

## ENTRE AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS: UMA ANÁLISE DA AGENDA PARTICIPATIVA NA ASEAN

*Between authoritarians and democrats: an analysis of the participatory agenda in ASEAN*

Natanael Gomide Junior<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), São Paulo, Araraquara, Brasil.  
E-mail: [natanaelgomidejunior@gmail.com](mailto:natanaelgomidejunior@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1399-9928>.

Artigo Recebido em: 21 abr. 2025 | Aceito em: 12 fev 2026.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo central entender e analisar qual o papel desempenhado pela agenda participativa no âmbito da ASEAN, com análise detida em torno de dois mecanismos: a ASEAN *People's Assembly* (APA) e ASEAN *Civil Society Conference* (ACSC). Para atingir este objetivo, a metodologia empregada é o Estudo de Caso, e como técnicas de pesquisa, recorreremos à análise documental, análise de conteúdo e revisão bibliográfica da literatura especializada. Pudemos verificar que apesar de uma crescente preocupação retórica em relação à participação da sociedade civil no pós-crise financeira asiática de 1997, o regionalismo do Sudeste Asiático conta com uma série de desafios em relação à agenda participativa, como uma baixa institucionalização de instrumentos participativos, regras rígidas para a participação e oposição de países autoritários em relação à possibilidade de uma maior interlocução entre os atores governamentais e os não-estatais.

**Palavras-chave:** Regionalismo. ASEAN. Participação Social.

## ABSTRACT

The main objective of this article is to understand and analyze the role played by the participatory agenda within ASEAN, with an analysis focused on two mechanisms: the ASEAN People's Assembly (APA) and the ASEAN Civil Society Conference (ACSC). To achieve this objective, the methodology used is the Case Study, and as research techniques, we resort to documentary analysis, content analysis and bibliographic review of the specialized literature. We were able to verify that despite a growing rhetorical concern regarding the participation of civil society in the aftermath of the Asian financial crisis of 1997, Southeast Asian regionalism has a number of challenges in relation to the participatory agenda, such as a low institutionalization of participatory instruments, rigid rules for participation and opposition from authoritarian countries in relation to the possibility of greater dialogue between governmental and non-state actors.

**Keywords:** Regionalism. ASEAN. Social Participation.

## INTRODUÇÃO

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é um processo de integração regional conformado em 8 de agosto de 1967 por meio da Declaração de Bangkok, inicialmente por cinco Estados-membros, Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia, e que se amplia posteriormente e passa a abranger também Brunei Darussalam, Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã.

Este processo foi criado após algumas tentativas que buscaram unir os países da região, como a Associação do Sudeste Asiático (ASA), em 1961 e o MAPHILINDO, em 1963. Emergiu em um contexto de relações mais harmoniosas entre os países da região, tendo em vista a cessação das rivalidades representada pelo *konfrontasi*, política de confrontação imposta pelo regime indonésio de Sukarno à vizinha Malásia, e uma reavaliação em torno das estratégias de políticas

externas, sendo que naquele momento a integração regional foi revalorizada e vista como uma estratégia essencial para a cooperação e estabilização regional (Acharya, 2012; Ba, 2009).

Apesar de possuir uma série de debilidades, como um baixo grau de formalização, baixo compromisso com a questão democrática e de direitos humanos, o processo é tido como o processo mais exitoso da região, e um dos mais bem-sucedidos do continente asiático.

A escolha da investigação da ASEAN se deve após aproximação com uma literatura que salienta a relação entre a questão democrática e as Organizações Internacionais Regionais (OIR), ou seja, como e de que maneira as OIR podem ou não auxiliar em transições e consolidações democráticas em seus Estados-membros (Davies, 2018; Stoddard, 2017; Vleuten; Hoffmann, 2010), e neste sentido, alguns autores dessa literatura apontam que a ASEAN possuiria poucas credenciais democráticas, tendo em vista a existência de diversos países autoritários em seu arcaçouço. A partir disso, a pergunta que se colocou era a seguinte: diante da presença de diversos regimes autoritários, como e de que forma a participação da sociedade civil pode ocorrer? De que forma a agenda participativa é conduzida e negociada? Essas foram algumas questões que permitiram a realização desta pesquisa.

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise e discussão sobre como a agenda participativa foi incorporada na ASEAN, tendo como foco de análise, a ASEAN *People's Assembly* (APA) e a ASEAN *Civil Society Conference* (ACSC). Para atingir este objetivo, empregamos neste estudo a metodologia do Estudo de Caso (Yin, 2001), e como técnicas de pesquisas, são utilizadas a análise documental<sup>2</sup>, análise de conteúdo e revisão bibliográfica da literatura especializada. Yin (2001) define o estudo de caso como uma investigação empírica que visa entender fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto da vida social, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. O Estudo de Caso é útil nesta investigação porque permite explorar em profundidade uma temática complexa que é permeada por uma série de dinâmicas.

O artigo está dividido em três seções, para além desta breve introdução e das considerações finais. Na primeira seção, discorremos a respeito do relacionamento da ASEAN com a sociedade civil em perspectiva histórica, sublinhando como a agenda participativa foi pensada e incorporada nos primórdios da organização. Já na segunda seção, sublinhamos o processo de criação da APA em um contexto pós-crise financeira asiática de 1997 e como o discurso *people-centred* se torna um mote da organização a partir de então. Na terceira seção, realizamos uma análise sobre a criação de um outro mecanismo participativo, a ACSC, onde destacamos as agendas e percepções das organizações da sociedade civil (OSCs), as dinâmicas e os desafios deste

---

<sup>2</sup> Tendo em vista a inexistência de *websites* oficiais da APA e da ACSC, a análise documental se valeu de documentos que foram tornados públicos por uma série de instituições, como por exemplo, organizações da sociedade civil atuantes no regionalismo do Sudeste Asiático.

instrumento de interlocução entre os atores governamentais e não-estatais. Por fim, nas considerações finais, enfatizamos as principais conclusões que este estudo chegou.

### ASEAN E A SOCIEDADE CIVIL

O documento fundante da ASEAN, a Declaração de Bangkok de 1967, explicitamente não prevê o envolvimento de atores não-estatais nos processos desenvolvidos no âmbito do regionalismo, sendo que todos os instrumentos pensados naquele momento se constituíram enquanto intergovernamentais (Asean, 1967).

No começo da década de 1970, as organizações industriais e *business* foram os primeiros grupos que começaram a se organizar regionalmente e buscaram influenciar o processo de integração regional, sendo que uma dessas organizações pioneiras foi a *ASEAN Chamber of Commerce and Industry (ASEAN-CCI)*, fundada em 1972 com o apoio de Ministros de Relações Exteriores da ASEAN e que buscou encaminhar demandas e reivindicações deste setor para os atores governamentais (Rüland, 2014; Aviel, 1999; Chandra, 2008).

Apesar da organização ser intergovernamental e voltada para suas elites políticas, a ASEAN implementou a partir da década de 1970 - especificamente a partir de 1979 - um sistema de credenciamento para os atores não-estatais, no qual aqueles que atendiam ao que era requisitado tinham a possibilidade de se engajar em algumas atividades realizadas pela organização. As primeiras entidades que foram credenciadas neste sistema foram a *Federation of ASEAN Public Relations Organizations* e a *ASEAN Bankers Association*. Este sistema é o mais longo e vigente até os dias atuais (Gerard, 2014; 2015; Collins, 2008).

Uma importante entidade criada em 1988 que começou a influenciar fortemente o processo de integração foi uma rede de acadêmicos e pesquisadores formalizada por meio de uma associação regional de *think tanks* debruçada a entender questões estratégicas e de segurança intitulada *Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS)*<sup>3</sup>, que inclusive está credenciada até os dias atuais com a ASEAN e que buscou influenciar a agenda econômica e de segurança da ASEAN por meio do fomento de estudos e ideias em relação à cooperação regional. Uma das principais conquistas desta rede foi a institucionalização de encontros com o *ASEAN Senior Official Meeting (SOM)*, o que demonstra a sua importância naquele contexto (Stone, 2011; Katsumata, 2003).

As OSCs que requerem credenciamento junto à ASEAN devem ser aprovadas por todos os Estados-membros e necessitam apresentar uma série de documentos, onde tais entidades devem especificar, entre outras coisas, quais são seus interesses, sua constituição, as atividades desenvolvidas, entre outros (Gerard, 2015).

---

<sup>3</sup> O ASEAN-ISIS foi fundado em 1988 e durante o encontro de Ministros das Relações Exteriores de 1991 foi oficialmente reconhecida a importância desempenhada pela organização em relação ao processo de integração regional ao fomentar ideias e debates aos *policy-makers*. A partir de 1993 foi garantida a oportunidade da organização participar de encontros com o *ASEAN Senior Official Meeting (SOM)* (Igarashi, 2011).

O último documento normatizador em relação a este sistema de credenciamento foi divulgado pela organização em 2012 por meio de um manual<sup>4</sup>, que formalizou especificamente as regras de credenciamento para as organizações.

As diretrizes contidas neste documento fazem parte de um processo de revisão de normas implementadas inicialmente em 1986 e que foram revistas novamente em 2006 por meio de decisão do ASEAN *Standing Committee* (ASC). Tivemos dificuldade de encontrar as versões anteriores deste documento em sua integralidade, visto que buscávamos entender quais foram as principais diferenças adotadas ao longo da trajetória histórica.

A única informação encontrada é que a versão de 2006 restringia o diálogo para organizações e associações que exerciam funções e atividades governamentais ou *quasi-governmental*, mas que não faziam parte da estrutura institucional da ASEAN, o que permitiu a atuação das chamadas ONGs influenciadas pelos governos (*Government-influenced NGOs, GONGOs*), que são criadas com o objetivo de facilitar o avanço da agenda política do governo que exerce influência em suas atividades, bem como serve para legitimar a ideia de que tais governos são democráticos e permitem a atuação de OSCs (Shigemasa, 2013; Rahman, 2016).

Rüland (2014) aponta que as normas implementadas em 1986 para regular a relação da organização com a sociedade civil coincide com a chamada Revolução do Poder Popular (*People's Power Revolution*), ocorrida nas Filipinas e que culminou na derrubada do presidente Ferdinand Marcos. Desta forma, na visão do autor, este documento buscava marcar uma tentativa dos regimes autoritários regionais em prevenir que esse movimento se espalhasse regionalmente por meio de críticas à ASEAN.

Neste documento de 2012, uma OSC é entendida como uma organização sem fins lucrativos, natural ou jurídica, que promove, fortalece e ajuda a atingir os objetivos da comunidade ASEAN, e os principais objetivos do credenciamento são os seguintes: (i) atrair as OSCs para as principais atividades realizadas pela ASEAN, permitindo que as organizações se mantenham informadas sobre as decisões tomadas e as políticas implementadas; (ii) garantir interações frutíferas com a sociedade civil e (iii) auxiliar no desenvolvimento de uma ASEAN *people-oriented* (Asean, 2012).

A normativa enumera o que considera como privilégios que as OSCs possuiriam a partir do credenciamento, entre estes, a possibilidade de submeter declarações e recomendações escritas sobre questões debatidas no processo de integração, bem como sobre questões internacionais importantes; propor programas de atividades para serem desenvolvidos; comparecer aos encontros de órgãos setoriais para consulta; ter acesso aos documentos que possam ser úteis para a realização de suas atividades e às principais publicações realizadas pela Secretaria da organização (Asean, 2012).

---

<sup>4</sup> Consultado em: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs.pdf>.

Interessante observar que a organização conta com regras muito bem delimitadas sobre em quais condições as OSCs podem receber o credenciamento e permanecer com tal benesse, entre estes: (i) a obrigação das OSCs em formalizarem por escrito que respeitam as decisões, diretivas e políticas implementadas pela organização; (ii) devem fazer avançar os interesses da ASEAN e promover conscientização sobre as atividades e princípios da organização; (iii) devem convidar participantes oficiais da ASEAN durante a realização dos seus encontros e atividades; (iv) devem submeter anualmente um resumo escrito das atividades realizadas e (v) informar sobre eventuais mudanças de membros, por exemplo.

Caso as OSCs não cumpram com as obrigações expressas neste documento, elas podem ter o seu credenciamento junto à ASEAN suspenso ou revogado, questão que é decidida por representantes governamentais no âmbito do Comitê de Representantes Permanentes para a ASEAN (*Committee of Permanent Representatives to ASEAN - CPR*). Este comitê, em conjunto com a Secretaria da ASEAN, é responsável por monitorar e revisar as atividades das OSCs credenciadas a cada três anos. Um dos atos que podem ensejar a suspensão ou revogação dos direitos das organizações junto à ASEAN é a realização de atos considerados inimigos para a organização ou para qualquer Estado-membro, e neste sentido, qualquer representante governamental pode solicitar ao Presidente da CPR a perda de direitos das OSCs (Asean, 2012).

Além destes critérios, a ASEAN concede primazia para as OSCs que operam em todos os Estados-membros ou que ao menos não operem fora do Sudeste Asiático ou que possuam ligações externas, tendo em vista o ressentimento histórico de interferência externa nas relações estabelecidas entre os países da região. Na visão de Gerard (2015), este sistema privilegia as instituições que são formalizadas ou legalizadas, que por sua vez, geralmente são de classe média alta, bem como grupos que são ligados a outros Estados financiadores.

Em junho de 2023<sup>5</sup> existiam 79 entidades credenciadas junto à ASEAN, sendo que grande parte destas eram organizações da sociedade civil (48), tendo em vista que a ASEAN divide as entidades neste documento em organizações judiciais e parlamentares; organizações *business*; *think tanks* e instituições acadêmicas; OSCs e outros *stakeholders*. Interessante observar que grande parte destas OSCs são ligadas a segmentos profissionais, como por exemplo, o ASEAN *Council of Teachers*. Desta forma, há poucas OSCs, a título de exemplo, que trabalham na luta por direitos, como ocorre comumente em outras organizações internacionais regionais mundo afora, como no continente africano e americano.

A partir do exposto, podemos visualizar que essa primeira aproximação da ASEAN com a sociedade civil, que se deu a partir do sistema de credenciamento institucionalizado em 1979, esteve mais limitada ao círculo acadêmico e *business*, ou seja, setores que apoiavam as atividades desenvolvidas no âmbito do processo de integração regional e que buscavam trazer novos *inputs* sobre áreas setoriais específicas, notadamente a agenda econômica e de segurança (Chandra, 2008; Rüland, 2014).

---

<sup>5</sup> A partir da consulta a documento disponível neste [link](#): [Rev16\\_REGISTER-OF-ENTITIES-ASSOCIATED-WITH-ASEAN-June2023.pdf](#).

Para além disso, observamos que esse sistema de engajamento da organização com a sociedade civil tende a privilegiar a participação de organizações profissionais enquanto representantes da sociedade civil em detrimento de OSCs que trabalham na área da luta por uma outra série de direitos, por exemplo, o que permite na prática um afastamento de demandas e reivindicações críticas em relação a temas sensíveis para a região, notadamente democracia e direitos humanos.

### A CRISE FINANCEIRA ASIÁTICA DE 1997 E A BUSCA POR UM NOVO REGIONALISMO

De acordo com Collins (2008), antes da crise financeira asiática de 1997, as OSCs demonstraram pouco interesse em atuar no âmbito da ASEAN, dado que a organização não representava um espaço frutífero no qual estas pudessem atuar e influenciá-la. Desta forma, as OSCs da região recorriam a outras organizações extrarregionais com a esperança de que pudessem produzir um efeito *boomerang* em relação ao que visavam, e neste sentido, o engajamento ocorria principalmente com o Sistema ONU.

O cenário de crise financeira do final dos anos 1990, e consequentemente a legitimidade da ASEAN sendo colocada em xeque - tendo em vista sua ausência nos esforços de recuperação econômica -, foi acompanhado por uma crescente onda populista na região, que reivindicava maior transparência e *accountability* em relação às práticas governamentais, sendo exemplificativo deste momento a queda do líder político indonésio Suharto, após mais de 30 anos no poder, em 1998. Diante de todo este cenário, os *officials* da ASEAN buscavam reavivar a associação por meio de uma reforma, por meio da qual se visava a constituição de três comunidades (político-segurança, econômica e sociocultural) (Collins, 2008).

Dentro dessa busca por realizar uma reforma no âmbito da ASEAN, a organização lançou em 1997 o plano *Vision 2020*<sup>6</sup>, no qual se estabeleceram visões e perspectivas em relação ao futuro, nas esferas econômicas, políticas e sociais (Asean, 1997).

É interessante observar que dentro deste contexto a ASEAN começou a formular planos de ações projetados para o médio e longo prazo, no qual a organização estabeleceu metas e objetivos que deveriam ser alcançados futuramente. O primeiro destes foi o *Hanoi Plan of Action*<sup>7</sup> (1999-2004), acordado durante a segunda cúpula informal, no qual entre os principais objetivos estavam: fortalecer a cooperação financeira e macroeconômica; melhorar a integração econômica; promover o desenvolvimento da ciência e tecnologia e da infraestrutura da tecnologia da informação; promover o desenvolvimento social; proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável e aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos da ASEAN (Asean, 1997).

A partir da leitura do documento, não encontramos nenhuma menção explícita em relação à participação da sociedade civil. Em relação a tal questão, há apenas um registro que podemos

---

<sup>6</sup> O documento completo foi acessado por meio deste link: [ASEAN VISION 2020 - ASEAN Main Portal](#).

<sup>7</sup> Consultado em: <https://asean.org/hanoi-plan-of-action/>.

traçar um paralelo no objetivo 9.1 que enuncia a busca por apoiar atividades da ASEAN no sentido de promover o despertar do processo de integração regional no seio de seu povo (Asean, 1997).

Posteriormente, nesta esteira dos planos de ações, a questão da agenda participativa ganhou espaço no *Vientiane Action Programme*<sup>8</sup> (2004-2010), onde uma das medidas e programas que se visavam, na esfera ou comunidade política, foi a busca pela “promoção do entendimento e apreciação da participação popular nos sistemas políticos dos Estados-membros da ASEAN por meio de um aumento dos contatos *people-to-people*” (Asean, 2004, p. 29, tradução nossa<sup>9</sup>). Entre as medidas práticas visionadas a partir deste momento estão, por exemplo, a realização de ao menos dois eventos *track-two*<sup>10</sup> realizados anualmente, que incluíssem conferências acadêmicas, seminários e *workshops*. Uma outra medida pretendida era a troca de experiências e a realização de treinamentos com o objetivo de melhorar a participação popular.

Foi somente com a Carta da ASEAN<sup>11</sup>, que foi formulada em 2007 e entrou em vigor a partir de 2008, que a organização regional adquiriu um status jurídico e formal, na qual constam entre outros, os princípios, propósitos, os direitos e as obrigações dos Estados-membros, bem como os órgãos que seriam constituídos. O artigo terceiro da Carta deixa evidente que a organização regional é intergovernamental, ou seja, negociada entre os Estados-membros que a compõem, mantendo a tradição existente desde a sua constituição (Asean, 2008).

Ainda a respeito da Carta, em seu capítulo cinco, artigo 16, há a previsão de que a ASEAN poderia se engajar com entidades que apoiam a Carta da organização, particularmente os seus propósitos e princípios, sendo que as regras de procedimentos e os critérios para este engajamento seriam prescritos pelo Comitê de Representantes Permanentes, sob a recomendação do Secretário-Geral da ASEAN. No anexo dois deste documento, descrevem-se quais seriam as entidades que poderiam se engajar com a organização regional, e entre estes, estão parlamentares, organizações *business*, *think tanks* e instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil credenciadas.

Em princípio, de forma muito generalista, qualquer organização que não represente interesses governamentais e que apoie os princípios e propósitos contidos na Carta da ASEAN poderia passar pelo processo para ser credenciada e se engajar junto às atividades da organização. Interessante observar que a palavra apoio contida neste documento já demonstra a pouca receptividade existente no âmbito da organização regional para aqueles atores não-estatais que tecem críticas ou demonstram oposição em relação aos desenvolvimentos da ASEAN.

---

<sup>8</sup> Consultado em: [Microsoft Word - FINAL VAP 29 Nov 2004 -as of 10 Jan 05.doc](#).

<sup>9</sup> Original: “Promote understanding and appreciation of political systems, culture and history of member countries through increasing people contacts and track-two activities” (Asean, 2004, p. 29).

<sup>10</sup> A chamada “diplomacia *track-two*” se refere à realização de atividades diplomáticas não-oficiais que facilitem a troca de informações e a construção de confiança entre as partes envolvidas. Comumente utilizada, a “diplomacia *track-one*” é quando se utilizam canais diplomáticos governamentais oficiais para mediar a troca de informações e permitir o diálogo entre as partes envolvidas (Feng, 2018).

<sup>11</sup> A consulta da Carta foi realizada por meio deste [link: ASEAN-Charter.pdf \(aichr.org\)](#).

Gerard (2015) pontua que a Carta da ASEAN codifica a participação da sociedade civil como limitada ao sistema de afiliação/credenciamento, que remonta ao final da década de 1970. De acordo com a argumentação da autora, este sistema remonta ao ano de 1979, conforme já discutido, onde grupos que atendiam a certos critérios garantiam o credenciamento, o que acarretava oportunidades de participação.

A questão da participação da sociedade civil figura também no plano de ação subsequente divulgado pela organização em 2009 intitulado *Roadmap for an ASEAN Community*<sup>12</sup> (2009-2015), na dimensão da comunidade política e de segurança, como nos objetivos 1.4 de promoção da boa governança, por exemplo, onde é enunciado a busca pela promoção do diálogo e de parcerias entre governos, setores privados e outras organizações relevantes para impulsionar novas ideias, conceitos e métodos com o objetivo de melhorar a governança nas dimensões da transparência, *accountability* e participação (Asean, 2009).

E por fim, a questão participativa também aparece no mais recente plano de ação divulgado pela organização em 2015 designado *ASEAN 2025: Forging ahead together*<sup>13</sup>, como por exemplo, na meta A.2.1 de busca pela promoção dos princípios democráticos, onde é exposto que se deve realizar atividades que busquem o engajamento com a sociedade civil, como por meio da realização de seminários, programas de treinamento e trocas de experiências.

Desta forma, a partir da análise dos planos de ações que foram divulgados pela organização, observamos que a questão da participação da sociedade civil começou a ser tratada explicitamente a partir do segundo plano de ação da ASEAN, o *Vientiane Action Programme*, que foi acordado durante a 10ª Cúpula, em 2004. Interessante observar que a sociedade civil é vista como indispensável para uma série de questões como relacionadas ao aperfeiçoamento das práticas democráticas, meio ambiente, entre outros.

Algo contido na Carta da organização e recorrente até os dias atuais nos discursos dos líderes políticos, é a ideia de que a organização busca promover uma ASEAN *people-oriented*, ou seja, que é voltada e dirigida para as pessoas dos Estados-membros que a compõem. O artigo décimo terceiro expressa: “Promover uma ASEAN orientada às pessoas nos quais todos os setores da sociedade são encorajados a participar e se beneficiar do processo de integração e construção de comunidade da ASEAN” (Asean, 2008, p.5, tradução nossa<sup>14</sup>). Tal afirmativa busca transmitir uma ideia de proximidade da organização para com os indivíduos, assim como a ideia de comunidade.

---

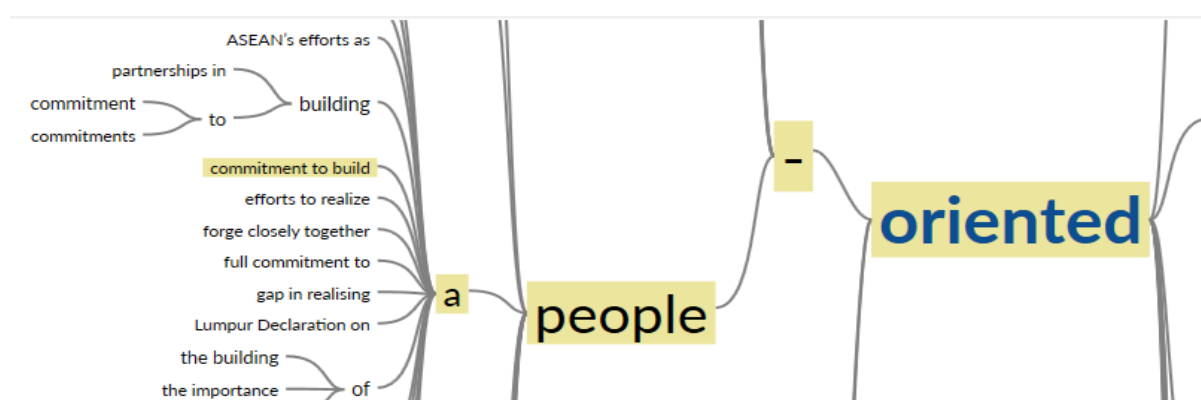
<sup>12</sup> Consultado em: [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).

<sup>13</sup> Consultado em: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/KL-Declaration/ASEAN%202025%20Forging%20Ahead%20Together%20final.pdf>.

<sup>14</sup> Original: “To promote a people-oriented ASEAN in which all sectors of society are encouraged to participate in, and benefit from, the process of ASEAN integration and community building” (Asean, 2008, p. 5).

Buscando verificar a presença da ideia mobilizada nos discursos dos líderes políticos de “ASEAN way, ASEAN *people-oriented*”, realizamos, com o auxílio do *software* NVivo, uma análise das Cúpulas da ASEAN, que é o órgão máximo de *policy-making* da organização, entre os anos de 2003 e 2022. Para verificar a frequência deste discurso, selecionamos as declarações finais de cada cúpula que ocorreu neste período temporal. A partir da análise, pudemos verificar a recorrência das expressões *people-centered*, *people-oriented*, bem como da palavra *community*, que aparece 1.077 vezes ao longo desta trajetória histórica, conforme expresso pela figura abaixo:

**Figura 1 - *People-oriented* nos discursos das Cúpulas da ASEAN**



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Desta forma, retórica e discursivamente, podemos visualizar que a sociedade civil desempenha um papel importante e crucial no processo de integração regional no Sudeste Asiático, sendo habitualmente citada como posicionada ao centro do processo, passando a ideia de que os *policy-makers* levariam sempre em consideração o bem-estar e os interesses de seus cidadãos antes de tomarem suas decisões, por isso se encoraja, discursivamente, o fortalecimento da participação social no processo para que assim a sociedade possa expressar os seus anseios e demandas e possam ser ouvidas:

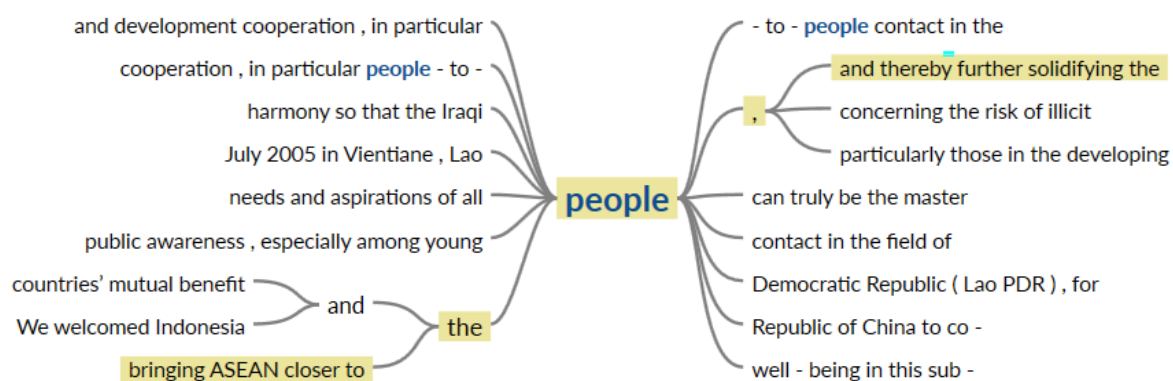
**Figura 2 - Menção à sociedade civil nos discursos da ASEAN**



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Também realizamos uma análise<sup>15</sup> dos Encontros de Ministros das Relações Exteriores, igualmente no período entre os anos de 2003 e 2022, e de novo pudemos verificar que tal discurso está presente nesta instância, ainda que em menor intensidade quando comparado com as Cúpulas. A palavra *community*, por exemplo, aparece 721 vezes e é frequente o argumento de que o processo de integração regional deve trabalhar no sentido de construir uma identidade e um senso de pertencimento entre os seus cidadãos, bem como fortalecer os mecanismos participativos para que a população possa expressar suas reivindicações:

**Figura 3 - Menção à sociedade civil nos discursos dos Encontros de Ministros das Relações Exteriores da ASEAN**



Fonte: elaboração própria, a partir de análise no NVivo.

Ao realizarem uma análise sobre os discursos políticos no âmbito da ASEAN, Atkinson e Mahaffey (2021) argumentam que a frase *people-centred* havia se tornado um *catch-all* que não seria bem definida em termos políticos, e que portanto, tornou-se uma propaganda e uma forma de manipulação. Ainda de acordo com a visão dos autores, as declarações oficiais da ASEAN foram divulgadas com o intuito de promover confiança e persuadir os indivíduos de que as palavras se tornariam em ações concretas. Desta forma, o apelo ao *people-centrism* seria apenas de ordem retórica e simbólica, visto que mudanças efetivas e substantivas não foram tomadas no âmbito da organização, de acordo com a análise dos autores.

Tais ideias de aproximação e maior engajamento com a sociedade civil - ainda que muito limitada aos discursos - está intimamente ligadas ao processo de reforma que a ASEAN passou após a crise financeira de 1997, e isso foi acompanhado pela ideia de abertura para outras partes interessadas (*stakeholders*), notadamente para as OSCs, sendo que tal retórica ganhou mais força

<sup>15</sup> A análise foi realizada a partir dos Comunicados conjuntos divulgados no *website* da ASEAN, na aba: [ASEAN Foreign Ministerial Meetings - ASEAN Main Portal](#).

a partir do começo dos anos 2000. Segundo Gerard (2014), as reformas iniciadas no final da década de 1990 tinham o objetivo de reformular e buscar uma nova legitimação para o projeto político da associação, tendo em vista as críticas que foram realizadas em relação à atuação da organização na crise de 1997. Desta forma, a ideia de *people-oriented* está ancorada em uma mudança de paradigma na governança regional.

Desta forma, conforme discorrido, em um primeiro momento de abertura da ASEAN à sociedade civil, o engajamento estava ainda muito limitado ao círculo acadêmico e ao *business*. No entanto, devido ao processo de reforma pela qual passou a organização a partir do começo dos anos 2000, tem-se a ideia de que era preciso ampliar esse escopo para permitir que outros segmentos pudessem participar das discussões estabelecidas no âmbito da organização.

Nessa esteira, a partir do ano de 2000 começaram a ser realizados encontros entre a sociedade civil e os atores governamentais por meio da ASEAN *People's Assembly* (APA), cuja iniciativa e organização se deu pelo ASEAN-ISIS, uma *think tank*, que buscava uma maior aproximação da organização regional com a sociedade civil. A APA foi realizada entre os anos de 2000 e 2009, funcionando como um fórum social no qual eram debatidas questões importantes que permeavam o processo de integração regional no Sudeste Asiático.

De acordo com Gerard (2013), a APA foi realizada sete vezes entre 2000 e 2009, e os participantes abrangiam OSCs; a ASEAN-ISIS, promotora e organizadora dos encontros; os Estados-membros da ASEAN e os próprios representantes oficiais da organização, sendo que o número de participantes foram de aproximadamente entre 200 e 300 participantes. A APA foi pensada para acontecer paralelamente aos encontros oficiais da ASEAN, vislumbrando propiciar um maior contato entre os atores governamentais e não-estatais. Apesar da iniciativa ter ganhado forma no começo dos anos 2000 e a partir de iniciativa da ASEAN-ISIS, a autora argumenta que a ideia inicial da constituição desta Assembleia se deu por parte do Ministro de Relações Exteriores da Tailândia, Kasem Kasemsri, durante um encontro ministerial em Brunei, em 1995.

Buscamos acesso ao que foi discutido durante este encontro ministerial de 1995 para entender em maior profundidade o posicionamento do Ministro da Tailândia. Há um documento<sup>16</sup> que contém o discurso de abertura do ex-Ministro em posse do *Thailand Information Center*, da Universidade pública de Chulalongkorn. Enviamos um e-mail solicitando acesso digital a este documento, mas não obtivemos retorno. Desta forma, buscamos uma nova alternativa para obter acesso ao documento por meio do contato com a Embaixada da Tailândia no Brasil, solicitando a intermediação do contato, tendo em vista que a Universidade em questão é pública, conforme discorrido. A Embaixada solicitou que entrássemos em contato com a Divisão de Relações Externas da Secretaria da ASEAN, por meio de um e-mail. Estes, por sua vez, responderam-nos pedindo que

---

<sup>16</sup> Acessado em: <http://tic.car.chula.ac.th/asean-resources/asean-socio-cultural-community/101-asc3/29963-opening-statement-by-h-e-kasem-s-kasemsri-minister-of-foreign-affairs-of-thailand-at-the-twenty-eighth-asean-ministerial-meeting-bandar-seri-begawan-brunei-darussalam-29-july-1995>.

entrássemos em contato com o Centro de Recursos da Secretaria (*ASEAN Secretariat Resource Centre*), que não nos respondeu.

Tentamos acesso também aos documentos que foram produzidos no âmbito da APA para verificarmos quais questões foram tratadas, quem participava e como ocorriam as dinâmicas dos encontros. Há inclusive um *link*<sup>17</sup> no *website* oficial da ASEAN que leva a um relatório da segunda APA, realizada em 2002, no entanto, o material somente pode ser acessado por pessoas que possuem vínculo formal com a organização. Um dos poucos documentos encontrados foi o produzido pela ONG *International Council on Social Welfare* (ICSW), em 2007, onde a mesma realiza uma série de recomendações a respeito da participação da sociedade civil no âmbito da ASEAN. Interessante observar o desapontamento presente na fala do Presidente da ONG para a Região do Ásia-Pacífico, Michael Raper naquele momento:

... o engajamento entre a ASEAN e as OSCs nos últimos 40 anos não têm sido robustos ou de fluxo livre, apesar dos mais recentes compromissos por parte da ASEAN, ao menos no nível retórico para permitir um espaço mais aberto. Apesar disso, a participação permanece “amarrada” em regras rígidas e limitadas estabelecidas pela ASEAN e pela capacidade financeira e política de muitas ONGs e OSCs da região. A experiência da ICSW sugere que deve existir um relacionamento maduro baseado no respeito mútuo, evidências baseadas na *advocacy* e independência (ICSW, 2007, p. 2, *tradução nossa*<sup>18</sup>).

Um outro documento que encontramos a respeito da APA foi o produzido pela OSC Forum-Asia, de 2007, no qual conseguimos tomar conhecimento que algumas das temáticas debatidas na 5ª edição foram paz e conflito social, mídia e liberdade de imprensa, democratização, desenvolvimento e pobreza. O comunicado informa ainda que foi produzido um relatório final do encontro no qual os participantes afirmavam a centralidade das pessoas da ASEAN e a necessidade de que a organização regional se tornasse orientada às pessoas (Forum-Asia, 2007).

Durante a pesquisa, verificamos que a Professora Emérita de Ciência Política, Carolina G. Hernandez, da Universidade das Filipinas Diliman, desempenhou importante papel no contexto de realização da APA via ASEAN-ISIS. Tentamos contato via e-mail, objetivando entender como se dava a dinâmica da participação da sociedade civil nesta instância; quem eram os atores que podiam participar; se e quais foram os países que desempenharam papel ativo na busca por uma maior aproximação da ASEAN com a sociedade civil, e por fim, entender os êxitos e fracassos da APA. Mais uma vez, não conseguimos retorno.

---

<sup>17</sup> A consulta foi realizada por meio deste *link*: [Challenges Facing the ASEAN Peoples: report of the second ASEAN People's Assembly : Bali, Indonesia, 30 August-1 September 2002 - ASEAN Main Portal](#).

<sup>18</sup> Original: “... that the engagement between ASEAN and CSOs over the bulk of ASEAN’s 40 year history has not been robust or free flowing, despite more recent commitments from ASEAN, at least on a rhetorical level, to open up this space. Despite this, its remain bound up in tight and narrow rules set by ASEAN and the limited financial, policy and political capacity of many CSOs and NGOs in the ASEAN region” (ICSW, 2007, p. 2).

Apesar de suas problemáticas, Morada (2007) argumenta que a APA foi exitosa ao permitir que as demandas levantadas por parte de diversas OSCs regionais pudessem ser ecoadas, recebendo o reconhecimento formal da ASEAN, apesar de não ter sido um canal de diálogo institucionalizado. Caminhando no mesmo sentido de reconhecer os triunfos proporcionados pela APA, Nesadurai (2012) argumenta que o canal de diálogo se configurou como a primeira plataforma que visava explicitamente trazer OSCs e movimentos sociais não ligados à elite política para dialogar com as autoridades governamentais.

Apesar de se constituir como uma importante iniciativa na busca pelo estreitamento dos laços entre os atores governamentais e não-estatais, Nesadurai (2012) argumenta que a APA foi criticada por organizações da sociedade civil por não ter conseguido criar ligações formais entre os atores envolvidos nos fóruns, bem como por ser organizado pela ASEAN-ISIS, que por sua vez, estava muito próximo da elite governante, o que propiciava uma participação social não autônoma, além do mais, as questões discutidas nestes espaços não conseguiam entrar na agenda formal da organização regional.

Gerard (2013) argumenta que as OSCs começaram a demonstrar descontentamento por conta da grande aproximação entre a ASEAN-ISIS e os Estados-membros, tendo em vista que alguns temas não podiam ser tratados e discutidos, como a questão política em Mianmar. Importante ressaltar também que a APA não recebeu apoio oficial por parte da organização, demonstrado, por exemplo, na recusa da ASEAN em financiar o evento e o rechaço em estabelecer um *interface meeting* que pudesse criar um diálogo mais próximo entre os atores governamentais e a sociedade civil.

### A CONSTITUIÇÃO DA ASEAN CIVIL SOCIETY CONFERENCE (ACSC)

Diante da não institucionalização e pouca efetividade da APA em conseguir influenciar a agenda da ASEAN, as ONGs mais radicais que estavam preocupadas com os impactos econômicos causados pela adoção de medidas neoliberais, começaram a criticar a promoção dos encontros da APA por parte da ASEAN-ISIS, acusando a última de promover os interesses dos Estados, conforme já tratado. Desta forma, em 2005 foi constituída uma nova plataforma de diálogo com a sociedade civil: a *ASEAN Civil Society Conference (ACSC)*, que teve sua primeira edição realizada na Malásia, tendo em vista que a criação deste canal de diálogo se deu a partir de iniciativa do governo desse país. Neste primeiro encontro, realizado paralelamente à 11ª Cúpula da ASEAN, cerca de 120 representantes de OSCs compareceram e produziram uma declaração que enfatizava a necessidade da inclusão da sociedade civil no processo decisório da ASEAN, a reconsideração do *ASEAN way*, entre outras questões (Igarashi, 2011).

De acordo com o entendimento de Gerard (2013), a ACSC foi iniciada pelo Primeiro-Ministro malaio Abdullah Ahmad Badawi, iniciativa que era reflexo não somente de sua visão mais liberal, mas também do seu desejo de se distanciar do seu antecessor Mahathir, que estava envolvido em casos de corrupção.

Inicialmente, a ideia era que a ACSC fosse realizada apenas uma vez, mas dado o reconhecimento da sua importância como um instrumento de diálogo entre os atores não-estatais e governamentais, tornou-se um evento anual. E apesar da primeira reunião ter sido apoiada e realizada pelo governo malaio, as subseqüentes começaram a ser organizadas por membros da sociedade civil, sendo uma das OSCs expoentes neste processo, a *Solidarity for Asian Peoples Advocacy (SAPA)*, que conforma uma rede regional de ONGs (Igarashi, 2011).

Interessante notar que até 2022, a OSC SAPA possuía um *website* e realizava uma série de atividades (*workshops*, relatórios, publicações) no qual buscavam exercer influência sobre questões importantes que permeiam o regionalismo no Sudeste Asiático, como por exemplo, a questão da situação política de Mianmar, dos direitos humanos na região, entre outras questões. Em agosto de 2023, durante pesquisa, verificamos a inexistência deste *website*. A informação que obtivemos, por meio de sua página oficial na rede social *Facebook*, era de que a organização estava permanentemente fechada.

Tendo em vista a estruturação e consolidação de um outro canal de diálogo para debater assuntos relacionados à ASEAN, em 2009, a ASEAN-ISIS decidiu que a APA - canal criado em 2000 - deveria ser encerrado, permanecendo somente a ACSC como uma plataforma de diálogo entre a sociedade civil e atores governamentais (Nesadurai, 2012). Nesse mesmo ano de 2009, a ACSC começou a ser chamada também de *ASEAN People's Forum*.

Desde então, as conferências têm sido realizadas anualmente. Buscando investigar os principais temas debatidos, a forma como a sociedade civil regional enxerga este espaço, suas problemáticas e necessidades de aperfeiçoamento, coletamos informações a respeito das dinâmicas das conferências, recorrendo principalmente às declarações finais dos encontros anuais. Importante ressaltar que encontramos dificuldades em encontrar todos estes documentos, tendo em vista que não há um *website* que unifica todas essas informações. Abaixo, em forma de quadro, sintetizamos algumas informações relevantes sobre a realização das conferências:

Quadro 1 - Informações sobre as Conferências da ASEAN (ACSC)

| Ano  | País de realização | Quantidade de participantes | Acesso à declaração final |
|------|--------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 2005 | Malásia            | 120                         | Não                       |
| 2006 | Filipinas          | 300                         | Sim                       |
| 2007 | Singapura          | 200                         | Sim                       |

|                     |                   |       |     |
|---------------------|-------------------|-------|-----|
| 2009a <sup>19</sup> | Tailândia         | 1.000 | Sim |
| 2009b               | Tailândia         | -     | Não |
| 2010                | Vietnã            | 700   | Sim |
| 2011                | Indonésia         | 1.300 | Sim |
| 2012                | Camboja           | 1.200 | Sim |
| 2013                | Brunei Darussalam | 300   | Não |
| 2014                | Mianmar           | 2.800 | Sim |
| 2015                | Malásia           | 1.445 | Sim |
| 2016                | Timor-Leste       | -     | Sim |
| 2017                | Filipinas         | 1.000 | Sim |
| 2018                | Singapura         | 200   | Sim |
| 2019                | Tailândia         | 1.000 | Sim |
| 2020                | Virtual           | -     | Não |
| 2021                | Virtual           | -     | Não |
| 2022                | Camboja           | 500   | Sim |

Fonte: elaboração própria.

A partir da análise, podemos observar que as conferências foram realizadas em quase todos os Estados-membros da ASEAN, com exceção do Laos, que receberia o encontro no ano de 2016, mas o mesmo foi transferido para o Timor-Leste, um país que ainda não integra a associação, mas que pleiteia tal ingresso<sup>20</sup> desde 2011 (Timor-Leste, 2016). O encontro não

<sup>19</sup> A conferência de 2008 não foi realizada, sendo adiada para o ano subsequente.

<sup>20</sup> Em 2022, durante a realização das 41ª e 42ª Cúpulas, a ASEAN em uma declaração concordou em princípio em admitir o país como o 11º membro e garantiu o status de observador e permitiu sua participação em todos os encontros oficiais, incluindo as

ocorreu no Laos porque havia uma preocupação com a possibilidade de possíveis restrições no que tange à liberdade de expressão, tendo em vista as baixas credenciais democráticas do país (Acsc, 2016).

Este canal de diálogo consiste basicamente em dois momentos: um é o fórum onde os participantes da sociedade civil realizam sessões plenárias e *workshops* a respeito de importantes questões públicas do processo de integração regional. O outro componente das conferências se caracteriza como o momento no qual os participantes escolhem um representante por país para participar de um diálogo informal com os *policy-makers*, o que é designado como *interface meeting* (Gerard, 2021, Acsc, 2015). A representação gráfica abaixo sintetiza a dinâmica das conferências:

Figura 4 - Dinâmica das Conferências da ASEAN (ACSC)



Fonte: elaboração própria.

A partir da análise documental, também pudemos perceber que em algumas conferências há uma série de reuniões e encontros preparatórios para a realização da conferência propriamente dita.

O *interface meeting* se constitui como uma das poucas oportunidades que a sociedade civil têm de lidar diretamente com os chefes de Estados da ASEAN ou representantes governamentais. Essa sessão dura em torno de 15 a 30 minutos, e geralmente os representantes escolhidos para representar a sociedade civil leem a declaração final acordada durante a conferência, na qual ressaltaram as questões e prioridades que deveriam ser levadas em consideração na condução do processo de integração regional. Apesar da dinâmica das conferências prever como último momento a realização do *interface meeting* como um espaço de encontro direto com os representantes governamentais para enunciar as reivindicações e anseios da sociedade civil, nem todas as conferências contaram com este momento, tendo em vista a recusa por parte de alguns representantes governamentais (Gerard, 2021).

---

plenárias das Cúpulas. O comunicado em sua íntegra se encontra neste link: <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/05-ASEAN-Leaders-Statement-on-the-Application-of-Timor-Leste-for-ASEAN-Membership.pdf>.

De acordo com Nesadurai (2012), os governos de Brunei Darussalam, Camboja, Laos, Mianmar e Singapura estavam insatisfeitos com a realização desses encontros informais com representantes da sociedade civil nas conferências, e por isso, a partir de 2009 decidiu-se pela flexibilização desse encontros, tornando-os opcional. Para além desses países, Collins (2008) aponta que o Vietnã também adotou uma postura cautelosa e reticente em relação a uma maior aproximação da organização com a sociedade civil.

Dessa forma, mesmo diante de um contexto informal, nem todas as OSCs conseguem ter acesso e expressar suas demandas aos *policy-makers*, conforme denunciado pelas organizações atuantes na região. A título de exemplo, em 2009, de dez representantes de OSCs que tentaram participar deste encontro, somente cinco foram aceitas. Nesta ocasião, a nota divulgada informou que os governos do Camboja, Filipinas, Laos, Mianmar e Singapura haviam sido os governos que demonstraram oposição em debaterem com os representantes que foram escolhidos (Forum-Asia, 2009).

Um outro exemplo da arbitrariedade na escolha dos representantes para o momento do *interface meeting* foi denunciado durante a realização da 7ª ACSC, em 2011, onde o governo de Mianmar - contrariando aquilo que havia sido acordado entre as OSCs - designou um coronel para representar a sociedade civil neste encontro:

Nós temos constantemente e consistentemente lembrado para os governos da ASEAN que a ACSC tem um critério e processo estabelecido para selecionar os seus representantes. Essa ação por parte do governo de Mianmar desrespeita os direitos da sociedade civil dos países individualmente e da ASEAN como um todo em escolher os seus representantes. Nós nos comprometemos o máximo possível para ter o encontro, no entanto, esse é um princípio que não podemos desconsiderar. Nós estamos absolutamente decepcionados com o fato de Mianmar prejudicar a credibilidade da ASEAN dessa maneira. Nós tentamos ser flexíveis na medida do possível. Esperávamos abrir o caminho para o diálogo para resolver com urgência os problemas que ameaçam os povos da ASEAN... Os governos da ASEAN, incluindo Mianmar, têm feito compromissos públicos em direção a uma ASEAN que seja direcionada às pessoas por meio da Carta da ASEAN e de declarações oficiais. Será impossível ter uma ASEAN “*people-oriented*” sem um diálogo substantivo entre os governos e a sociedade civil (Forum-Asia, 2011, tradução nossa<sup>21</sup>).

Um outro exemplo ocorreu na conferência de 2015, quando o governo do Camboja não aceitou o representante designado pela sociedade civil para representar o país durante o *interface meeting*, assim como o governo de Singapura. Indignado com tal situação, o representante escolhido para representar a Tailândia deixou a reunião como uma forma de protesto (Acsc, 2015).

Uma outra questão interessante a ser pontuada a partir da análise dos dados é que a conferência realizada em 2014 em Mianmar foi a que mais reuniu e mobilizou participantes. A pergunta que se coloca é a seguinte: como pode o governo de um dos países mais autoritários da

---

<sup>21</sup> Original: “We have constantly and consistently reminded ASEAN governments that the ACSC/APF has an established process and criteria for selecting our representatives. This action by the government of Myanmar disrespects the rights of civil society from individual countries and ASEAN as a whole, to choose their representatives. We have compromised as much as possible in order to have the interface, however, this is one principle we cannot discard. We are absolutely disappointed that Myanmar would undermine the credibility of ASEAN in this way. We tried to be as flexible as possible. We were hoping to open the path for dialogue to urgently solve the problems threatening ASEAN peoples... ASEAN governments, including Myanmar, have made public commitments to a people-oriented ASEAN through the ASEAN Charter and official statements. It will be impossible to have a people-oriented ASEAN without substantive dialogue between governments and civil society (Forum-Asia, 2011).

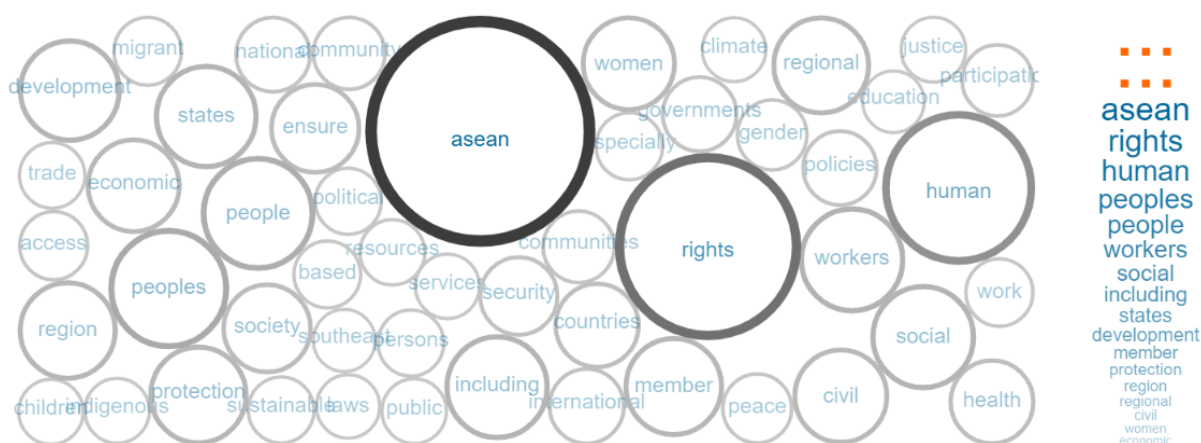
região permitir a realização desses debates onde um dos assuntos sempre discutidos é a própria situação política deste país, com denúncias frequentes sobre violações de direitos humanos? Rother (2014) aponta que dos quase 3 mil presentes para a conferência, cerca de 2.275 eram provenientes de Mianmar, com a presença, por exemplo, de budistas nacionalistas que mostraram aversão em tratar do caso dos refugiados Rohingya, por exemplo, questão que apesar de discutida no âmbito da conferência, não foi citada na declaração final que foi produzida, como comumente é.

Para além disso, houve relatos dos organizadores e dos participantes que o governo tentou influenciar a agenda do encontro, ou seja, quais questões poderiam ou não serem discutidas, para além dos encontros contar com a presença da polícia secreta (Rother, 2014). Quando analisada a declaração final do encontro de 2015, vemos que houve uma certa relativização da situação política do país, pontuando que o país estaria em processo de transição política.

De forma geral, encontramos apenas as declarações finais produzidas após os encontros das conferências e algumas informações e notícias divulgadas por algumas OSCs que participaram dos encontros. A única exceção é um relatório<sup>22</sup> extenso da ACSC 2015, realizado na Malásia, que conta com informações detalhadas sobre quem foram os atores que participaram, como seu a dinâmica de participação e algumas falas dos representantes governamentais e da sociedade civil. O relatório conta inclusive com fotos das mesas e das cerimônias realizadas durante o encontro (Acsc, 2015).

A figura abaixo, realizada a partir do *Voyant Tools*, e feita a partir de uma análise no qual foram reunidas todas as declarações finais que encontramos demonstra as palavras mais recorrentes nas discussões das conferências:

Figura 5 - Palavras mais mencionadas nas declarações finais das ACSC



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir das declarações finais das ACSC.

<sup>22</sup> Consultado em: [ASEAN-Peoples-Forum-2015-The-Dokumentation-Report.pdf](#) (adnasia.org).

A partir da figura, visualizamos que a segunda palavra mais frequente é direitos (*rights*). É justamente tal temática que se busca enfatizar e demandar nos encontros: os direitos das povos da região, notadamente dos segmentos sociais excluídos historicamente como as mulheres, os povos indígenas, as pessoas com deficiência, trabalhadores migrantes, entre outros. Outras questões recorrentes são cobranças em relação à oferta e prestação de serviços públicos essenciais na região, como saúde e educação.

Nota-se também uma grande preocupação em torno do modelo da agenda econômica que estaria sendo privilegiado no âmbito da ASEAN, que colocaria os interesses de negócios como prioridade por meio de acordos de livre comércio e o incentivo a uma retração governamental nas políticas sociais em detrimento dos interesses de grande parte da população regional. Neste sentido, há uma cobrança contínua observada ao longo da trajetória histórica nas declarações finais em torno da necessidade de maior transparência nas negociações econômicas, bem como da necessidade de garantir a participação da sociedade civil.

Outro tema recorrente ao longo do tempo é a busca pela institucionalização de mecanismos participativos para a sociedade civil no âmbito da ASEAN, tendo em vista que os contatos existentes na interface entre os governos e a sociedade civil seriam ainda insuficientes. Já na segunda conferência, realizada em 2006, há uma reivindicação sobre a necessidade da organização criar mecanismos efetivos que garantam a participação da população, inclusive garantindo assentos automáticos em todos os processos decisórios da ASEAN (Acsc, 2006).

Por meio da análise das declarações finais das conferências fica patente que a sociedade civil regional estaria muito insatisfeita com a condução do processo de integração regional no que tange à agenda participativa, tendo em vista que as demandas e reivindicações colocadas pela sociedade civil nestes espaços não estariam sendo levadas em consideração, como expresso durante a conferência de 2017:

Foram anos de engajamento crítico com a ASEAN que não contribuíram para quaisquer melhorias substanciais na vida de nossas populações e para o meio ambiente. As questões e preocupações levantadas pela sociedade civil, especialmente no âmbito da ACSC, continuam a ser ignoradas. A falta de diálogo significativo, a ausência de oportunidades de interface com os *officials*, bem como a inação sobre o projeto de termos de referência sobre as relações entre governos e organizações não-governamentais evidenciam a redução do espaço para a sociedade civil em formar a agenda e influenciar as políticas da ASEAN e de seus respectivos governos (Acsc, 2017, tradução nossa).

Essa insatisfação havia sido já expressa durante a realização do primeiro encontro, de 2005, onde a sociedade civil reivindica uma revisão imediata dos procedimentos de credenciamento, mecanismo existente desde o final da década de 1970, para permitir que todos os segmentos da sociedade civil e outros *stakeholders* pudessem participar substantivamente do processo de integração regional. Neste sentido, é reivindicado para os atores governamentais acesso à informação e participação no processo decisório (Acsc, 2005).

Dessa forma, de acordo com a visão da sociedade civil regional expressa por meio desses encontros a ideia de *people-centred* promovida pela ASEAN seria apenas retórica, tendo em vista que os espaços formais e institucionalizados ainda permaneciam extremamente limitados em seu alcance e efetividade:

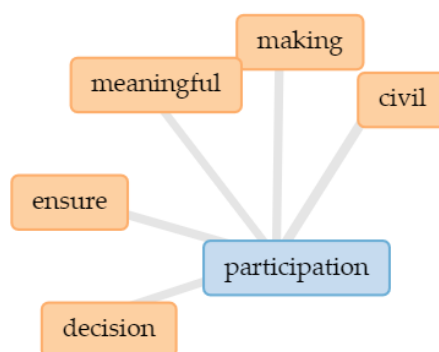
Figura 6 - *People-centred* nos discursos da ASEAN



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir dos documentos considerados.

Neste sentido, há inclusive um pedido de que a Carta da ASEAN, que conforme discurremos começou a vigorar a partir de 2008, passasse por um processo de revisão para oferecer espaços nos quais as OSCs conseguissem se engajar efetivamente nos processos de formação de agenda e implementação das políticas, influenciando a condução do processo de integração regional. Quando analisadas todas as declarações finais das conferências, notamos que os principais termos relacionados à participação são os seguintes:

Figura 7 - Palavras relacionadas com participação nas declarações das ACSC



Fonte: análise realizada no *Voyant Tools*, a partir das declarações finais das ACSC.

Dessa forma, visualizamos que houve uma reivindicação em torno da necessidade de garantir (*ensure*) uma participação mais significativa (*meaningful*) nos processos de *policy-making*, bem como no processo decisório da ASEAN (*decision*). Em suma, podemos visualizar que há muitas reivindicações e demandas sobre a necessidade de que a agenda participativa da ASEAN pudesse passar por reformas políticas e efetivamente incluísse e levasse em consideração os anseios da sociedade civil regional na condução do processo de integração regional.

A partir da discussão realizada, podemos observar que apesar da continuidade e permanência da ACSC como um mecanismo de encontro para que a sociedade civil pudesse expressar as suas demandas e reivindicações em relação ao regionalismo, este canal participativo também não foi institucionalizado, ou seja, apesar de ter sido gestado, apoiado e reconhecido por parte de alguns governos, a ACSC acontece às margens da institucionalidade oficial. Isso porque a ACSC reúne uma multiplicidade de atores não-estatais, sendo que muitos destes são vozes críticas e dissidentes, o que representa uma ameaça para os interesses da maior parte dos Estados-

membros, que são regimes autoritários onde a oposição política não é bem-vinda, tendo em vista que críticas ao poderio governamental pode representar a sua não sustentação doméstica ao longo da trajetória histórica.

Exemplificativo do incômodo causado pelos encontros da ACSC é que a situação política de Mianmar é alvo frequente das discussões, sendo que a sociedade civil busca se posicionar de forma muito assertiva ao cobrar que medidas sejam tomadas no âmbito do regionalismo. Outra questão sensível nos encontros da ACSC diz respeito às denúncias frequentes de violações de direitos humanos em diversos países da região, onde a sociedade civil expõe os fatos e cobra das autoridades governamentais medidas que possam colocar freio a tal cenário. De forma geral, essas denúncias tendem a apresentar os Estados como os atores responsáveis - ao menos enquanto permissores dessas violações - por meio de prisões arbitrárias, censura aos meios de comunicação e imprensa e outras restrições aos direitos civis, políticos e sociais.

Gerard (2013) argumenta que um crescente desafio da ACSC diz respeito ao seu caráter inclusivo, tendo em vista que conta com uma participação ampliada, permitindo a participação de diversos atores, sendo que muitos Estados se aproveitam desse espaço para fazer avançar os seus interesses e agendas por meio das chamadas GONGOs, desafiando as visões que as OSCs independentes possuem sobre questões regionais sensíveis. Ainda de acordo com a autora, os Estados autoritários tendem a utilizar esse espaço como uma forma de monitorar as atividades de alguns ativistas, registrando fotografias e os chamando quando regressam aos seus países de origem.

Nesse sentido, com o objetivo de tentar frear a atuação dessas organizações, a ACSC decidiu que alguns princípios deveriam guiar as atividades dos encontros e que as OSCs deveriam observar e defender em suas posições, princípios e valores ligados à democracia, direitos humanos, boa governança, regra da lei, não discriminação e o compromisso em disseminar a consciência sobre a ASEAN (Acsc, 2015).

Apesar da literatura especializada entender a ACSC como um avanço no sentido de permitir a organização e o posicionamento da sociedade civil diante da agenda de integração regional, nota-se que há uma convergência em torno da sua necessidade de aperfeiçoamento, sendo que um desafio premente diz respeito a sua não institucionalização, a atuação das GONGOs e a recusa e/ou obstrução de uma maior aproximação com a sociedade civil por meio do *interface meeting* (Gerard, 2013; 2021).

## CONCLUSÃO

Apesar de uma série de debilidades, como um baixo grau de institucionalização e formalidade, bem como de um baixo compromisso com uma série de questões que são assumidas retoricamente, como direitos humanos, democracia, entre outros - a ASEAN se consolidou como o principal mecanismo de integração regional na Ásia, lidando com uma série de desafios que o contexto de interdependência globalizada tem imposto ao seus Estados-membros.

No que tange à possibilidade de participação da sociedade civil nos negócios públicos regionais, visualizamos que inicialmente o engajamento estava restrito ao círculo acadêmico e *business*, o que se amplia a partir do começo da década de 2000 com o surgimento de dois mecanismos que buscavam promover e ampliar o engajamento da organização regional com a sociedade civil, a APA em 2000 e a ACSC em 2005. Tal contexto de busca por uma proximidade entre os atores governamentais e não-estatais está intimamente relacionado com a crise financeira asiática de 1997, o que colocou a legitimidade da ASEAN em xeque. Desta forma, buscou-se uma revitalização da organização em todas as esferas: econômica, política, cultural e institucionalmente.

Conforme discutido, esses dois mecanismos participativos não foram institucionalizados, ou seja, eles acontecem por iniciativa da própria sociedade civil que se mobiliza e busca contato com os *policy-makers*, o que demonstra, portanto, o baixo nível de institucionalização de mecanismos participativos para os atores não-estatais. A única maneira de manter um engajamento formal com a organização, previsto institucionalmente pela Carta da organização de 2007, é por meio do sistema de credenciamento, o que por sua vez conta com regras rígidas de acesso, sendo que o principal critério é que as OSCs apoiem os princípios e propósitos contidos na Carta. Pudemos perceber que grande parte das OSCs que estão credenciadas junto à ASEAN representam interesses de segmentos profissionais.

Outra questão que pudemos observar por meio da análise diz respeito ao comportamento dos países autoritários que compõem a ASEAN, que demonstram firme oposição a uma maior abertura organizacional para os atores não-estatais, tendo em vista a preocupação que possuem em relação às vozes críticas de seus regimes domesticamente.

Caminhando no sentido de um aprofundamento desta agenda de pesquisa, seria interessante a ampliação do recorte temporal pesquisado, bem como melhor explorado a percepção dos atores da sociedade civil regional em relação ao que poderia ser feito para que a participação social fosse aprimorada no âmbito da ASEAN.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acharya, A. (2012). *The Making of Southeast Asia: International Relations of a region*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

ACSC (2006). *ASEAN for the people: statement of the II ASEAN Civil Society Conference*. Disponível em: <https://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2006/12/2nd-ACSC-Statement.full.pdf>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ACSC (2015). *Asean Civil Society Conference*. Disponível em: <https://adnasia.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-Peoples-Forum-2015-The-Documentation-Report.pdf>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ACSC (2016). *Asean Civil Society Conference*. Disponível em: <https://www.sombath.org/wp-content/uploads/2016/08/16-08-05-ACSCAPF-CSO-Statement.pdf>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ACSC (2017). *ASEAN Civil Society Conference*. Disponível em: <https://nsinitiative.net/wp-content/uploads/2019/10/2017-FULL-ACSC-APF-Statement2017.pdf>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ASEAN (1967). *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*. Disponível em: <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

ASEAN (1997). *ASEAN Vision 2020*. Disponível em: <https://asean.org/asean-vision-2020/>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ASEAN (2004). *Vientiane Action Programme*. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ASEAN (2008). *The ASEAN Charter*. Disponível em: <https://aichr.org/wp-content/uploads/2019/01/ASEAN-Charter.pdf>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

ASEAN (2009). *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*. Disponível em: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/ASEAN-RTK-2014/2-Roadmap-for-ASEAN-Community-2009-2015.pdf> [Acesso em: 03 mar. 2025].

ASEAN (2012). *Guidelines on Accreditation of Civil Society Organisations (CSOs)*. Disponível em: [asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs.p](https://asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs.pdf)  
[df](https://asean.org/wp-content/uploads/images/2012/documents/Guidelines%20on%20Accreditation%20of%20CSOs.pdf). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Atkinson, C. L.; Mahaffey, M. L. (2021). 'Forging ahead or falling behind: the state of public participation in a 'people-centred' ASEAN'. *Journal of Asian Public Policy*, 16(3), pp. 1-18, [Online]. Disponível em: [Forging ahead or falling behind: the state of public participation in a 'people-centred' ASEAN: Journal of Asian Public Policy: Vol 16, No 3](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Aviel, J. F. (1999). 'The growing role of NGOs in ASEAN'. *Asia-Pacific Review*, 6(2), pp. 78-92, [Online]. Disponível em: [The growing role of NGOs in ASEAN: Asia-Pacific Review: Vol 6, No 2](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Ba, A. D. (2009). *(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism and the Association of Southeast Asian Nations*. Stanford: Stanford University Press.

Chandra, A. C. (2008). 'The Effects of Civil Society Organisation on Institutional Development and Community Building in the ASEAN Region'. *Sentosa Roundtable Discussion for Asian Security*, pp. 1-13.



Collins, A. (2008). 'A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?' *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), pp. 313-331, [Online]. Disponível em: [A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations? on JSTOR](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Davies, M. (2018). 'Regional organizations and enduring defective democratic members'. *Review of International Studies*, 44(1), pp. 174-191, [Online]. Disponível em: [Regional organisations and enduring defective democratic members on JSTOR](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Feng, H. (2018). 'Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific: Lessons for the Epistemic Community'. *Asia Policy*, 13(4), pp. 60-66. Disponível em: [Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific on JSTOR](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Forum-Asia (2007). *5th ASEAN People's Assembly*. Disponível em: <https://forum-asia.org/5th-asean-peoples-assembly-voices-of-people-need-to-be-heard-in-a-regular-and-institutional-manner-6-4/>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

Forum-Asia (2009). *Five civil society representatives rejected to meet ASEAN leaders*. Disponível em: <https://forum-asia.org/five-civil-society-representatives-rejected-to-meet-asean-leaders-3/>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

Forum-Asia (2011). *Dialogue to achieve a people-oriented ASEAN needs to be ongoing, say civil society representatives*. Disponível em: <https://forum-asia.org/dialogue-to-achieve-a-people-oriented-asean-needs-to-be-ongoing-say-civil-society-representatives/>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

Gerard, K. (2013). 'From the ASEAN People's Assembly to the ASEAN Civil Society Conference: the boundaries of civil society advocacy'. *Contemporary Politics*, 19(4), pp. 411-426, [Online]. Disponível em: [From the ASEAN People's Assembly to the ASEAN Civil Society Conference: the boundaries of civil society advocacy: Contemporary Politics: Vol 19, No 4](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Gerard, K. (2014). *ASEAN's Engagement of Civil Society: Regulating Dissent*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Gerard, K. (2015). 'Explaining ASEAN's Engagement of Civil Society in Policy-making: Smoke and Mirrors'. *Globalizations*, 12(3), pp. 365-382, [Online]. Disponível em: [Explaining ASEAN's Engagement of Civil Society in Policy-making: Smoke and Mirrors: Globalizations: Vol 12 , No 3 - Get Access](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Gerard, K. (2021). 'Interpreting Legitimation Through Participation: The ASEAN Civil Society Conference'. *Journal of Common Market Studies*, 59(2), pp. 432-445, [Online]. Disponível em: [Interpreting Legitimation Through Participation: The ASEAN Civil Society Conference - Gerard -](#)

[2021 - JCMS: Journal of Common Market Studies - Wiley Online Library](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Igarashi, S. (2011). 'The New Regional Order and Transnational Civil Society in Southeast Asia: Focusing on Alternative Regionalism from below in the Process of Building the ASEAN Community'. *World Political Science Review*, 7(1), pp. 1-31, [Online]. Disponível em: [The New Regional Order and Transnational Civil Society in Southeast Asia: Focusing on Alternative Regionalism from below in the Process of Building the ASEAN Community](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

International Council On Social Welfare (2007). *Annual Report 2007*. Disponível em: [https://www.icsw.org/images/docs/AnnualReports/ICSW\\_AnnualReport\\_2007.doc](https://www.icsw.org/images/docs/AnnualReports/ICSW_AnnualReport_2007.doc). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Katsumata, H. (2003). 'The Role of ASEAN Institutes of Strategic and International Studies in Developing Security Cooperation in the Asia-Pacific Region'. *Asian Journal of Political Science*, 11(1), pp. 93-111, [Online]. Disponível em: [The role of ASEAN institutes of strategic and international studies in developing security cooperation in the Asia-pacific region: Asian Journal of Political Science: Vol 11, No 1](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Morada, N. (2007). "APA and Track 2½ Diplomacy: The Role of the ASEAN People's Assembly in Building an ASEAN Community". In H. KATSUMATA; S. S. TAN (eds.), *People's ASEAN and Governments' ASEAN*. Singapura: S. Rajaratnam School of International Studies, pp. 58-66.

Nesadurai, H. E. S. (2012). "The ASEAN People's Forum (APF) as authentic social forum". In M. BEESON; R. STUBBS (eds.), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. London: Routledge, p. 166-175.

Rahman, S. (2016). 'Orienting ASEAN toward its people: enabling engagement with local NGOs'. *RSIS Working Paper*, n. 298, pp. 1-20. Disponível em: [RSIS - Orienting ASEAN Towards its People, Enabling Engagement with Local NGOs.pdf](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Rother, S. (2014). 'ASEAN Civil Society under the Myanmar chairmanship'. *GIGA Focus International Edition*. Disponível em: [ASEAN Civil Society under the Myanmar Chairmanship](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Rüland, J. (2014). 'The limits of democratizing interest representation: ASEAN's regional corporatism and normative challenges'. *European Journal of International Relations*, 20(1), pp. 237-261, [Online]. Disponível em: [The limits of democratizing interest representation: : ASEAN's regional corporatism and normative challenges - Dialnet](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Shigemasa, K. (2013). 'Long Process of trust building in Southeast Asia: ASEAN, Civil Society and Human Rights'. In A. SHAROM (eds.), *Defying the impasse: human rights and peace in Southeast Asia*. Bangkok: Southeast Asian Human Rights Studies Network.

Stoddard, E. (2017). 'Authoritarian regimes in democratic regional organizations? Exploring regional dimensions of authoritarianism in an increasingly democratic West Africa'. *Journal of Contemporary African Studies*, 35(4), pp. 468-486. Disponível em: [Authoritarian regimes in democratic regional organisations? Exploring regional dimensions of authoritarianism in an increasingly democratic West Africa: Journal of Contemporary African Studies: Vol 35 , No 4 - Get Access](#). [Acesso em: 03 mar. 2025].

Stone, D. (2014). 'The ASEAN-ISIS Network: Interpretative Communities, Informal Diplomacy and Discourses of Region'. *Minerva*, 49, pp. 241-262, [Online]. Disponível em: [The ASEAN-ISIS Network: Interpretative Communities, Informal Diplomacy and Discourses of Region | Minerva](#). [Acesso em 03 mar. 2025].

Timor-Leste (2016). *Timor-Leste making all necessary preparations for ASEAN membership*. Disponível em: <https://timor-leste.gov.tl/?p=14835&lang=en>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

Vleuten, A. V. D.; Hoffmann, A. R. (2010). 'Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC'. *Journal of Common Market Studies*, 48(3), p. 737-758, [Online]. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2010.02071.x>. [Acesso em: 03 mar. 2025].

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.