelo acesso a reuniões e eventos da organização”.

Desta forma, acrescenta-se aos mecanismos de participação e deliberação no âmbito do Poder Executivo Federal, como é o caso do CONAMA, ainda que de modo limitado, uma estrutura legal com previsão de acesso à informação ambiental. Independentemente da comparação com textos semelhantes na esfera internacional e a interpretação dada à letra da lei, analisada no contexto da Administração Pública brasileira, esse tipo de instrumento reflete uma maior abertura à participação nas questões ambientais junto aos órgãos encarregados de

sua definição do que em relação a outras burocracias. Na medida em que a análise dos processos decisórios da política externa passa a incorporar a temática ambiental e, assim, órgãos específicos para sua de definição de agenda, é preciso reconsiderar a análise de estudos de caso que envolva participação da sociedade civil na política externa sob a ótica de estruturas institucionais que vão além do espaço restrito do MRE.

4. ESTUDO DE CASO: CASO DOS PNEUS

4.1. O objetivo e a estrutura deste capítulo.

Este capítulo visa ao exame das condições de acesso à informação na definição da política externa brasileira com base na inserção de argumentos relacionados à temática ambiental no caso específico dos pneus, entre o Mercosul e a OMC, atualmente em fase de implementação no âmbito deste último foro. Após contextualização introdutória, em primeiro lugar, busca-se avaliar a utilidade explicativa do embasamento teórico discutido no segundo capítulo, entre a análise de política externa e de políticas públicas. Em segundo lugar, explora-se, neste caso específico, comparações entre a estrutura legal e a prática do processo de descentralização horizontal da política externa brasileira. Em seguida, apresenta-se formas de participação de atores não estatais no caso para, então, discutir condições de acesso à informação imprescindíveis para a participação desses atores enquanto atuantes na definição e redefinição de agenda para a defesa brasileira. Por fim, valendo-se deste exemplo prático, segue breve avaliação dos limites à democratização da política externa brasileira, tendo em vista os impactos (anti)democráticos do acesso à informação que condiciona a participação de atores não governamentais em sua definição.

4.2. Contextualização do caso

Em dezembro de 2007, foi divulgado o relatório da decisão Órgão de Apelação (OA) no âmbito do OSC da OMC no caso dos pneus (DS 322 - Brazil - *Measures Affecting Imports of Retreated Tyres*) entre Brasil e CE⁹⁵. Apesar dessa decisão, o caso ainda não está

⁹⁵ O caso teve início no dia 20 de junho de 2005 quando oficialmente as CE requisitaram um pedido de consultas com o Brasil. Um mês depois, os resultados das consultas se mostraram insatisfatórios. As CE solicitaram, então, o estabelecimento do painel em 17 de novembro de 2005. O Relatório Final do painel foi circulado em 12 de junho de 2007. O Relatório Final do Órgão de Apelação foi circulado em 3 de dezembro de 2007. Documentos disponíveis em: <<http://www.wto.org>> . Acesso em: jan. 2008. Sobre a decisão das CE de entrar com o recurso

encerrado, aguardando o desenrolar da fase de implementação⁹⁶. O governo brasileiro, por sua vez, considerou satisfatória tanto a decisão do painel, quanto do OA. O "sucesso" obtido pelo Brasil decorre do entendimento do Itamaraty segundo o qual a decisão do painel, acompanhada pelo OA, foi "amplamente favorável às teses definidas pelo Brasil no contencioso, em particular a conclusão de que a proibição de importação de pneus reformados é medida necessária à proteção da saúde humana e do meio ambiente no país"⁹⁷.

É interessante notar que as medidas brasileiras – proibição de importação de pneus reformados - contestadas pelas CE no âmbito do OSC da OMC consistem praticamente nas mesmas medidas contestadas pelo Uruguai, em 2001, na controvérsia em questão no Mercosul. No âmbito do Tribunal Ad Hoc do Mercosul, contudo, tanto na argumentação das partes quanto na decisão do Tribunal não houve qualquer menção aos impactos negativos ao meio ambiente como justificativa para a imposição e manutenção das medidas brasileiras⁹⁸.

Assim, o Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, constituído em 2001, rejeitou a defesa brasileira alegando a incompatibilidade da legislação brasileira com a normativa do Mercosul, justificada apenas com base em argumentos comerciais. Já a decisão do painel da OMC, acompanhada pelo OA, em 2007, não atacou a legislação brasileira, declarando a necessidade das medidas que as justificam, embora questionadas pelas CE. Foi feita ampla ressalva, contudo, quanto à adequação da imposição das medidas brasileiras e consequentemente com relação à implementação da própria decisão da OMC, em princípio, favorável ao Brasil, o que coloca em risco o sucesso alegado pela diplomacia brasileira. “De modo geral, o painel considerou que, em si, a proibição da importação de pneus reformados é justificável no âmbito da normativa do GATT, mas não a maneira pela qual a medida é

de apelação, v. Pontes Quinzenal, “Caso dos Pneus: União Européia apela da decisão da OMC”, vol. 2, nº 11, de 10 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.ictsd.org/pont_quinze/07-09-10/art2.htm>. Acesso em: set. 2007. Para um histórico mais detalhado do caso na OMC, v. BARBOSA e SPECIE (2007).

⁹⁶ Pelo último andamento do caso (WT/DS332/15), publicado em 02 de julho de 2008, foi designado o árbitro, que a pedido das CE, deve decidir sobre o período de tempo razoável (art. 21.3 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias - ESC) para que se verifique a implementação da decisão do OA, ou seja, da adequação pelo Brasil às medidas consideradas discriminatórias.

⁹⁷ Cf. Nota à Imprensa nº 273 (disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>, acesso em: ago. 2007). V. também resposta do Conselheiro Flavio Marega, Coordenador Geral de Contenciosos do MRE, em 14 de agosto de 2007, enviada por fax à Conectas Direitos Humanos confirmando a decisão de que o Governo brasileiro não pretendia levar o contencioso ao Órgão de Apelação da OMC, o que aconteceu em seguida novamente por iniciativa das CE.

⁹⁸ De acordo com a publicação do MMA (2006): “Na época, o Brasil tentou evitar a entrada do pneu remoldado uruguaio, usando apenas argumentos econômicos, sem levantar a importância de questões ambientais e de saúde pública”. Como aponta Morosini (2007) “Brazil opted to defend its ban on the ground that it was enacted solely to clarify the scope of its previous ban on imports of used tires, rather than to establish a new trade restriction”

aplicada” (PONTES, 2007, p.2). Na realidade, a efetiva implementação da decisão do painel da OMC depende do combate a medidas liminares favoráveis aos importadores de pneus usados, no âmbito do Judiciário brasileiro e a duas leis estaduais do Rio Grande do Sul que contradizem a normativa federal brasileira consoante a normativa do GATT 1994, desrespeitando o princípio do tratamento nacional. Outro desafio para essa implementação consiste numa disputa entre projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional brasileiro e que buscam permitir a importação ou reforçar a proibição contestada na OMC.⁹⁹

Independentemente do desfecho quanto à implementação da decisão do painel e OA da OMC, o sucesso apontado pelo governo brasileiro significa uma novidade com relação à interpretação da normativa do GATT, que a partir deste caso, incorpora novas interpretações com base em justificativas ambientais e de saúde humana para restrições ao comércio internacional¹⁰⁰. Nesse sentido, considerando a relevância da jurisprudência do OSC para a interpretação de controvérsias futuras, sobretudo envolvendo países em desenvolvimento¹⁰¹, a defesa brasileira poderia ser entendida como parte das negociações que influenciam na criação de novas regras que complementam o acordo de 1994.

As regras e funcionamento dos sistemas de solução de controvérsias da OMC e Mercosul são diferentes, mas em ambos existe a possibilidade de defesa da medida contestada com base em argumentos que levem em consideração a proteção do meio ambiente e saúde humana. No caso da OMC, tal como foi defendido pelo Brasil e acatado pelo OSC da OMC, o argumento consistiu na interpretação do art. XX do GATT 1994. Já no Mercosul, argumentos dessa natureza foram levados ao Tribunal Ad Hoc pela Argentina em controvérsia também iniciada pelo Uruguai, em 2005, três anos depois da disputa contra o Brasil.

“... diferentemente do Brasil, a Argentina utilizou-se do Artigo 50 do Tratado de Montevidéu para justificar a restrição à importação de pneus recauchutados. Diferentemente também do Tribunal Ad Hoc constituído para decidir a controvérsia envolvendo o Brasil, este novo tribunal concluiu que a livre circulação de mercadorias dentro do bloco regional deve estar

⁹⁹ Para um balanço sobre a implementação da decisão do painel, incluindo informações sobre as medidas liminares, as leis gaúchas, bem como a relação completa de outros projetos de lei no âmbito do Congresso Nacional v. PONTES (2007, p. 3).

¹⁰⁰ Para uma avaliação da jurisprudência na aplicação de regras que trata da relação entre comércio e meio ambiente no âmbito do OSC da OMC, v. Morosini (2007).

¹⁰¹ Ressalte-se que o relatório do OA, acompanhado o relatório do painel, admitiu a necessidade das medidas retributivas à importação de pneus pelo Brasil como forma de proteção ao meio ambiente, pois considerou a realidade imediata brasileira e, ou seja, a falta de medidas alternativas para a proteção do meio ambiente e saúde pública, de um país em desenvolvimento como o Brasil, que fossem menos lesivas ao livre comércio. Cf. OMC, WT/DS332/AB/R.

subordinada a interesses superiores, tal como a proteção do meio ambiente e da saúde"¹⁰².

A incorporação da temática ambiental e de saúde humana na defesa brasileira no âmbito da OMC, em comparação à controvérsia do Mercosul, não se deu, portanto, em razão de mudanças nas regras de um sistema para o outro, uma vez que para ambos os foros tal interpretação seria cabível como alegado pela Argentina¹⁰³. Considerando a importância fundamental da inserção de justificativas sobre proteção ao meio ambiente e saúde pública nos argumentos da defesa brasileira de um foro para outro, passou a ser essencial entender de que forma foi redefinida a agenda (de defesa) da política externa brasileira no caso. Além disso, como a partir da nova posição ganharam destaque novos atores, que contribuíram para a defesa brasileira, em especial o MMA e entidades da sociedade civil, uma análise que foge da leitura estadocêntrica e se situa entre a APE e a literatura sobre políticas públicas, adaptada às circunstâncias do caso, permite uma compreensão mais esclarecedora sobre esse ponto fundamental.

4.3. Caso dos Pneus entre APE e Políticas Públicas

4.3.1. A análise da posição brasileira no caso dos pneus sob a ótica do jogo de dois níveis

Partindo-se do modelo JDN apresentado por Putnam, um primeiro esforço adaptativo refere-se à análise de uma situação diversa das tentativas de um acordo internacional. Nota-se que, em princípio, o modelo JDN seria idealmente aplicável a uma análise sobre a conclusão e ratificação de acordos e tratados internacionais, tal como no, já citado, exemplo da conferência de Bonn. O que está em jogo no caso dos pneus são disputas discutidas no âmbito dos sistemas de solução de controvérsias do Mercosul e principalmente da OMC. Por uma adaptação sugestiva, considera-se que após o insucesso de um acordo (tentativa estabelecida a partir da fase de consultas, prévia ao estabelecimento do painel no caso DS332 da OMC), as partes, Brasil e CE, representadas no nível I por seus diplomatas-líderes, vislumbram como resultado final do jogo (decisão do OSC da OMC) o reconhecimento de uma situação dentro do *win-set* mais próximo de cada um de seus pontos ideais. Esses pontos ideais podem ser estabelecidos principalmente em razão do jogo doméstico (nível II), diametralmente opostos

¹⁰² V. MOROSINI (2005, p.13). Detalhes sobre a disputa Argentina-Uruguai são apresentados por MOROSINI (2007, p. 80 e ss).

¹⁰³ CF. MOROSINI (2005). Sobre as semelhanças e diferenças entre a aplicação do art. XX do GATT e o art. 50 do Tratado de Montevideo, v. MOROSINI (2007, p.58).

das partes em conflito nesse caso. De um lado, o ponto ideal do Brasil está no reconhecimento da conformidade de suas medidas restritivas à importação de pneus usados com as regras da OMC. Por outro lado, as CE buscam o reconhecimento da ilegitimidade de tais medidas, bem como do modo de suas imposições, e assim demandam perante o OSC a obrigatoriedade de que o Brasil retire suas medidas e adapte sua legislação interna nesse sentido. Os jogos políticos domésticos que levam a essas posições e estratégias, alterando os respectivos *win-sets* é analisado, aqui, privilegiando os detalhes para a compreensão da posição e *win-set* do Brasil¹⁰⁴.

(i) Interesses, preferências e instituições dos atores domésticos (nível II) do Brasil

O entendimento da posição do Brasil que leva em consideração suas instituições domésticas, coordenada pelo MRE nas duas disputas em jogo, volta-se para a origem institucional que sustenta as medidas brasileiras de proibição da importação de pneus usados e reformados. Esse histórico remete ao início da década de 90, mais precisamente à edição da Portaria No 8/91, do Departamento de Comércio Exterior (DECEX)¹⁰⁵, desde quando a legislação brasileira passou a proibir a importação de bens de consumo usados, incluindo, portanto, pneus usados.

Desde então seguiu uma série de regulamentações, incluindo, a partir de 1992, extensa normativa ambiental. Sugere-se que por influência da ECO-92 cresceu a conscientização sobre riscos ambientais e sanitários decorretes da geração e péssima gestão de resíduos em geral, influenciando, por exemplo, no Brasil, a edição da Portaria IBAMA n. 138-N de 1992, que proibiu expressamente a importação de pneus usados. Essa normativa foi reforçada com a ratificação pelo Brasil (Dec. 875 de 19.07.93) da Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Disposição, assinada em 1989. A Portaria do IBAMA foi, então, substituída e detalhada pela Resolução CONAMA n. 07, de 04.05.1994. Em seguida, vieram as resoluções CONAMA n. 23, de 12.12.1996 e n. 235, de 07.01.1998, ainda em vigor, reforçando a proibição de pneus usados. Pela Resolução

¹⁰⁴ Analisar com a mesma atenção os dois lados iria além do escopo deste trabalho, além de muitas informações necessárias para o devido detalhamento da posição das CE não estarem disponíveis. Nota-se que nem mesmo a primeira petição apresentada pelas CE ao painel do OSC foi disponibilizada para o público, apesar, por exemplo, da solicitação formal para tal publicidade por parte do Center for International Environmental Law (CIEL). Cf. Carta do CIEL ao comissionário Mandelson, em 9 de junho de 2006, (disponível em <http://www.ciel.org/Tae/BrazilRetreadedTires_Mandelson_9Jun06.html>, último acesso em julho de 2006), bem como a resposta negativa do comissário das Comunidades Europeias, de 6 de julho de 2006 (disponível em <<http://www.ciel.org>>, último acesso em julho de 2006).

¹⁰⁵ Órgão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

CONAMA n. 258, de 26.08.1999 foi exigida a destinação final ambientalmente adequada de pneus inservíveis na proporção da fabricação e importação de pneumáticos novos. Por fim, depois de já ter sido liberada a importação de pneumáticos remoldados provenientes do Mercosul¹⁰⁶, em razão do laudo do Tribunal Ad Hoc de 2002 que decidiu a controvérsia iniciada pelo Uruguai, o CONAMA alterou alguns dispositivos da Resolução n. 258 e editou a Resolução n. 301, de 21.12.2003. Esta última regulamentou a exceção à proibição da importação e às multas por descumprimento da destinação final ambientalmente adequada de pneus inservíveis com relação aos pneus provenientes dos membros do Mercosul.

Se, em um primeiro momento, no âmbito da controvérsia do Mercosul, a diplomacia brasileira ignorou a necessidade de coordenação da complexidade das instituições domésticas relacionadas ao caso, homogeneizando sua argumentação com base nas questões puramente comerciais, a exceção imposta às medidas restritivas à importação de pneus usados por decorrência da internalização da decisão do Mercosul gerou um enorme dilema de coordenação dos esforços do governo para a defesa do caso na OMC. Ainda que a alegação baseada em argumentos puramente comerciais tenha sido uma manobra de manipulação do MRE, apostando nessa estratégia no âmbito do Mercosul, o seu insucesso dificultou a manutenção de uma política coerente tanto no âmbito doméstico quanto no plano regional para sustentar a posição levada à OMC. De um lado, ignorando a decisão do Mercosul e sua internalização, poderia ser enfraquecido tanto o princípio constitucional de promoção da integração regional (art. 4º da Constituição de 1988), quanto ser prejudicada a postura política do Brasil como líder na região e do próprio Mercosul, já muito criticado. Por outro lado, as exceções às medidas restritivas brasileiras enfraqueceriam a posição do Brasil com base no argumento de proteção ao meio ambiente e à saúde humana, uma vez que essa medida seria muito provavelmente considerada discriminatória pelo OSC da OMC, o que acabou acontecendo e favorecendo a continuidade da disputa em fase de implementação neste foro.

Além disso, nota-se pelo menos mais três desafios condicionados por preferências e interesses que causaram preocupações para a coordenação do *win-set* brasileiro na defesa que seria sustentada pelo Brasil na OMC. Apesar da legislação federal, foi observado um aumento

¹⁰⁶ Até então, tais medidas eram aplicadas sem exceção quanto à origem do país exportador. Em 2002, contudo, por decorrência da decisão, de 9/01/02, do Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, favorável ao Uruguai, o MDIC publicou a Portaria No. 2, de 2/03/02, com autorização para a importação de pneus remoldados provenientes de países do Mercosul. Nesse mesmo sentido, o Decreto 3919 foi alterado para excluir tal importação da sanção administrativa.

na importação de pneus usados causado (i) pelo descumprimento da legislação federal de modo geral; (ii) pela legislação estadual laxista no Rio Grande do Sul, onde curiosamente se concentram as empresas importadoras de pneus usados; e principalmente (iii) pela concessão de liminares pelo Judiciário brasileiro aos importadores de pneus usados (MMA, 2006).

(ii) Interesses, preferências e instituições dos atores domésticos (nível II) das Comunidades Européias

Os principais interesses, preferências e instituições que condicionaram a apresentação da posição das CE na OMC podem ser resumidos a partir do relatório de demanda de investigações sobre as medidas brasileiras, apresentado em 5.11.2003, pelo Bureau International Permanent des Associations de Vendeurs et Rechapeurs de Pneumatiques (BIPAVER), em favor da indústria de pneus reformados da União Européia (UE). Outras informações sobre a posição das CE foram esclarecidas a partir da primeira petição (de defesa) apresentada pelo Brasil ao painel do OSC da OMC, em 8 de junho de 2006, como resposta à petição (não publicada pelas CE) que motivou a abertura do painel. A partir desses documentos, sugere-se que os interesses dos atores domésticos das CE em destaque pressionavam por uma exportação crescente de pneus reformados para fora da UE. Seja por influência de interesses estritamente comerciais, por causa da demanda interna insignificante da UE, seja em razão da necessidade de dar cumprimento à regulamentação ambiental européia recente, com destaque para a que proíbe o descarte de pneus usados em aterros, o *win-set* das CE está relacionado à necessidade de ampliar ao máximo, pela defesa do caso, o acesso ao mercado brasileiro, sob risco pelas medidas de proibição da importação no Brasil.

Do lado comercial, segundo dados de exportação e importação de pneus usados e reformados das CE, entre 1995 e 2005, as exportações das CE praticamente dobraram – de 21.467 para 39.478 toneladas de pneus reformados e de 75.119 toneladas para 138.206 toneladas de pneus usados – enquanto que as importações mantiveram-se no mesmo patamar ou diminuíram (Barbosa, 2007, p. 70). Quanto à legislação européia que leva em conta a proteção ambiental e que acentua consideravelmente a necessidade de exportação de pneus usados e reformados, destaca-se a seguinte normativa:

“(i) Diretiva 1999/31/EC, que proíbe em todos os países membros, desde 16 de julho de 2006, o armazenamento ou descarte de pneus usados – ainda que triturados - em aterros. Com isto, seria necessário arranjar uma outra forma de destinação para cerca de 26 % (cerca de 80 milhões de

toneladas) dos pneus europeus, que até então eram destinados aos aterros; (ii) Diretiva 2000/53/EC, sobre “Veículos no Fim de Sua Vida Útil”, que determina, por exemplo, a remoção de pneus de veículos que serão destruídos, para assegurar que eles não sejam jogados em aterros; e (iii) Diretiva 2000/76/EC, sobre “Incineração de Resíduos”, que visa à prevenção e limitação da poluição. Para tanto, dever-se-ia aumentar o controle sobre os impactos ambientais de resíduos queimados, inclusive pneus.” (*idem*, p. 20)

(iii) *estratégias dos negociadores no nível I e resultado do JDN*

Tanto no nível doméstico (II) do Brasil quanto das CE foi possível observar interesses que se aproximavam. Esse é o caso da indústria de pneus reformados europeia que se beneficia dos importadores de pneus usados e reformados que, no Brasil, por exemplo, pelo descumprimento da lei federal e a pedido de liminares junto ao Judiciário brasileiro, geraram dificuldades de coordenação de uma posição brasileira coerente levada ao OSC da OMC. A influência dos importadores brasileiros, que poderiam deslocar o *win-set* do Brasil no sentido de sobreposição aos interesses europeus ainda na fase de consultas, no entanto, não foi suficiente para impedir o estabelecimento do painel na OMC. A legislação brasileira, apesar de desafiada, não só se estabeleceu como garantiu o “sucesso” dos argumentos brasileiros levados junto à tese defendida pelo Brasil. Da mesma forma, os interesses – e constrangimentos – mais influentes do lado das CE, em busca de garantia do acesso ao mercado brasileiro, não foram desprezíveis a ponto de ignorar os impactos da proibição brasileira à importação de pneus usados e reformados, apesar dos ‘nobres’ motivos de proteção ao meio ambiente e saúde pública que buscavam explicar a proibição. As CE solicitaram a abertura da fase de painel e, descontentes com a maior parte da decisão do painel, também apelaram desta decisão levando o caso ao OA.

A partir do estabelecimento do contencioso (painel e OA) da OMC, caberiam às partes estratégias que sobrepusessem seus respectivos *win-sets* às possibilidades permitidas pelas regras da organização (GATT 1994). Como esta sobreposição (*overlap*) não se daria apenas da forma mais abrangente de cada *win-set*, atenta-se como ensina o modelo JDN para a maior sobreposição relativa. Assim, tanto o Brasil quanto as CE procuraram ressaltar em seus argumentos uma tentativa de enquadrar suas respectivas teses conforme as regras da OMC e, ao mesmo tempo, buscaram afastar as estratégias oponentes do *win-set* pré-estabelecido pela organização (acordo GATT 1994). Nesse sentido, a tese brasileira, além de defender suas medidas restritivas, alegava que as CE escondiam sob sua defesa, com a qual procuravam demonstrar os graves prejuízos sofridos por sua indústria, o interesse e necessidade (por causa

da rígida normativa) de exportar o passivo ambiental europeu. Já pela estratégia das CE, além das alegações de evidências que caracterizavam a relação direta entre as medidas brasileiras relacionadas à proibição de importação de pneus com os prejuízos sofridos por sua indústria, argumentavam que a legislação brasileira escondia interesses econômicos protecionistas. Mesmo porque se essas medidas fizessem parte de uma política de desenvolvimento sustentável já teriam sido levados argumentos de proteção ambiental na controvérsia do Mercosul contra o Uruguai. O fortalecimento desse último argumento afastaria, por exemplo, a defesa brasileira fundada na proteção ao meio ambiente e a saúde humana, de uma interpretação cabível no artigo XX do GATT.

Se por um lado a multiplicidade de questões envolvidas numa mesma disputa, como decorre da complexidade já mostrada pelo caso dos pneus, pode dificultar a coordenação do nível doméstico (II), a opção pela homogeneidade da argumentação brasileira no Mercosul, baseada em questões puramente comerciais se mostrou fraca. Foi então necessária uma revisão que complexificou as bases da tese brasileira, mas gerou conseqüências positivas no âmbito multilateral da OMC. Destaca-se, assim, a explicação do alargamento do *win-set* do Brasil, que passou da centralidade da argumentação com base na temática puramente comercial para incluir justificativas de proteção ao meio ambiente. Essa estratégia garantiu o “sucesso” do resultado no plano internacional (nível I) – favorecendo uma interpretação de aplicação das exceções contidas no artigo XX do GATT. Ao mesmo tempo, foi necessária uma estratégia que maximizasse sua base política no âmbito doméstico (nível II).

Os negociadores líderes (MRE) buscaram e ainda buscam, por causa do risco de não implementação da decisão, até então favorável ao Brasil, um esforço de ampla coordenação do jogo doméstico. De um lado, parecem contar com o apoio das agências burocráticas envolvidas (MDIC, MMA, Ministério da Saúde) refletido em suas normativas. Por outro lado, a coordenação geral da política externa brasileira ainda busca fortalecer sua posição sustentada na OMC diante do Poder Judiciário e do Legislativo, além de grupos de interesse que buscam influenciar, por sua vez, principalmente o Congresso Nacional. Junto ao Judiciário brasileiro, o governo federal busca impedir a proliferação das medidas liminares que autorizam a importação de pneus usados e reformados. Já no Congresso, ainda se encontram em jogo os referidos projetos de lei que podem alterar a legislação atual, enfraquecendo a posição brasileira. Nesse sentido, destaca-se, ainda, um esforço da diplomacia brasileira para fazer valer uma política comum para a importação de pneus usados

e reformados no âmbito do Mercosul¹⁰⁷ com o objetivo de coordenar além de todo o jogo doméstico, o jogo regional.

De todo o exposto, a estrutura analítica desenvolvida a partir do JDN de Putnam, mostra sua utilidade para a análise do caso dos pneus. Como já se esperava, contudo, essa utilidade privilegiou uma análise preponderantemente intergovernamental que enfrenta algumas limitações relevantes. Mesmo com foco na análise intergovernamental, as consequências decorrentes da disputa no Mercosul, por exemplo, sugerem que o complexo jogo do caso dos pneus se situa pelo menos em três níveis, o que demonstra uma primeira fragilidade explicativa do JDN. Ademais, ainda que tenha sido possível entender a possibilidade de a defesa brasileira ter obtido “sucesso” pelo alargamento do seu *win-set* com base na inserção do argumento ambiental, o instrumental analítico do JDN não dá conta de explicar como foi coordenada a definição dessa tese no jogo doméstico do Brasil. Tal análise não privilegia, por exemplo, o contexto formado dentro do Poder Executivo, que explica a homogeneidade de argumentos no Mercosul e a multiplicidade que permitiu a manipulação do *win-set* na OMC além de, como se observa na seqüência, ter sido acompanhada do amplo apoio de entidades de sociedade civil¹⁰⁸. Ressalte-se, ainda, que o JDN de Putnam também não favorece uma explicação de como os interesses em jogo afetam o Judiciário e Legislativo. Apesar de declarados os empecilhos – liminares e projetos de leis – que traduzem suas posições, não se explica pelo JDN os interesses que precisam ser coordenados dentro dessas instâncias, sujeitas também à influência de grupos de interesses, para uma efetiva implementação da decisão do OA. Assim outro ponto crítico do JDN é desconsiderar uma ampla participação de *stakeholders*, tanto nas várias instâncias em jogo no nível II (do Brasil), quanto no nível I (OMC). Uma análise mais adequada para entender a importância de atores não estatais além do plano doméstico (Shaffer, 2001; Sanchez, 2004), por exemplo, contribuiria para uma melhor compreensão da apresentação de *amicus curiae* favoráveis à tese brasileira, tanto diretamente na fase de painel, quanto do OA no caso DS332.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Não por acaso, com a pressão do Brasil, em Reunião Extraordinária XXXIII do GMC, que ocorreu no dia 29.06.08, foi criado um grupo de trabalho para discutir a questão e fechar uma política comum até o final deste ano. Nesta instância o Brasil se aproxima da Argentina e juntos terão que enfrentar a oposição do Uruguai.

¹⁰⁸ Deve-se ressaltar que a normativa ambiental brasileira, coordenada com a legislação comercial, que respalda o argumento sustentado pelo MRE de “uma verdadeira política de desenvolvimento sustentável” também já existia à época da definição da defesa para a controvérsia do Mercosul, quando a diplomacia brasileira não se valeu desse argumento.

¹⁰⁹ Disponíveis em : <www.ciel.org>. Acesso em: mai. 2008.

4.3.2. Influências domésticas para a política internacional, distribuição de competências e informação no caso dos pneus

A segunda teoria de APE que aparece no capítulo dois deste trabalho ressalta o estudo de Helen Milner (1997). Para a análise do caso dos pneus o estudo dessa autora oferece uma alternativa para a melhor compreensão da incapacidade de coordenação da posição brasileira apenas com base numa posição hierárquica do Poder Executivo. A partir da base teórica de Milner, portanto, a possibilidade de entender a formação da política doméstica que resulta na posição do Brasil se concentra na análise da estrutura descentralizada que se estabeleceu entre Executivo, Judiciário e principalmente Legislativo.

(i) Formação da posição do Brasil numa estrutura poliárquica

Apesar da preponderância do Executivo, encarregado principalmente da definição de agenda, na distribuição de competências para a política externa brasileira (Sanchez *et al*, 2006), pela análise do caso dos pneus é possível observar as condições tanto do Judiciário quanto do Legislativo de afastar do Executivo o controle absoluto do processo decisório que determina a posição do Brasil no caso. Atentando-se para o papel do Judiciário, por exemplo, tem sido fundamental para o governo federal buscar uma cooperação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) na tentativa de resolver os problemas gerados pelas concessões de liminares autorizadas por outras instâncias do Judiciário brasileiro aos importadores de pneus usados e reformados. Assim esclarece o entendimento do STF, conforme decisão do dia 12.12.07:

“O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) manteve hoje (12) duas decisões da presidente da Corte, ministra Ellen Gracie, que proibiram a importação de pneus usados pelas empresas Bs Colway Social e Tal Remoldagem de Pneus Ltda, especializadas na remoldagem do produto. A maioria dos ministros entendeu que a importação desse tipo pneu potencializa a possibilidade de dano ao meio ambiente e à saúde pública

(...) Segundo a presidente do STF, dados divulgados pelo Ministério do Meio Ambiente mostram que, em 2005, a importação de pneus usados representou uma transferência desnecessária para o território brasileiro de mais de 3 milhões (aproximadamente 15 toneladas) de pneus classificados como inservíveis. A maioria deles vem da União Européia. ‘Todo este passivo ambiental ingressa em território brasileiro sem que o país, assim como qualquer outra nação do mundo, disponha de tecnologia ou de método adequado à destinação final ambientalmente segura, eficaz e econômica [desse produto]’, disse a ministra’ (...) Ao acolher o pedido da União, a ministra Ellen Gracie cassou liminares da justiça federal que haviam liberado a importação. As empresas recorreram da decisão de Ellen e, assim,

conseguiram levar o caso ao Plenário. Esses recursos é que foram indeferidos hoje pela maioria dos ministros.”¹¹⁰

Essa decisão sugere não somente a relevância de uma posição coordenada no âmbito do próprio Judiciário, como torna evidente a postura ativa de outras agências do Executivo, como é o caso do MMA, no papel de informar os Ministros do STF. Com efeito, dentre os Ministros que apresentaram votos divergentes, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Marco Aurélio, a favor das empresas importadoras, o último esnobou a normativa de agências do Executivo e ressaltou a importância do Poder Legislativo no caso. Nesse sentido, parte da justificativa do Ministro Marco Aurélio alegava que “a importação desse tipo de produto é proibida por uma “simples” resolução, e não por uma lei editada pelo Congresso Nacional”.¹¹¹ De fato, o Congresso Nacional também se apresenta como ator fundamental no caso. Isso não justifica, contudo, a menor importância das diversas resoluções e, portanto, do papel de outras agências do Executivo envolvidas. Como o próprio resultado da decisão sugere, dados apresentados pelo MMA parecem ter exercido papel relevante no convencimento pela maioria dos ministros do STF da tese sustentada pelo governo federal.

(ii) Executivo, Legislativo e grupos de interesses

Se o Judiciário tem se mostrado mais próximo de uma cooperação solicitada pelo governo federal, o Poder Legislativo ainda ameaça atuar como um possível *veto player*. Isso significa que mesmo o Brasil tendo obtido uma decisão da OMC favorável à legislação brasileira atualmente em vigor, essa legislação pode ser substituída em razão dos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, colocando em xeque a posição do Brasil na OMC. A discussão que tem um impacto significativo sobre a liberalização das importações de pneus usados pelo Brasil ecoa tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Os principais projetos de lei em questão são o PL 2003/91, que tramita na Câmara e dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e o PLS 216/03 proposto pelo Senador Flávio Arns (PT-PR) no âmbito do Senado, que trata das exigências de contrapartida ambiental pela colocação de pneus no mercado brasileiro, incluindo pneus importados. Em junho de 2006, por exemplo, a Comissão Especial da Câmara chegou a aprovar o projeto que autorizava a importação de

¹¹⁰ STF, “Supremo mantém impedimento de importação de pneus usados”, 12.12.2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=79804>>, Acesso em: jun. 2008. Deve se ressaltar que ainda há no STF cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade e uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que discute a importação de pneus usados para o Brasil.

¹¹¹ Idem.

pneus, mas, em seguida, para alívio do governo, essa autorização acabou sendo anulada.

Dada a importância do debate no Congresso, ganham destaque, ainda, as vantagens analíticas da teoria de Milner com relação ao modelo JDN, sobretudo, pela importância da distribuição de informações no jogo doméstico trazida pelos grupos de interesse que disputam os resultados desses projetos de lei. Esses grupos atuam desde o início da apresentação dos projetos, exercendo *lobby* direto junto à Câmara e ao Senado e pressionando indiretamente os parlamentares com suas declarações pela mídia. Desta forma, os principais representantes do setor privado se polarizam. De um lado, a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP), por exemplo, se declara taxativamente contra o o PLS 216/03 argumentando que o Brasil gera quantidade suficiente de pneus usados para suprir a indústria de remoldagem. Já pelo lado das empresas de remoldagem, importadoras de pneus usados, se encontram a Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (ABIP) e a Associação Brasileira de Reforma de Pneus (ABR). Na mídia e no Congresso, o presidente da BS Colway Pneus, junto à ABIP, por exemplo, apresentam dados que demonstram a preocupação com a matéria prima supostamente não disponível, exigindo a liberalização da importação de pneus usados. Da mesma forma alega que os argumentos de preocupação ambiental que chegaram ao Congresso estariam mascarando os interesses de ordem puramente econômica, manipulados a favor das multinacionais fabricantes de pneus novos instaladas no Brasil (Goodyear, dentre outras).

Na tentativa de organizar o debate com as partes interessadas, tanto o Senado quanto a Câmara estabeleceram audiências públicas sobre a “Discussão da Importação de pneumáticos no Brasil”. No caso do Senado, por exemplo, antes mesmo da definição da posição brasileira na OMC, já haviam sido realizadas quatro audiências públicas e criado um grupo de trabalho. Num primeiro momento, as audiências do Senado contavam basicamente com a discussão entre senadores e representantes de partes divergentes do setor privado. Na medida em que o governo consolidou a tese que seria defendida na OMC, o que aconteceu a partir de 2005, as audiências no âmbito do Congresso passaram a contar além da presença constante de pelo menos um representante do MRE e MMA também com diversos atores da sociedade civil organizada. Desde então, o próprio MRE tem organizado e coordenado, ainda que na posição ‘formal’ de convidado, junto com o MMA, de outras audiências na Câmara e no Senado com o objetivo de convencer deputados e senadores dos riscos de aprovação de um projeto de liberalização das importações. É interessante notar que mesmo depois de já ter sido apresentada a decisão do painel pelo OSC, o MRE realizou audiência pública na Câmara dos

Deputados, contando com o amplo apoio de organizações da sociedade civil, “a fim de explicar a decisão do painel da OMC aos congressistas”, pois “Segundo diplomatas do Ministério, esta iniciativa reduz a possibilidade de que projetos incoerentes com a posição adotada pelo país no painel venham a ser adotados” (PONTES, 2007, p.4). Os projetos continuam em trâmite e na medida em que o prazo para implementação da decisão na OMC se aperta, demandando urgência na coordenação de uma posição brasileira mais coerente, aumentam também os custos de uma eventual aprovação do projeto de lei que libera a importação. Por essa razão, as audiências públicas organizadas junto ao Congresso continuam a ser organizadas com a participação ativa do MRE e MMA.¹¹²

Além da constante participação nessas audiências públicas, curiosamente, uma coalizão considerável de diversos representantes de organizações não governamentais de proteção à saúde, ao meio ambiente e de direitos humanos, tem apoiado o governo nesse esforço de convencimento do Legislativo ainda com outras ações. Este foi o caso, por exemplo, da carta enviada ao Senado Federal, em 14 de junho de 2005, quando uma dezena dessas organizações, contando com a adesão de mais outras 50, assinavam posição e prestavam esclarecimentos contra o PLS 126/03.

Apesar dos ganhos analíticos apresentados acima, a teoria dos JDN, mesmo sofisticada por Milner, não tem resposta para o ponto fundamental que indaga de que forma foi articulada a redefinição de agenda no caso dos pneus no âmbito do Poder Executivo. Também não esclarece até que ponto essa redefinição ao integrar a temática ambiental no caso, condicionou um maior acesso à informação que favoreceu uma participação mais constante e ativa de atores da sociedade civil no caso.

4.3.3. *Politização do processo decisório da política externa*

O terceiro autor escolhido para exame da literatura, Christopher Hill, contribui para uma transição fundamental de compreensão do *continuum* da política interna – externa – internacional, do diálogo com a literatura de políticas públicas e com a teoria democrática. A relação entre política externa e democracia, a partir da análise sugerida por esse autor, torna-se não somente compatível como necessária. Assim, a abordagem de Hill instiga principalmente uma investigação mais atenta sobre os principais responsáveis pelo processo

¹¹² A última audiência pública realizada na Câmara dos Deputados ocorreu em 16.07.08,

decisório da política externa, o que leva a uma identificação não apenas da reformulação para a compreensão da relação entre os poderes Executivo-Legislativo-Judiciário, como já pode ser detalhada pelas abordagens anteriores, mas principalmente no interior do próprio Executivo.

Nessa perspectiva, chama-se atenção, em um primeiro momento, para o processo de descentralização horizontal da política externa. Ao mesmo tempo, amplia-se a compreensão da natureza interméstica da questão tratada no caso dos pneus. Esse foco de análise permite esclarecer, de um lado, até que ponto a inserção da temática ambiental localizada entre a controvérsia do Mercosul e o contencioso da OMC, foi internalizada e reformulou a relação entre o coordenador geral da política externa, neste caso o MRE, e as demais agências do Executivo. Sob essa ótica a relação do MRE com o MMA passa a ser privilegiada. Por outro lado, atenta-se também para a reformulação do processo decisório no interior do próprio Itamaraty. Nessa perspectiva, a inserção da temática ambiental traduz uma identificação de outros diplomatas responsáveis por temáticas funcionais que passaram a cuidar do caso no interior do próprio Itamaraty.

Nesse curso interpretativo, a análise de políticas públicas junto à teoria democrática traz pelo menos mais dois ganhos analíticos. Em um primeiro momento, ressaltando o papel do Executivo como encarregado da definição de agenda, permite identificar a entrada dos argumentos ambientais como uma etapa de definição ou redefinição de agenda – no caso dos pneus, do problema comercial ao problema ambiental e de saúde pública, entre a controvérsia do Mercosul em 2001 e o contencioso da OMC a partir de 2005. Em segundo lugar, permite questionar a partir do Executivo e, aqui, ganha destaque o papel do MMA junto ao MRE, as condições de interação entre os diversos atores governamentais e não-governamentais, com especial atenção para o papel e as condições democráticas do acesso à informação que condiciona a participação do diferentes atores.

Desta forma, apesar de o MMA não ser o principal responsável pela coordenação do caso, passou a contribuir com dois papéis fundamentais. Na medida em que essa é a agência do governo mais preocupada com o possível impacto da liberalização da importação de pneus usados sobre a política nacional de resíduos, houve uma maior preocupação em fornecer contribuições técnicas, mas também políticas. Assim, a necessidade de sofisticar a apresentação dos dados técnicos que levariam a uma maior possibilidade de convencimento no âmbito da OMC dos riscos ao meio ambiente e a saúde decorrentes de uma decisão que

não levasse em conta os argumentos com base no artigo XX do GATT, aumentou a mobilização de grande parte dos técnicos no interior do MMA. Ao mesmo tempo, a atuação mais constante do MMA no caso, favoreceu a mobilização política de atores não governamentais já tradicionalmente mais próximos dessa agência, o que também pode ser explicado em razão de o MMA apresentar canais institucionais mais propensos (França, 2007) e democráticos (capítulo 3, item 3.4.1) a abrigá-los.

A partir da discussão teórica apresentada acima, foi possível realizar a “radiografia” crítica de politização das competências e legislação para a política externa ambiental apresentada no capítulo 3. A redefinição de agenda no caso dos pneus, que também passou a ser assunto de política externa ambiental, pode ser ilustrada por essa radiografia. Essa base teórica e legal possibilitou, por sua vez, a elaboração de questionários/guia de entrevistas com atores não estatais que tiveram participação na (re)definição de agenda no caso dos pneus, complementando e ilustrando as reflexões sobre o acesso à informação que condicionaram a participação (democrática) desses atores no caso. A identificação de atores não estatais que participaram pelo menos de uma forma na definição de agenda para o caso se deu por meio da publicação que documenta uma reunião preparatória para a elaboração da defesa que foi apresentada ao painel da OMC (Barbosa, 2007). Os principais atores não estatais que responderam ao questionário ou participaram de entrevistas foram representantes das seguintes organizações (i) Fórum brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Cianorte (APROMAC); Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP) e Conectas Direitos Humanos.

4.4. Definição de agenda (defesa) e descentralização horizontal da política externa no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC

Pelos depoimentos que seguem é possível observar a ampliação do espaço de redefinição da defesa brasileira no caso dos pneus. Primeiro, no interior do próprio MRE, com o acompanhamento das investigações prévias ao contencioso na OMC pela Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC). Segundo, pela aproximação do MRE com o Ministério do Meio ambiente e, em seguida, com organizações da sociedade civil.

Dentro do próprio MRE, a defesa para o contencioso da OMC, diferente do Mercosul ficou a cargo da CGC, criada somente em outubro de 2001, especialmente para cuidar de casos de atuação do Brasil no OSC da OMC. Segundo o, então, Primeiro-Secretário Haroldo Ribeiro (MRE), desde o anúncio europeu, em 2004, de que seriam realizadas investigações sobre possíveis medidas brasileiras que afetavam a exportação de pneus reformados da UE, a CGC assumiu a coordenação geral do caso no Brasil. Ainda conforme o Primeiro Secretário, outras atividades paralelas sobre pneus reformados já faziam parte da pauta do governo brasileiro, mas sob competência do Congresso Nacional, Ministério da Saúde, do Ministério do Meio Ambiente, CONAMA e IBAMA¹¹³.

A redefinição de agenda no caso dos pneus, que passou a ser assunto de política externa ambiental na relação com a temática comercial, também pode ser ilustrada pela radiografia do capítulo 3. Além da CGC, com a redefinição de agenda também passaram a acompanhar o caso, o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais e, em especial, a Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, conforme informado por diplomatas dessas instâncias¹¹⁴ bem como confirmado pela APROMAC.

No caso do Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, vale notar o relato de seus representantes, Maria Grícia Grossi e Geraldo Siqueira, sobre a atuação deste ministério no caso da OMC:

“Em março de 2004 iniciou a fase de investigação, e o MMA participou da reunião preparatória organizada pelo MRE e depois na reunião com os representantes do processo de investigação que estiveram no Brasil, que quiseram ouvir os ministérios envolvidos separadamente. Nas duas ocasiões colocamos que o problema da proibição da importação de pneus usados e reformados era uma questão ambiental, e não uma questão comercial. Colocamos os problemas relacionados com a coleta e destinação de pneus inservíveis. Imaginado que o relatório do processo de investigação poderia ser favorável à abertura do contencioso, continuamos estudando as questões referentes ao tema realizando várias discussões técnicas.”¹¹⁵

¹¹³ Entrevista concedida a Fabio Morosini em Brasília, em 10.03.2006. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/casoteca/Default.aspx?PagId=GJMEPKRI>>. Acesso em: set. 2007.

¹¹⁴ A partir da radiografia do capítulo também foi possível localizar os responsáveis pelo acompanhamento do caso dos pneus no MRE e MMA. Uma vez localizados os departamentos e divisões nas competências foi fácil o acesso aos contatos de telefone e email que permitiram breves entrevistas com funcionários dessas instâncias. Note-se que a lista de ramais por departamentos do MRE tem sido frequentemente atualizada (a mais recente é de julho de 2008) e se encontra disponível na página eletrônica desta instituição. Quanto ao MMA, os contatos também podem ser localizados pela página eletrônica desta instituição, apesar de não organizados em apenas um documento.

¹¹⁵ Trecho da entrevista concedida a Fabio Morosini, em Brasília, em 21.03.2006. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/casoteca/Default.aspx?PagId=GJMEPKRI>>. Acesso em: set. 2007.

Além da inclusão mais ativa do próprio MMA significar uma ampliação dos espaços para a definição de agenda no caso, a exemplo do que ocorre com o MRE podem ser identificados espaços ainda mais específicos no interior do MMA como atuantes no caso. Esses espaços puderam ser identificados parcialmente pelas competências do capítulo 3. Além da ASIN/MMA e do Departamento de Economia e Meio Ambiente, dois dos atores não estatais entrevistados identificaram a Secretaria de Qualidade Ambiental (MMA) como um dos principais órgãos do MMA que colaboraram com o caso. Essa rede de atores no âmbito do próprio Poder Executivo explica, de certa forma, a necessidade de um esforço de coordenação muito mais complexo para a definição da defesa do caso, demasiadamente simplificado em modelos teóricos anteriores. Soma-se a essa descentralização a participação da sociedade civil em colaboração com várias dessas instâncias, sugerindo, assim uma porosidade do processo decisório que compreende tanto MRE quanto MMA.

4.5. Participação de atores não governamentais no caso

Com a incorporação da temática ambiental e de saúde humana na defesa brasileira, para enfrentar o contencioso da OMC, além da presença constante do Ministério do Meio Ambiente¹¹⁶, é possível notar a presença cada vez mais atuante de atores não-governamentais. As discussões passaram a integrar diversos atores sociais, tanto ambientais quanto relacionados a outras temáticas, além dos grupos de interesse (*lobby*) que já atuavam junto ao Congresso Nacional.

À época do contencioso no Mercosul, conforme depoimento de Maristela Basso, membro do Tribunal Ad Hoc do Mercosul na disputa entre Uruguai e Brasil, não houve qualquer participação da sociedade civil no caso: “Poderia ter se manifestado até extra-oficialmente. (...) Eu não sei nem se a sociedade civil soube da controvérsia, da importância”¹¹⁷. Já para a preparação da defesa do caso na OMC ocorreram debates com a participação de atores da sociedade civil e do governo brasileiro¹¹⁸, dentre outras

¹¹⁶ O MMA, por exemplo, passou a participar do debate sobre “práticas e políticas relativas à gestão ambiental de resíduos de geração universal e de responsabilidade pós-consumo”, a partir da obrigação brasileira de abrir o mercado para pneus remoldados importados do Mercosul.

¹¹⁷ Trecho da entrevista concedida a Fabio Morosini, em São Paulo, em 07.03.2006. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/casoteca/Default.aspx?PagId=GJMEPKRI>>. Acesso em: set. 2007.

¹¹⁸ Cf. evento “Participação da Sociedade Civil: Comércio, Saúde e Meio ambiente na OMC – Comunidades Européias vs. Brasil: o caso dos pneus”, realizado em 18 de maio de 2006, na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

manifestações¹¹⁹. Mas ao comentar sobre a interação entre esses atores e o MRE, o Primeiro Secretário Haroldo Ribeiro, num primeiro momento, não pareceu transmitir uma postura de transparência ativa por parte da instituição para que a tal interação ocorresse:

“O que nós temos feito em relação a isto? Temos sido transparentes e temos procurado divulgar nossas posições. Achamos que as ONGs têm um papel a exercer na disputa, uma vez que elas são capazes de nos trazer informações valiosas e constituem um veículo importante na conscientização da sociedade civil sobre o que está ocorrendo. Não se trata de mobilizar ninguém contra a UE, naturalmente. As próprias ONGs ambientais européias também deveriam estar presentes para acompanhar o caso. Essa é a nossa posição. Agora, isso depende mais das próprias ONGs do que do Governo brasileiro”¹²⁰.

Por outro lado, os representantes do Ministério do Meio Ambiente, que atuam no caso, reconhecem a importância da articulação das ONGs entre si, e sugerem formas diferentes de interação deste Ministério com atores não governamentais:

“Nós tivemos debates com muitas ONGs, na Conferência Nacional de Meio Ambiente, em dezembro. E nós levamos uns grupos de discussões sobre essa questão dos pneus. Muita gente tomou contato, e outros que já tinham conhecimento, puderam se aprofundar um pouco mais da questão. Agora, quem articula as ONGs, são elas mesmas, a gente pode solicitar a informação, dar (informação)...”¹²¹

Na realidade, a partir das investigações iniciadas pelas CE em 2004 e que deram origem ao contencioso na OMC a partir de 2005, várias formas de participação da sociedade civil podem ser identificadas no caso.¹²² De acordo com a percepção dos principais atores não estatais que responderam ao questionário, a participação junto ao MRE e MMA se deu de forma complementar, apesar da facilidade de acesso à informação, em sua maioria, ter sido apontada via MMA como imprescindível. Conforme aponta Esther Neuhaus, Gerente-Executiva do FBOMS que acompanha o caso desde maio de 2005, “na ocasião o Ministério do Meio Ambiente convocou para uma reunião com entidades da sociedade civil e apresentou o caso, informando da petição da UE junto ao OSC da OMC”. Em seguida é que passaram a participar de reuniões também junto ao MRE. Deve-se ressaltar, no entanto, que essas

¹¹⁹ Outras formas de atuação da sociedade civil no caso podem ser acessadas em BARBOSA (2007, p. 54-57).

¹²⁰ Trecho da entrevista em referência na nota 113.

¹²¹ Trecho da entrevista em referência na nota 114.

¹²² Relatórios completos de atividades de participação da sociedade civil no caso (audiências, cartas, declarações, amicus curiae na OMC e junto ao Poder Judiciário brasileiro, etc) foram divulgados desde então por vários atores não estatais, tanto de modo impresso quanto por meio eletrônico. Estão disponíveis, por exemplo, em <www.fboms.org.br>, <www.conectas.org.br>, <www.apromac.org.br>. Para um estudo aprofundado sobre a apresentação de Amicus Curiae na OMC, v. SANCHEZ (2004).

reuniões se deram em bases informais, contando com a participação de atores que tiveram acesso privilegiado à informação nesse primeiro momento.

4.6. Acesso à informação na (re)definição da agenda de política externa ambiental no caso dos pneus

4.6.1. A partir do processo de descentralização horizontal da política externa brasileira, neste caso, especialmente com a inserção da questão ambiental (e consequente descentralização MRE-MMA) na definição de agenda (defesa) do caso, amplia-se (melhora qualitativa) o acesso à informação como condição para participação de outros órgãos do governo e atores não estatais no caso. Essa tendência pode ser observada pelos seguintes indicadores e critérios de julgamento:

- A. *Ampliação da produção e troca de informação sobre o caso dentro e fora do âmbito interno do MRE*
 - a. Mudanças recentes (2006) na estrutura legal do MRE associa a tendência de "descentralização horizontal" da política externa à produção e troca de informação intragovernamental e com atores não estatais. Ex. Com a criação de um Departamento de Energia, em 2006, há previsão para "atuação e coordenação" do MRE "com o Ministério de Minas e Energia, demais órgãos da administração pública e entidades da sociedade civil relacionados com os temas em questão".
 - b. O MRE inclui outros departamentos (e coordenadorias) para a defesa do caso. Amplia-se a produção e troca de informação para a defesa do caso com a mudança na coordenação do caso no interior do próprio MRE.
 - c. A inclusão (solicitação) do MMA (dentre outros ministérios) pelo MRE para defesa do caso promove troca de informação entre MRE e MMA (reuniões, participação da Ministra do MMA em audiência da OMC, etc).
 - d. O MMA também passa a produzir informação para a definição da defesa brasileira no caso.

- B. *O ministério especializado na temática ambiental (MMA) envolvido no caso tem uma tradição de maior "abertura/porosidade" em relação às políticas que são definidas no seu âmbito ou com sua participação. Isso ocorre principalmente em razão:*
 - a. Do contexto politizado específico (ECO 92) de criação do MMA.
 - b. Da relação específica da temática ambiental e sua problematização quanto à democratização e o acesso à informação. Ex. estrutura legal com previsão de acesso à informação e mecanismos de participação e deliberação
 - c. Do conhecimento (e/ou participação) dos canais de participação e acesso à informação no MMA por parte de atores não estatais.

C. *Ampliação da publicização e participação de atores não-estatais no caso (Brasil).*

- a. O MRE divulga informações sobre o caso (publicação de documentos via website, informes, jornais, reuniões, eventos, audiências).
- b. O MMA divulga informações sobre o caso (website, informes, jornais, reuniões, audiências).
- c. Atores não estatais ambientais e não ambientais participam com informações produzidas e/ou divulgadas pelo MMA.
- d. Atores não estatais ambientais e não ambientais divulgam informação sobre o caso (website, informes, jornais, reuniões, audiências).

4.6.2. Amplia-se o acesso à informação (seletivamente) na medida em que se apresenta uma situação de consenso sobre a definição do caso (defesa em relação à manutenção da medida de proibição de importação de pneus reformados)

D. *Diferentes atores interessados na definição de agenda do caso têm oportunidades mais favoráveis de acesso à informação conforme posição coincidente com a coordenação geral do caso*

- a. Depois que o MRE se convenceu da centralidade da questão ambiental na definição da defesa, o MMA passa a ter amplo acesso à informação sobre o caso dos pneus
- b. Atores não estatais contribuindo para uma definição de agenda que demanda uma decisão favorável ao meio ambiente, saúde pública e direitos humanos no caso têm informação acessível quando solicitada ao MRE
- c. Atores não estatais contribuindo para uma definição de agenda que demanda uma decisão favorável ao meio ambiente, saúde pública e direitos humanos no caso têm informação acessível quando solicitada ao MMA
- d. Atores não estatais contribuindo para uma definição de agenda que demanda uma decisão favorável ao meio ambiente, saúde pública e direitos humanos são informados independentemente de solicitação pelo MRE
- e. Atores não estatais contribuindo para uma definição de agenda que demanda uma decisão favorável ao meio ambiente, saúde pública e direitos humanos são informadas independentemente de solicitação pelo MMA
- f. O *lobby* (setor privado) contra a proibição de importação de pneus reformados tem dificuldade em obter informação sobre o caso a partir do MRE e MMA.
- g. MMA e/ou MRE ocultam informação para atores que se posicionaram contra a coordenação geral do caso (manutenção da medida de proibição da importação de pneus reformados defendida com base na questão ambiental)

E. *Mesmos atores interessados na definição de agenda da política externa brasileira ambiental têm diferentes oportunidades de acesso à informação, seja em relação ao mesmo caso, mas em diferentes etapas (quando não havia pré-condições para uma situação de consenso, pois não se colocava a questão ambiental); seja em relação a outros casos ou para os quais não se encontram posições convergentes*

- a. O MMA quando solicita informação ao MRE em caso para o qual tem posição divergente encontra dificuldade (não recebe ou recebe informações incompletas, etc) no acesso à info ou ainda não chega a ser informado independentemente de solicitação.
- b. Atores não estatais contribuindo para uma definição de agenda que demanda uma decisão favorável ao meio ambiente, saúde pública e direitos humanos no caso dos pneus, encontram obstáculos no acesso à informação em casos de posições divergentes ou então não são informadas independentemente de solicitação em outras situações
- c. Atores não estatais contribuindo para uma definição de agenda que demanda uma decisão favorável ao meio ambiente, saúde pública e direitos humanos no caso dos pneus nem chegam a ser informados sobre o caso quando a definição da defesa centrava-se exclusivamente na questão comercial (Mercosul).

4.6.3. Apesar da tendência à ampliação do acesso à informação (em situações de consenso), há (tentativas de) controle e seletividade de informações na definição de agenda da política externa brasileira referente ao caso

F. Controle e seletividade de informações na definição de agenda da política externa brasileira para fazer face à concorrência temática (de competências) entre MMA e MRE

- a. No âmbito do MRE, nota-se recente criação de órgão [DME/DEMA] responsável pela coordenação, elaboração de subsídios e instruções, bem como a participação e representação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais, no tocante à temática ambiental (incluindo comércio e meio ambiente).
- b. No caso do MMA, observam-se competências do MMA (AAI e DEMA) para atuar junto ao MRE, “articular e negociar com organismos internacionais, supervisionar e acompanhar a implementação dos acordos e convenções internacionais na temática ambiental, incluindo I - subsidiar a formulação de políticas e normas, a definição de estratégias e a promoção de estudos relacionados com a comércio internacional e o meio ambiente”.

G. Controle e seletividade de informações devido às competências e tradição do órgão que coordena oficialmente a definição de agenda de política externa no caso

- a. O MRE se posiciona como coordenador geral de definição de agenda da política externa no caso
- b. Competências (estrutura regimental) do MRE não fazem referência sobre coordenação com MMA (acesso à informação) e participação de atores não estatais no que se refere, como neste caso, à temática ambiental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve por objetivo explorar a relação entre política externa e democracia a partir das reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira com a inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC. Por meio de uma aproximação entre o instrumental teórico de análise de política externa e de políticas públicas foi possível questionar os limites do acesso à informação como condição para a participação de outros atores além do Ministério de Relações Exteriores (MRE) na redefinição da defesa do Brasil de uma instância para outra.

Entende-se que o caso estudado nesse trabalho é bastante complexo e pode ser estudado sob diversos pontos de vista. Uma análise que privilegiasse apenas uma das perspectivas teóricas responderia apenas a uma parcela das reflexões a que se pretendeu chegar. Por essa razão o capítulo 2 apresentou uma análise interdisciplinar entre a Análise de Política Externa e de Políticas Públicas.

O texto de Putnam, escolhido como primeiro estudo para exame da literatura de política externa, privilegiou uma abordagem clássica ainda bastante útil para análise de casos atuais. Sua utilidade também foi demonstrada para a análise do caso dos pneus e ofereceu uma primeira lente de abertura para entender o entrelaçamento domésticos-internacional. O segundo texto, de Helen Milner, sofisticou o modelo do jogo de dois níveis de Putnam trazendo vantagens explicativas para a análise do caso. A vantagem da explicação de Milner foi útil principalmente para aprofundar uma análise das relações entre o Executivo e o Legislativo. Já o texto de Hill faz uma transição fundamental para a compreensão do *continuum* da política interna – externa – internacional e contribuiu para a escolha do nível de análise que aprofundou a reflexão proposta para esse trabalho. A partir da sugestão de Hill foi possível atentar para o processo que foi chamado neste trabalho de descentralização horizontal da política externa. Essa atenção também sugeriu um diálogo com a literatura de políticas públicas. O ponto ainda mais relevante da abordagem de Hill chamou atenção para a importância da democratização da política externa, levando à interdisciplinariedade necessária com teorias de participação democrática.

A teoria de base permitiu reformular uma análise da relação entre política externa e democracia, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista institucional. A realização de uma radiografia das competências do MRE e MMA, por exemplo, foi fundamental para entender a evolução e a dinâmica do processo de descentralização horizontal no Brasil. Apesar do caráter formal e da preponderância descritiva desta etapa, mostrou-se como suporte importante para avaliar a pertinência da teoria discutida.

Ademais, ressaltam-se três pontos relevantes desse curso analítico-descritivo: (i) ressaltou a ampliação dos espaços que compreendem o processo decisório da política externa, com atenção especial para o caráter interméstico que tem caracterizado as mudanças na natureza da política externa, neste trabalho cada vez mais presente no MMA (competências para política externa) e no MRE (políticas públicas); (ii) permitiu testar a metodologia de análise de políticas públicas para estudar o momento da política externa, privilegiando-se a etapa de definição de agenda como importante ferramenta para se entender o destaque que alguns temas adquirem em determinados momentos dependendo da dinâmica entre os atores responsáveis pelo processo decisório; e (iii) com base nessa radiografia, foram escolhidas as instâncias de decisão, identificados os espaços onde se localizam e as competências dos responsáveis que atuaram no caso dos pneus, em especial, o que permitiu pensar em entrevistas (questionários) que contribuíram para testar hipóteses centrais da reflexão proposta para o caso prático desse trabalho.

A hipótese demonstrada refere-se à ampliação do acesso à informação que condicionou a participação de atores governamentais não tradicionais (MMA) bem como não estatais na definição de agenda da política externa. Essa ampliação foi observada a partir do processo de descentralização dos espaços tradicionais de definição da política externa (MRE), com a inclusão, por exemplo, do Ministério do Meio Ambiente, o que ocorreu a partir da inserção da temática ambiental nos argumentos da defesa brasileira entre a controvérsia do Mercosul e o contencioso da OMC.

Embora o trabalho esteja voltado especificamente à análise do caso brasileiro e não constitua um trabalho de política comparada, é possível que a problematização em questão possa ser desenvolvida em futuras pesquisas na comparação com outros países.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros, artigos e teses

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Supplement: Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication. In **World Politics**, vol. 24, pp. 40-79, 1972.

ALMEIDA, Paulo Roberto (1990). “A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro”. In **Contexto Internacional**, nº 12, jul/dez, pp. 53-69.

ALTEMANI de OLIVEIRA, Henrique (2005). Política externa brasileira. São Paulo: Saraiva.

ARBILA, José Maria. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). In **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2 jul./dez., pp. 337-385, 2000.

ARON, Raymond (2002). **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, IPRI.

ARCHIBUGI, Mathias K. Mapping Global Governance. In HELD, David; MCGREW, Anthony, **Globalization/Antiglobalization**, 2. ed, Cambridge: Polity Press, 2007, p. 46-69.

BARBOSA, André T., SPECIE, Priscila. “Relatório de Evento: Participação da Sociedade Civil: Comercio, Saúde e Meio Ambiente na OMC – Comunidades Européias Vs. Brasil: O Caso dos Pneus”, In: Cadernos DireitoGV, v.4, n 3, mai. 2007.

BARROS, Alexandre de S. C. “A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos Atores.” In Muñoz, Heraldo; Tulchin, Joseph (Org.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986, p. 29-41.

BARSTON, Ronald P. **Modern Diplomacy**, 3ème ed. London: Longman, 2006, p.1-15.

BERRIDGE, G. R. **Diplomacy – Theory and Practice**, 3rd Ed. New York: Palgrave. 2005, p.1-23.

BIEBER, Roland. Democratic Control of European Foreign Policy. In **European Journal of International Law**, v. 1 , n. 1/2, 1990, pp. 148-173.

BRÜHL, Tanja - RITTBERGER, Volker. From international to global governance: actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century, in RITTBERGER, Volker (ed.) **Global Governance and the United Nations System**. Tokyo: United Nations University Press, 2001, pp. 1-47.

CASTRO, Flávio M. de O. **História da organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Unb, 1983.

- CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. In: **Informática Pública**, Belo Horizonte (MG), v. 02, nº 02, pp. 43-56, 2000. Disponível em: <<http://www.ip.pbh.gov.br/revista0202/ip0202cepik.pdf>>. Acesso em: jul. 2005.
- CHARILLON, Frédéric. Les États et leurs politiques étrangères. In CHARILLON, Frédéric, (dir.). **Les Relations Internationales**, Paris: La documentation Française, 2006, p.63-68.
- CHEIBUB, Z. B.. Elites Sociais: Definição e Implicações para a Democracia. In **Revista Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 274, p. 5-7, 1994.
- _____. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. In **Dados**, v. 28, n. 1, p.113-131, 1985.
- _____. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. In **RDA**, v. 23, n. 2, pp. 97-128, 1989.
- CHEIBUB, Z. B.; LIMA, M. R. S. Cultura Política e Dimensões da Democracia: Opiniões e Valores da Elite Brasileira. In: **O Desafio da Democracia na América Latina**, 1996, Rio de Janeiro: Iuperj, 1995. p. 217-252.
- COHEN, Samy (dir.). **Les Diplomates – Négociier dans un monde chaotique**. Paris: Editions Autrement, 2002.
- _____. “Les acteurs de la politique étrangère”. **Regards sur l'actualité**, nº332, 2007, p. 17-25.
- CUNHA, Raphael Coutinho da. Preferencias Domesticas e Instituicoes do Processo Decisorio em Politica Externa Comercial. Texto apresentado no 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Brasília, jul., 2007.
- DEVIN, Guillaume. **Sociologie des relations internationales**. Paris: Editions La Découverte, 2007.
- DIAMOND, Louise; MAC DONALD, John. **Multi-Track Diplomacy**. A System Approach to Peace, West Hartford (Conn.): Kumarian Press, 1996.
- PRETO, Alessandra Falcão. O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa, Dissertação (mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo, 2006,
- FBOMS. Canais de acesso à informação ambiental no Brasil. FBOMS - Projeto “Fortalecer acesso da sociedade civil à informação ambiental e participação em tomada de decisão”. Centro Cultural de Brasília, Brasília, DF, 26 de março de 2008a.
- _____. Avaliação da Participação da Sociedade Civil: Colegiados de Políticas Ambientais. FBOMS - Projeto “Fortalecer acesso da sociedade civil à informação ambiental e participação em tomada de decisão”. Centro Cultural de Brasília, Brasília, DF, 25 a 27 de março de 2008b.

- FLORINI, Ann M. End of Secrecy. In **Foreign Policy**, pp. 50-63, (summer), 1998.
- FRANÇA, Cassio Luiz de. Participação de Organizações da Sociedade Civil na Política Externa Brasileira. Texto apresentado no 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Brasília, jul., 2007.
- FUKS, Mario. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato (orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- GRAEFF, Christian. “Le métier de Diplomate d’Hier à Demain”. *Pouvoirs*, n°88, p.17-32, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of Law and Democracy**, trad. William Rehg. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. In: *Lua Nova*, n° 36, p. 39-53, 1997.
- HALPERN, Charlotte. Décision. In BOUSSAGUET, Laurie *et al.* **Dictionnaire des politiques publiques**, 2. ed. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, p. 153-60.
- HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. Cycle (Policy Cycle). In BOUSSAGUET, Laurie *et al.* **Dictionnaire des politiques publiques**, 2. ed. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, p. 148-52.
- HELD, David. **Models of Democracy**, 3rd ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- _____. Reconstructing World Order: Towards Cosmopolitan Social Democracy. In HELD, David; McGrew, Anthony, **Globalization/Antiglobalization**, 2. ed, Cambridge: Polity Press, 2007a, p. 206-220.
- _____. De l’urgente nécessité de reformer la gouvernance globale. **Recherches sociologiques et anthropologiques**, n° 1, 2007b, pp. 65-88.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HOCKING, Brian (ed.). **Foreign Ministries – Change and Adaptation**. Basingstoke: Macmillan Press, 1999, p. 1-22.
- HOFFMANN, Stanley. “Raymond Aron et la théorie des relations internationales”. **Politique étrangère**. n. 4, 2006, pp. 723-734.

- INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, dec./1988, pp. 725-745.
- JACOBI, Pedro R. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 270-89.
- KALDOR, Mary. "The idea of global civil society". **International Affairs**, v. 79, no. 3, 2003, pp. 583-593.
- KECK, Margaret E, SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. London: Cornell University Press, 1998.
- LAVALLE, Adrian G. *et al.* Lugares e Atores da democracia : arranjos institucionais participativos e sociedade civil em Sao Paulo. In In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 348-67.
- LAVALLE, Adrián G.; ARAUJO, Cícero. O futuro da representação: nota introdutória. In **Lua Nova** n°. 67, São Paulo, 2006, p.10.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, n° 2, jul./dez., pp. 265-303, 2000.
- _____. Foreign Policy and Democracy: A Preliminary Analysis of the Brazilian Case. Trabalho apresentado na Convenção Anual da ISA de 2002. New Orleans. Disponível em: <<http://www.isanet.org/noarchive/lima.html>>. Acesso em: 28 ago. 2006.
- LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Contexto internacional, democracia e política externa. In **Política Externa**, vol. 11, n° 2, 2002.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MATTOS, Paulo L.T. **O Novo Estado Regulador no Brasil – Eficiência e legitimidade**. São Paulo: Editora Singular, 2006.
- MELLO, Flavia de Campos. Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos anos 90. (tese de doutorado) Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política, 2000.
- MERLE, Marcel. **La politique étrangère**. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1984.

- MERLE, Marcel. **Sociología de las relaciones internacionales**. Madrid: Alianza, 1997
- MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information: Domestic politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado Programa de modernização do poder executivo federal (MARE). Brasília: MARE, 1998.
- Ministério da Saúde (MS). “Saúde Brasil 2005 – uma análise da situação de saúde”. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portalweb05.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/saude_brasil_2005.pdf>. Acesso em: jul. 2006.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA). Pneus, um Problema Ambiental e de Saúde Pública. Brasília, mai. 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: jul. 2006.
- MIYAMOTO, Shiguenoli, GONÇALVES, Williams da Silva. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. In **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, p. 211-246, 1993. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/124.pdf>>. Acesso em: abr. 2005.
- MO, J. The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions. In **Journal of Conflict Resolution**, v. 38, n. 3, pp. 402-422, sept., 1994.
- MORGENTHAU, Hans J. (THOMPSON, KENNETH W. rev.). **Politics Among Nations – The Struggle For Power And Peace**, 6ed. New York: McGraw-Hill, 1985.
- MOROSINI, Fábio C. “O caso dos Pneumáticos: Preferências Regionais e Questões Ambientais”. In **Pontes – Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável**, vol. X, n. 4, out./dez., 2005, pp.12-14.
- _____. 2006. “A guerra dos pneus”. Casoteca Latino-americana de Direito e Políticas Públicas. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/casoteca/Default.aspx?PagId=GJMEPKRI>>. Acesso em: ago. 2007.
- _____. The MERCOSUR and WTO Retreaded Tires Dispute: Rehabilitating Regulatory Competition in International Trade and Environmental Regulation. Tese (doutorado) apresentada à Universidade do Texas, Austin, em dezembro de 2007.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Que Sais-Je? Paris: PUF, 2000.
- NASSER, Salem H. Tensões entre o Comércio e o Meio Ambiente. **Pontes – Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável**, São Paulo, vol. 0, n. 0, 2004, p.5.
- NEVES, João Augusto de Castro Neves. Política externa e democracia. 2003. Disponível em: <<http://www.e-agora.org.br>>. Acesso em: abr. 2007.

- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 21-40.
- OCDE. Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris: OECD Publications, 2001.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes (2005). Política externa e democracia. In: *Colunas de RelNet*, no. 11, mês 1-6, 2005. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em: jun. 2005.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: Instituto Rio Branco: FUNAG, CEE, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas poliarquias. In **Lua Nova**, no. 44, p. 27-54, 1998.
- PINHEIRO, Letícia. Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil. IRI Textos, nº 25, 2003.
- _____. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- _____. Traídos pelo Desejo: Um ensaio sobre a Teoria e Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, vol. 22, n 2, 2000, p 305-335.
- PONTES (editorial). O caso dos pneus: um litígio ainda em aberto. In **Pontes – Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável**, vol. 3, nº 4, ago. 2007, p.1-4.
- PUTNAM, R. D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. In: **International Organization**, v. 42, n.3, pp. 427-460, (summer) 1988.
- REIS, Rossana Rocha. O lugar da Democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita. In **Perspectivas**, São Paulo, nº 30, p. 15-32, 2006.
- ROCHE, Jean-Jacques. **Relations Internationales**, 2.ed. Paris: LGDJ. 2001.
- ROCHEFORT, D. A. ; COBB, R W. Problem Definition: An emerging perspective. In ROCHEFORT & COBB. **The Politics of Problems Definition – Shaping the policy agenda**. University Press of Kansas, 1995, pp. 1-31.
- ROSENAU, James N. Governance in a New Global Order. In HELD, David; McGrew, Anthony., **Globalization/Antiglobalization**, 2. ed, Cambridge: Polity Press, 2007, p. 70-85.
- SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L. C.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). In **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 27, p.13-29, 2006.

SANCHEZ, Michelle Ratton. Demandas por um novo arcabouço sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o caso do Brasil. Tese (doutorado) apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,

em abril de 2004.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O Poder Burocrático e o Controle da Informação. In **Lua Nova** 58, p. 89-117, 2003.

SCHUMPETER, Joseph (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar.

SHAFFER, C. G. The World Trade Organizations Under Challenge: Democracy and the Law and Politics of WTO's Treatment of Trade and Environment Matters". In **Harvard International Law Review**, v. 25, pp. 1-93, 2001.

SMOUTS, Marie-Claude (1998). **Les Nouvelles Relations Internationales**. Paris: Presses de Sciences-Po, 1998, pp.135-162.

_____. "Que reste-t-il de la politique étrangère ?" **Pouvoirs**, n°88, p. 5-15, 1999.

VILLA, Rafael A. Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**, 2ª ed. São Paulo: Annablume, 1999a.

_____. "A Segurança Global Multidimensional". São Paulo: CEDEC, **Lua Nova** n.46, 1999b, pp. 116-118.

_____. "Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea". **Revista de Sociologia e Política**, no. 12, 1999c, pp. 21-33.

_____. "A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societários no pós-Guerra Fria". **Revista Cena Internacional**, 3 (2), 2001, pp. 65-87.

VILLA, Rafael A. D; CEREDA, Fabio. "Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal de Panamá como um Jogo de Dois Níveis". In **Contexto Internacional**, v. 28, 2006, p. 301-353,

VILLA, Rafael A. D; TOSTES, A. P. B. "Democracia cosmopolita versus política internacional". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 66, 2006, p. 69-107.

VITALE, Denise. Democracia Direta e poder local. In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 239-55.

WEBER, Max. *Economy and Society*. Berkley: University of California Press, v.2, 1978.

ZETLAOUI, Tiphaine. Les mirages technologiques de la transparence administrative. *Quaderni*, n. 52, 2003, pp. 67-76.

APÊNDICES

Apêndice 1

Questionários/Guias para entrevistas

aplicados para atores não estatais com atuação no caso dos pneus (modelo)

A. Identificação

1. Atores :

ONGs ambientais
temáticas

atores especializados em outras

Especificar :

2. Quais os temas da área de trabalho desta instituição que têm relação direta com o caso dos pneus?

questões ambientais
trabalho

comércio internacional

condições de

saúde

direitos humanos

outras temáticas. *Especificar:*

B. Conhecimento e atuação no Caso dos Pneus

3. Desde quando esta instituição teve conhecimento do caso dos pneus? Saberia dizer uma data (ano) ou citar um evento/episódio de referência?

4. Desde quando esta instituição acompanha a dimensão internacional do caso dos pneus?

acompanhou o caso desde o contencioso no Mercosul entre Brasil e Uruguai
desde o contencioso no Mercosul entre Argentina e Uruguai
desde a fase de *investigações entre Comunidades Européias e Brasil*
consultas no contencioso entre CE e Brasil no âmbito da OMC
painel no contencioso entre CE e Brasil no âmbito da OMC
apelação no contencioso entre CE e Brasil no âmbito da OMC

implementação no contencioso entre CE e Brasil no âmbito da OMC

5. Desde quando esta instituição acompanha a dimensão nacional do caso dos pneus?

Projetos de Lei no Senado (BR). *Desde (ano):*

Projetos de Lei na Câmara dos Deputados (BR). *Desde (ano):*

Audiência pública no Senado realizada em 2005 (BR)

Audiência pública na Câmara dos Deputados realizada em julho de 2007 (BR)

Ações Judiciais (BR). *Especificar ano:*

6. O que chamou atenção da instituição para o caso:

Mídia: TV, impressos (jornais e revistas), Internet

a participação de outras instituições nacionais

a participação de outras instituições internacionais

o estímulo do MRE

o estímulo do MMA

o estímulo de outros órgãos do governo. *Especificar:*

Outros. *Especificar:*

7. Algum documento específico chamou atenção da instituição para o caso?

8. A partir do conhecimento do caso, qual(is) o(s) principal(is) interesse(s) de atuação desta instituição no caso, em ordem de preferência (de 1 a 4):

Definição de agenda de políticas públicas

Exercer pressão para implementação de políticas públicas

Acompanhamento geral de políticas públicas

Acompanhamento geral da política internacional

Outros. *Especificar:*

9. A partir do interesse no caso, qual(is) a(s) principal(is) estratégia(s) de atuação desta instituição no caso, em ordem de frequência (de 1 a 5):

Reuniões

Manifestações e Declarações (participação / organização)

Eventos (participação / organização)

Audiências públicas

Outros. *Especificar:*

10. Qual a posição desta instituição para a atuação no caso:

Defesa da proibição de importação de pneus reformados

Contra a proibição de importação de pneus reformados

Outros. *Especificar:*

11. Qual(is) o(s) principal(is) espaço(s) de formação de posição desta instituição para atuação no caso, em ordem de preferência (de 1 a 5):

internamente
 junto a outras instituições de caráter semelhante no Brasil
 junto a outras instituições de caráter semelhante estrangeiras
 junto ao MRE
 junto ao MMA
 junto a outros órgãos do governos. Especificar:
 Outros. *Especificar* :

12. Qual o interlocutor mais freqüente para atuação no caso junto ao governo?

MRE MMA
 Outros órgãos do governo. Especificar:
 Não houve interlocução com o governo

C. Relação da instituição com o MRE, acesso à informação de modo geral e para atuação no Caso dos Pneus

13. Desde quando (ano e/ou evento/caso específico) esta instituição interage com o MRE?

14. Em geral, quais canais de atuação esta instituição encontra junto ao MRE?

reuniões eventos consultas audiências públicas
 Outros. *Especificar*:
 Não encontra canais de atuação junto ao MRE

15. Em geral, quais meios de informação encontra junto ao MRE?

documentos impressos internet telefone contato pessoal
 Outros. *Especificar*:

16. Em geral, como se dá o acesso à informação junto ao MRE para a atuação desta instituição?

a instituição é informada independentemente de solicitação (de que forma/meio)
 a instituição solicita informação
 quando solicita informação, não obtém resposta
 quando informada, obtém resposta rápida
 quando informada, obtém informação completa

quando informada, obtém informação atualizada
 quando informada, obtém informação veraz
 quando informada, obtém informação técnica
 quando informada, obtém informação compreensível

17. No caso dos pneus, qual(is) o(s) principal(is) interlocutor(es) junto ao MRE para a atuação desta instituição?

Divisão do Mercosul (DMC – DIN/SGAS). *Especificar responsável (quando possível):*

Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC – DEC/SGET). *Especificar responsável (quando possível):*

Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME – SGAP1). *Especificar responsável (quando possível):*

Divisão do Meio Ambiente (DEMA – DME). *Especificar responsável (quando possível):*

Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD – DME). *Especificar responsável (quando possível):*

Outro(s). *Especificar:*

Não houve interlocução com o MRE

18. No caso dos pneus, como se dá o acesso à informação junto ao MRE para a atuação desta instituição?

a instituição é informada independentemente de solicitação (de que forma/meio)
 a instituição solicita informação
 quando solicita informação, não obtém resposta

quando informada, obtém resposta rápida
 quando informada, obtém informação completa
 quando informada, obtém informação atualizada
 quando informada, obtém informação veraz
 quando informada, obtém informação técnica
 quando informada, obtém informação compreensível

19. Qual a relevância/importância do acesso à informação junto ao MRE para a atuação desta instituição no caso dos pneus?

imprescindível muito importante pouco importante irrelevante

| |
|--|
| D. Relação da instituição com o MMA, acesso à informação de modo geral e para atuação no Caso dos Pneus |
|--|

20. Desde quando esta instituição interage com o MMA? Pode citar um ano e/ou evento/caso específico que indique o marco desta interação (ex. Eco 92)?

21. Em geral, quais canais de atuação encontra junto ao MMA?

reuniões eventos consultas audiências públicas

Outros. *Especificar:*

Não encontra canais de atuação junto ao MMA

22. Em geral, quais meios de informação encontra junto ao MMA?

documentos impressos internet telefone contato pessoal

Outros. Especificar :

23. Em geral, como se dá o acesso à informação junto ao MMA para a atuação desta instituição?

a instituição é informada independentemente de solicitação (de que forma/meio)

a instituição solicita informação

quando solicita informação, não obtém resposta

quando informada, obtém resposta rápida

quando informada, obtém informação completa

quando informada, obtém informação atualizada

quando informada, obtém informação veraz

quando informada, obtém informação técnica

quando informada, obtém informação compreensível

24. Quem é o principal interlocutor junto ao MMA para a atuação desta instituição no caso dos pneus?

Assessoria de Assuntos Internacionais. Especificar responsável (quando possível)

Departamento de Economia e Meio Ambiente. Especificar responsável (quando possível)

Outro(s). *Especificar:*

Não houve interlocução com o MMA

25. No caso dos pneus, como se dá o acesso à informação junto ao MMA para a atuação desta instituição?

a instituição é informada independentemente de solicitação (de que forma/meio)

a instituição solicita informação
quando solicita informação, não obtém resposta

quando informada, obtém resposta rápida
quando informada, obtém informação completa
quando informada, obtém informação atualizada
quando informada, obtém informação veraz
quando informada, obtém informação técnica
quando informada, obtém informação compreensível

26. Qual a relevância/importância do acesso à informação junto ao MMA para a atuação desta instituição no caso dos pneus?

imprescindível muito importante pouco importante irrelevante

27. Há diferenças de atuação junto ao MRE com relação à atuação junto ao MMA que identifica? Em caso positivo, quais?

E. *Divulgação de informação sobre o Caso dos Pneus pela instituição*

28. Esta instituição divulga informações sobre o caso dos pneus? De que forma ?

Apêndice 2

“Entrelaçamentos Doméstico-Internacional: o estado da arte”¹²³

| Autores | Principais aspectos da análise de política externa quanto à relação doméstico-internacional | Principal crítica de Putnam |
|---|---|---|
| James Rosenau (“Toward the Study of National-International Linkages”, 1969) | Taxonomia de “linkage politics” | Não gerou uma agenda de pesquisa muito considerável |
| Karl Deutsch (Political Community in the North Atlantic Area: International Organizations in the Light of Historical Experience”, 1957) e Ernst Haas (“The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957”, 1958) | Noção de “spillover” para explicar o impacto dos partidos e grupos de interesse no processo de integração da União Européia | Problemas de foco na hipótese sobre a evolução de novas instituições supranacionais ao invés de desenvolvimentos políticos específicos |
| Joseph Nye e Robert Keohane (“Power and Interdependence”, 1977) | Interdependência e Transnacionalização | O papel dos fatores domésticos saiu cada vez mais de foco, sobretudo quando o conceito de regime internacional dominou essa escola |
| Graham Allison (“Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis”, 1971) | Escola da política burocrática. Foco nos jogos intranacionais e no <i>overlap</i> que constitui as relações internacionais. | Problema de clareza sobre a natureza do <i>overlap</i> e fraca contribuição dessa teoria, para além do princípio de que os interesses burocráticos afetam a tomada de decisão da política externa |
| Peter Katzenstein (“Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, 1978) e Stephen Krasner (“United States Commercial and Monetary Policy: Unraveling the Paradox External Strength and Internal Weakness”, 1978) | Fatores estruturais e força do Estado (“state-strength”). “O principal objetivo de todas as estratégias de política externa é fazer com que a política doméstica seja compatível com a política econômica internacional (...) Os principais tomadores de decisão (o Estado) devem estar atentos, ao mesmo tempo, às pressões internas e internacionais” | Problema da identificação da “força do estado” como a variável chave do interesse, principalmente por causa da dificuldade para mensurar essa força. Problema da idéia de que o argumento estado forte-fraco despreze a identidade das coalizões governamentais. |
| David A. Lake (“The State as Conduit: The International Sources of National Political Action”, 1984) | “State-centric”, Modelo do Estado como Ator Unitário, centrado nos representantes do poder executivo e seus arranjos institucionais. “Acima de tudo, os interesses do Estado são originários, e suas políticas são argumentadas de acordo com o sistema internacional” | Em quase todas as questões mais importantes, os tomadores de decisão não estão de acordo com qual seja o interesse nacional ou as demandas do contexto internacional. Na verdade, os tomadores de decisão centrais desempenham um papel importante na mediação das pressões domésticas e internacionais porque estão expostos às duas esferas e não porque estão unidos em todas as questões ou mesmo porque se encontram insulados em relação à política doméstica |
| James Evans (“Crude Politics: Oil and the Political Economy of Unemployment of Britain and Norway, 1970-1985”, 1987), Peter Gourevitch (“Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises”, 1986) e Peter Katzenstein (“Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe”, 1985) | Estudos de casos que demonstram sofisticação na conexão de causalidade do nível internacional para o doméstico. | Falha por não dar conta das causalidades recíprocas, pois foco somente na relação de um dos níveis para o outro. |

¹²³ Elaborado pelo autor, a partir de Putnam, 1988, p. 430-431.

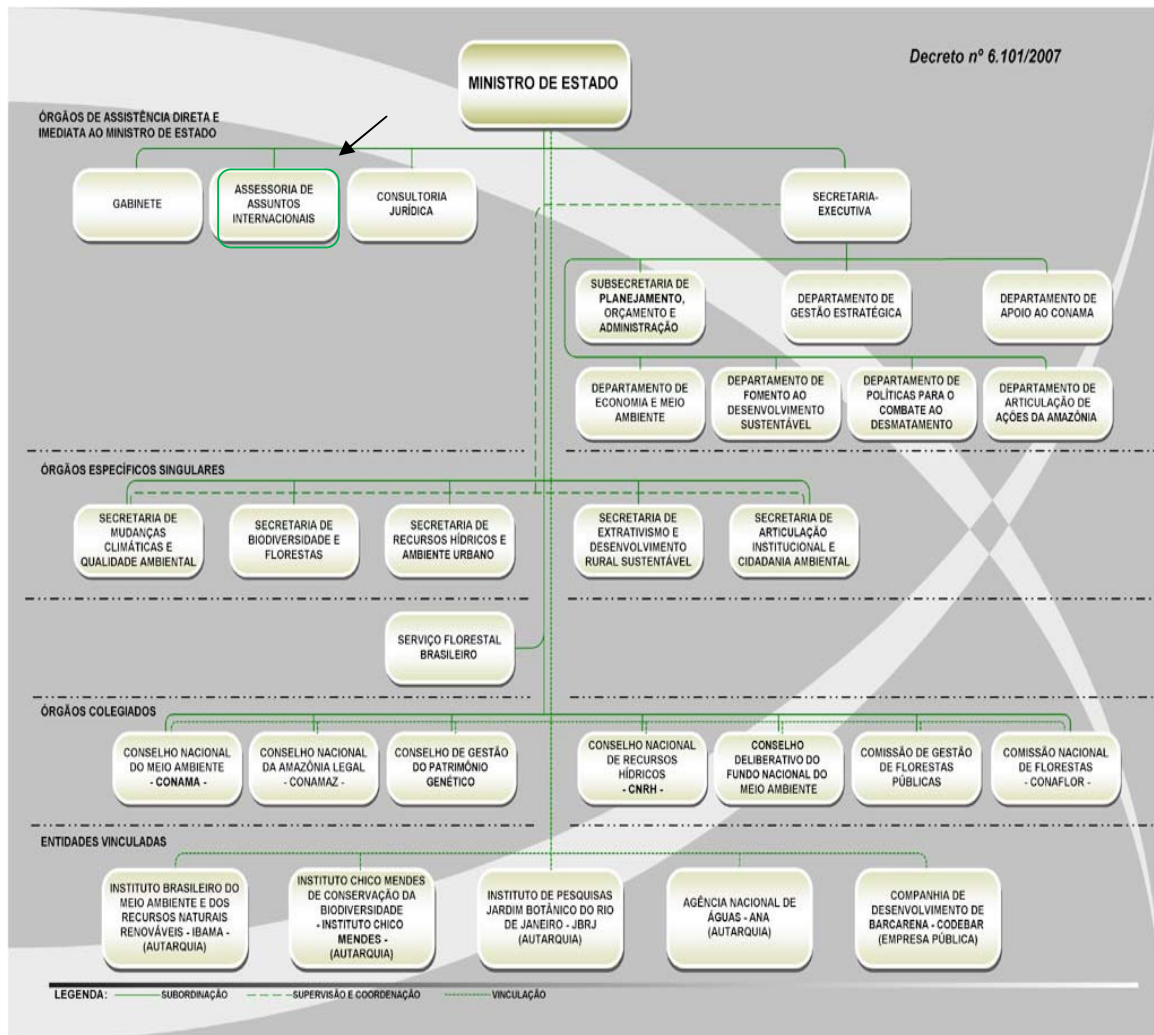
Apêndice 3

Distribuição de competências para o caso dos pneus no âmbito do MRE

| Atribuições de competências cabíveis no caso dos pneus no âmbito do MRE conforme RISE de 30.04.2008 | | | |
|---|--|---|--|
| <p>Art. 3º No trato dos assuntos de sua competência, incumbe ao MRE: (...) IV – contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade em colaboração com organismos da sociedade civil brasileira;" V – administrar as relações políticas, econômicas, jurídicas, comerciais, culturais, científicas, técnicas e tecnológicas do Brasil com a sociedade internacional; (...) VIII – acompanhar e participar da evolução dos aspectos internacionais relacionados, inter alia, a: (...) c) meio ambiente; (...) f) (...) defesa comercial, (...) h) direito internacional geral. (...); XI – organizar e instruir as Missões Especiais e a representação do Governo brasileiro em conferências e reuniões internacionais e participar da organização e instrução de Delegações chefiadas por autoridades de outros ministérios; (...) XIV – acompanhar e participar da evolução da pauta de assuntos que dizem respeito às questões de integração regional e ao MERCOSUL; XV – incumbir-se da assistência aos cidadãos brasileiros no exterior e formular políticas públicas para as comunidades brasileiras no exterior; Parágrafo único. Aos outros órgãos e aos entes da Administração Pública, em cada caso envolvidos, cabe cooperar com o MRE nas hipóteses objeto dos incisos VI, XI, XII e XIII.</p> | <p>Entendimentos Econômicos no Mercosul e Contenciosos Comerciais no âmbito da OMC</p> | <p>Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS)/CAP III - Comp. Esp./ Seção V - Departamento de Integração</p> | <p>Subseção II - Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC)</p> <p>"Art. 101. Compete à Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC): (...) acompanhar os trabalhos relativos aos entendimentos econômicos e comerciais bilaterais entre o Brasil e cada um dos Estados Partes do MERCOSUL;"</p> |
| | | <p>Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (SGET)/CAP III - Comp. Esp./ Seção I - Departamento Econômico (DEC)</p> | <p>Subseção II - Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC)</p> <p>"Art. 110. Compete à Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC): I – coordenar a atuação do Brasil em todas as etapas dos contenciosos comerciais em que o País seja parte ou terceira parte interessada, no âmbito do Mecanismo sobre Solução de Controvérsias (MSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC); II – receber reclamações do setor privado sobre barreiras comerciais e coordenar a avaliação da possibilidade de seu questionamento no âmbito do MSC da OMC; III – coordenar, em contato com outros órgãos do Governo brasileiro e setor privado envolvidos, a preparação da participação brasileira no processo de consultas; IV – elaborar ou supervisionar a redação dos documentos a serem apresentados ao longo dos contenciosos comerciais; V – coordenar reuniões preparatórias às reuniões de consultas e às audiências de painéis e do Órgão de Apelação, com o intuito de definir conteúdo e estratégia de apresentação da argumentação brasileira; VI – expor e defender a argumentação brasileira nas reuniões acima mencionadas;</p> |
| | | <p>Política e Cooperação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável</p> <p>SGAP I/CAP III - Competências Específicas Seção V - Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME)</p> | <p>Subseção II - Divisão do Meio Ambiente (DEMA)</p> <p>Subseção III - Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável I (DPAD)</p> <p>Art. 56. Compete à DEMA: I – acompanhar, dirigir e orientar a posição oficial brasileira sobre questões relativas à conservação e ao uso sustentável do meio ambiente terrestre, efeitos antropogênicos sobre os ecossistemas terrestres, (...), e demais assuntos que encerram uma relação estreita entre, por um lado, a temática ambiental e, por outro, a atividade econômica, científica e tecnológica, ou que impliquem questões humanitárias e sociais no contexto ambiental; (...) V - acompanhar e participar das reuniões da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO); (...); Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) ..."</p> <p>Art. 57. Compete à DPAD: I – acompanhar, dirigir e orientar a posição oficial brasileira relativa ao desenvolvimento sustentável e à governança ambiental internacional, incluindo temas como efeitos antropogênicos sobre a atmosfera, mudança do clima, camada de ozônio, agentes químicos, resíduos perigosos, poluição urbana, e demais assuntos que configuram uma relação estreita entre, por um lado, a temática ambiental e o desenvolvimento sustentável, e, por outro, a atividade econômica, comercial, científica e tecnológica internacionais, ou que impliquem questões humanitárias e sociais no contexto ambiental; II – acompanhar, dirigir e orientar a posição oficial brasileira em reuniões, conferências, organismos, negociações, foros e regimes globais, regionais e bilaterais, na área de sua competência, em especial: a) Subgrupo de Trabalho sobre Meio Ambiente no Mercosul (SGT-6), Reunião de Ministros do Meio Ambiente do Mercosul e demais foros sobre meio ambiente no âmbito do Mercosul; (...) f) Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), bem como seus órgãos subsidiários; g) Convenção da Basileia sobre Controle do Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito, bem como seus órgãos subsidiários; "</p> |

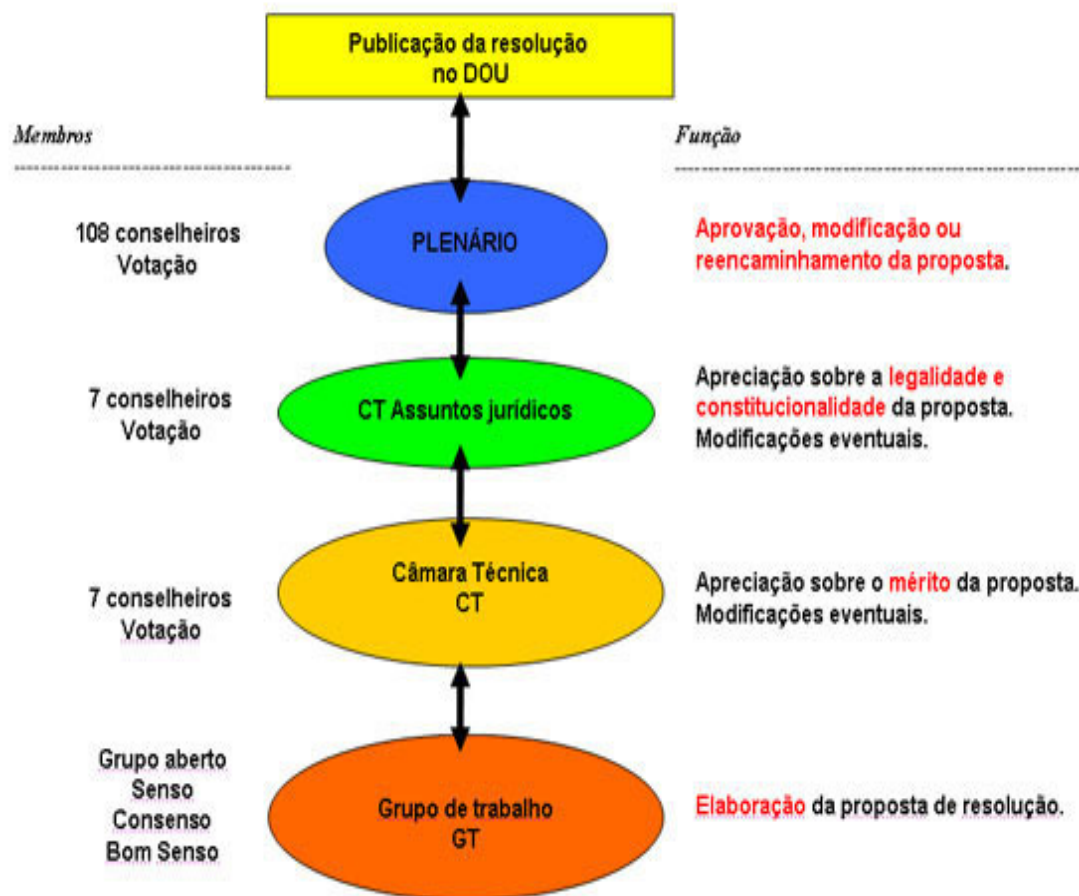
ANEXOS

ANEXO I – Organograma do Ministério do Meio Ambiente
de acordo com o Dec. 6.101 de 26 de abril de 2007



Fonte: MMA, 2007.

ANEXO III – Fluxograma que representa
processo de elaboração das resoluções do CONAMA



Fonte: CONAMA/ MMA, 2008.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)