

A ATUAÇÃO DAS ONGS NA AGENDA DE DIREITOS HUMANOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

NGOS IN THE BRAZILIAN HUMAN RIGHTS FOREIGN POLICY

DANIELLE COSTA DA SILVA

Vínculo Institucional: Pós-doutoranda em Relações Internacionais do PPGRI-UERJ. Doutora e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Professora da Universidade Estácio de Sá (UNESA).

Resumo:

O artigo apresenta alguns dos resultados da pesquisa a respeito da atuação das ONGs na formulação da política externa brasileira de direitos humanos. O objetivo principal é desvelar como as ONGs de direitos humanos atuantes no Brasil tendem a incidir na agenda da política externa de direitos humanos do Brasil, apontando como elas agem, por quais vias e quais níveis são utilizados para tentar incidir na política externa, e se essa possível participação no processo de elaboração da política externa brasileira de direitos possibilitaria a sua democratização, ou seja, o aumento das ideias e interesses presentes no processo de formulação da política. A metodologia empregada na elaboração do presente artigo foi, primeiramente, de cunho teórico, com o levantamento bibliográfico disponível sobre a temática e no campo da análise de política externa, e de pesquisa empírica realizada por meio de entrevistas com representantes de ONGs integrantes do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, o recorte analítico da pesquisa.

Palavras-chaves:

Política externa brasileira; direitos humanos; ONGs.

Abstract:

The article presents some of the results that stem from the research on how the action of NGOs influence the Brazilian foreign human rights

polymaking. The aim is to unveil the ways in which NGOs working on the field of Human Rights in Brazil tend to hover over its agenda in order to see the way they act towards it, the paths they cross and the levels used to try and persuade policymakers; if such participation helps strengthen democratic tools has also been dealt with in this paper, as it is worth questioning whether the process includes both more ideas and interests in its output. The methodology used in the research was, in its theoretical side, carried out as a review of the bibliography on the topic and field of foreign policy analysis, whilst the empirical research was done by analyzing interviews of NGO representatives who are members of the Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (Brazilian Human Rights and Foreign Policy Committee/CBDHPE), which is the object of the current investigation.

Keywords:

Brazilian foreign policy; human rights; NGOs.

Introdução

O artigo¹ apresentará alguns dos resultados da pesquisa de elaboração de tese de doutorado² que investigou a atuação de uma parcela da sociedade civil, as organizações não governamentais (ONGs) atuantes nacionalmente no Brasil, buscando assinalar a natureza das ações desses atores específicos, como e se eles são capazes de incidirem na formulação da política externa no campo dos direitos humanos, em prol de sua democratização³.

Com o crescente envolvimento das ONGs na formulação de políticas públicas, principalmente após a redemocratização do Brasil, diversos autores (KALDOR, 2003; SANTORO, 2007; MILANI, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013) afirmam a importância de compreender como os atores não estatais, entre eles as ONGs, influenciam, pressionam ou participam das instituições do Estado. De fato, observando a conjuntura política mundial e, principalmente, a brasileira dos últimos anos, ascende a percepção sobre a capacidade de outros atores não estatais contribuírem para a formulação da política externa brasileira, sendo, desse modo, considerada como uma política *sui generis* (MILANI, 2015a), consistindo ao mesmo tempo em política de Estado (cuidando de questões como a soberania e os interesses nacionais) e em política pública, pois passa também pelo processo de politização de agenda⁴ e conta com a participação de atores não estatais.

Assim, o objetivo principal do artigo é apresentar como ONGs de direitos humanos atuantes no Brasil tendem a

atuar na agenda da política externa de direitos humanos do Brasil, delineando como elas agem, por quais vias e quais níveis (doméstico e externo) são utilizados para se inserirem no jogo da política externa. Para atingir tais objetivos, dispõe-se do estudo de caso sobre o funcionamento do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), órgão institucional composto por entidades não governamentais e órgãos do Estado, criado⁵ com o desígnio principal de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira no campo dos direitos humanos. Para essa observação, considera-se então a política externa como sendo uma variável dependente de processos domésticos relativos à construção democrática das políticas públicas (MILANI, 2015a).

O presente artigo baseia-se no referencial teórico liberal-institucional de que são os atores que fazem a política, utilizando material bibliográfico disponível sobre a temática no campo da Análise de Política Externa e da Ciência Política, juntamente com a pesquisa empírica realizada durante o ano de 2015 e o início de 2016, por meio de entrevistas com representantes de sete ONGs integrantes⁶ do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa: a Artigo 19; a Comunidade Bahá'í do Brasil; a Conectas Direitos Humanos; o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH); o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e a Justiça Global.

¹ Outra versão do presente artigo foi apresentada no X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em Belo Horizonte, em setembro de 2016.

² A referida pesquisa foi realizada com o apoio de bolsa de doutorado concedida pelo CNPq.

³ Por democratização entende-se a maior participação de atores não estatais na formulação da política externa.

⁴ Aqui, politização é utilizada tendo como sentido a contestação de posições tomadas pelo Estado e o embate de posições entre diversos atores políticos.

⁵ O Comitê foi oficialmente lançado em 31 de maio de 2006, na Câmara dos Deputados em Brasília, após pesquisa apresentada pela Conectas Direitos Humanos na qual foi explanada a falta de transparência e participação nos

processos de elaboração e execução desse tópico da política externa brasileira.

⁶ As referidas ONGs foram selecionadas por serem integrantes ativas do CBDHPE durante o marco temporal da pesquisa, além de terem sido aquelas que colaboraram diretamente com ela, com representantes aceitando serem entrevistados. Dessas ONGs selecionadas, seis são integrantes fundadoras do CBDHPE, apenas a Artigo 19 é uma integrante recente, além disso, três delas, a Conectas Direitos Humanos, o IBASE e o INESC integram tanto a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos – REBRIP, quanto o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI). Até o momento da publicação desse artigo, as sete ONGs continuam sendo integrantes do CBDHPE, de acordo com as informações do seu site oficial.

1. As ONGs como atores da política internacional e externa

As ONGs são vistas pelo Estado como possíveis colaboradoras da elaboração da política, na medida em que detêm um conhecimento específico que provém do seu vínculo com determinados setores sociais (DAGNINO, 2002), e também como contribuidoras da execução de políticas, principalmente sociais, por conta de sua maior proximidade com a sociedade, complementando a atuação do Estado. Dado o entrelaçamento entre os contextos doméstico e internacional (MILNER, 1997), indaga-se sobre a atuação de tais atores na agenda de direitos humanos, a qual é ao mesmo tempo uma política pública de agência doméstica e internacional, principalmente em relação à possibilidade de sua participação no processo de elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Apesar de se referir a um ator social ou parte de um todo denominado "sociedade civil"⁷, não existe uma definição precisa e consensual sobre o termo "organização não governamental" (LANDIM, 2010). Uma explicação baseada em termos estruturais e operacionais compreende as ONGs como organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretensão representativa por meio de delegação, sem objetivar lucro econômico, obtendo parte de seus recursos via doações, e dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, podendo atuar local ou internacionalmente, via canais oficiais, e cuja principal marca é o ideário dos direitos e da igualdade, os quais permeiam e politizam suas várias atividades (LANDIM, 2010). As ONGs, nacionais e internacionais, também seriam idealmente definidas por terem características como: uma estrutura formal estável;

funcionários contratados e pagos (não sendo funcionários públicos); um status privado com a proposta de servir ao interesse público; autonomia do Estado e do setor empresarial; uma finalidade não lucrativa; status privado não governamental, uma vez que são criadas por indivíduos ou grupos privados; e, quando são organizações internacionais, seus membros provêm de três ou mais países e seu alcance de ação é internacional (ECHART MUÑOZ, 2008; HAQUE, 2011). Segundo Kaldor (2014), uma maneira de entender as ONGs seria vê-las como "movimentos sociais domesticados, devido à sua profissionalização e burocratização, além de competirem umas com as outras por recursos financeiros" (KALDOR, 2014, p.488).

Em relação às ONGs de direitos humanos reconhece-se serem aquelas organizações que escolheram os direitos humanos como seu objetivo principal, agindo individualmente ou coletivamente em rede, estando tal categorização fundamentada no autorreconhecimento dessas organizações e no compartilhamento de valores similares ou iguais: os valores dos direitos humanos (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2009, pp.3-4). As áreas temáticas nas quais as ONGs de direitos humanos atuam vão desde uma agenda tradicional, voltada para a defesa de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e o combate à tortura e à discriminação, incluindo questões sociais, econômicas e culturais como a saúde pública, a educação, a proteção ambiental, as questões de gênero, a erradicação da pobreza, até a defesa de temas considerados "novos" como o direito à privacidade, relacionado ao mundo virtual, e os direitos LGBTIs, os quais veem sendo debatidos doméstica e internacionalmente nos últimos anos. Nader (2014) assinala

⁷ Apesar da aparente similaridade, as ONGs se diferenciam da sociedade civil, pois a segunda refere-se à participação (o que não é o caso das ONGs), sendo entendida como uma esfera de interação social diferenciada da economia e do Estado, composta de três parâmetros analiticamente distintos: "pluralidade, que diz respeito à associação voluntária, publicidade, referindo-se a reunião pública de caráter civil, e privacidade, que se refere à autonomia do indivíduo" (COHEN, 2003, p.423), sendo amplamente usado para

denominar a pluralidade de associações, organizações e movimentos de origem civil, as quais se encontram separados das estruturas do Estado, e que por meio da mobilização política representam interesses e grupos situados nas esferas privadas, condensando as vontades individuais em coletivas, objetivando, entre várias metas, transportar tais interesses particulares para a esfera pública por meio da participação política.

que a multiplicidade de temas e violações sobre os quais as organizações são chamadas a agir e nos quais podem potencialmente incidir é enorme, e como várias das questões não são superadas, as agendas das ONGs tornaram-se potencialmente amplas e diversas (NADER, 2014).

A designação das ONGs como agentes da política está vinculada ao seu papel de representação ou expressão de grupos sociais, nacionais ou transnacionais. Essa representação, no entanto, é distinta da representação eleitoral, delegada por meio do voto, como é o caso de um governo representativo cuja legitimidade provém do consentimento do eleitor-votante. Segundo Lavalle (2014, p.300), a representatividade das ONGs seria motivada por meio da “delegação inconsciente⁸”, um consentimento desprovido de ciência pela parte representada, uma forma de dar voz àqueles que não poderiam falar por si mesmos ou estariam impedidos de delegar a voz a um representante. Essa “delegação inconsciente” é comumente conhecida por *advocacy*⁹ (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.91), por meio dela as ONGs assumem a posição de porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses subrepresentados no domínio da representação tradicional, incorporando a figura de um ator que age em nome ou no melhor interesse de alguém, porém não derivado do seu consentimento. Outra forma de designar a representação das ONGs seria por meio do conceito de *representação por afinidade* (AVRITZER, 2007), a qual seria justificada não por meio da autorização, mas sim pela identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos.

A conciliação lógica entre as ONGs de direitos humanos e seus representados está baseada na proeminência

e precedência incondicional concedida aos direitos fundamentais, explícito pela busca do bem-estar do representado. A subordinação das ações de representação à promoção e defesa dos direitos humanos introduziria os critérios necessários para a constituição de um regime de correspondência¹⁰, definindo os critérios que regem a relação entre representação e representado, demarcando aquilo que pode ou não ser considerado como representação (LAVALLE, 2014). Logo, a legitimidade das ONGs de direitos humanos viria, portanto, da sua relação com o tema que defendem, de seu compromisso militante com princípios universais inerentes a todos, o qual deve ser transparente (D’ORFEUIL, 2007), ou seja, bem definido e público, e também do seu reconhecimento por outros atores sociais que atuam de maneira similar (AVRITZER, 2007).

Transpondo a questão da representatividade das ONGs de direitos humanos para o processo de formulação da política externa brasileira de direitos humanos, considera-se que tais organizações desempenhariam o papel de defensoras dos princípios dos direitos humanos ditos universais e norteadores dos parâmetros de bem-estar dos indivíduos, os quais o Estado teria a obrigação de considerá-los durante a tomada de decisão e da elaboração da política externa. A representação feita pelas ONGs de direitos humanos também pode ser considerada como fonte de pressão, controle, supervisão e reclamo perante o poder estatal em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução, capacitando-as como representantes de interesses coletivos perante organismos de formulação da política externa (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007). Há uma vasta quantidade de atividades exercidas pelas ONGs de direitos humanos que podem ser exercidas,

⁸ Lavalle faz uso do oxímoro “delegação inconsciente” formulado por Joaquim Nabuco, no século XIX, para justificar a luta pela abolição da escravidão, cuja legitimidade buscava contornar a questão da representatividade direta, tentando resolver o paradoxo de representar homens silenciados, no caso os escravos, sem opinião pública para que fosse possível mobilizar qualquer delegação de interesses (LAVALLE, 2014, p.300).

⁹ Por *advocacy* entende-se a atividade que visa influenciar a formulação e execução de políticas públicas junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e também à sociedade.

¹⁰ Regime de correspondência consiste nos critérios que regem a relação entre representação e representado e tornam a representação uma expressão admissível do representado, conferindo-lhe representatividade (LAVALLE, 2014), baseada na ideia de “agir para alguém”.

entre elas: ação direta na execução de projetos próprios ou em colaboração com o Estado; a coleta e disseminação de informações, reportando situações de violações de direitos humanos, utilizando-se do *naming*, indicando os violadores de direitos humanos, e do *shaming*, da estigmatização desses violadores; persuasão de autoridades públicas em prol da adição de novos padrões de direitos humanos ou por em prática os já adotados, por meio do *lobbying* ou utilizando-se da opinião pública; disseminação de informações para influenciar a política futura; e disponibilização de serviços diretos às vítimas de violação dos direitos humanos (BADIE, 2009; FORSYTHE, 2012; VILLA, 1999).

As ONGs também possuem uma multiplicidade de escolhas em relação aos âmbitos nos quais devem e/ou podem atuar, sendo cada vez maior a tensão entre trabalharem exclusivamente em nível nacional ou ampliar seu escopo de trabalho para níveis regionais e internacionais (NADER, 2014). Outra questão a ser levanta na atuação das ONGs de direitos humanos é o seu relacionamento com o Estado, com este podendo ser de oposição, vendo-o como opressivo, como fazem as ONGs ativistas de direitos civis e políticos, ou de colaboração, vendo-o como provedor de bem-estar social, visão das ONGs promotoras da justiça social e voltadas aos direitos coletivos (KALDOR, 2014). Seguindo essa lógica, a oposição ou aproximação em relação ao Estado pode definir o papel que as ONGs de direitos humanos desempenharão, atuando como denunciante e/ou fiscalizadoras das ações do Estado quando estão em oposição a ele, ou atuando como mediadoras entre as demandas sociais ou auxiliando o Estado na implementação de políticas, colaborando com ele, agindo “por convite” em órgãos institucionalizados ou conselhos assessores, conforme assinalado por Martínez (2001). Contudo, uma ação colaborativa não impede que a ONG tenha também um

posicionamento crítico em relação ao Estado, uma vez que a relação entre Estado e ONGs varia dependendo do contexto sociopolítico do país, da perspectiva dos líderes estatais e formuladores oficiais das políticas e do próprio perfil das ONGs.

Apesar de não poderem ser consideradas como unidades de decisão da política externa brasileira, já que não são atores burocráticos detentores da tomada de decisão, as ONGs desempenham ações como grupos de pressão, conduzem as preferências ao âmbito político, até mesmo por meio do conflito com os agentes estatais, e desenvolvem um papel indireto de provedores de informação, agindo como defensores que alertam sobre as consequências das políticas (MILNER, 1997)¹¹. E, para compreender a participação das ONGs no processo de elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, faz-se necessário observar três formas de sua atuação: a *advocacy*, a consultoria (ou colaboração) e a fiscalização.

Embora o Poder Executivo detenha o poder de agenda e o MRE seja o órgão burocrático encarregado da tomada de decisão da política externa brasileira¹², as ONGs de direitos humanos, utilizando-se da *advocacy*, realizam atividades que visam influenciar a formulação e execução da política externa nesse campo, seja pressionando diretamente ou mobilizando a opinião pública. A participação das ONGs como atores políticos, através da *advocacy*, fortalece a democracia ao politizarem agenda externa de direitos humanos, seja com a inserção de novos pontos de vista, seja pela inclusão de novos atores e estímulo pela interlocução com o Estado nesse processo de formulação da política externa.

¹¹ Tais características de unidade/grupos de decisão assinalados pela autora se referem a grupos sociais de forma geral, podendo ser eles partidos políticos ou outros grupos de conotação política. É feita uma analogia dessa consideração feita por Milner para o caso das ONGs, as quais também não deixam de ter um peso como grupo político.

¹² O Poder Legislativo é responsável pela deliberação, ou seja, pela aprovação das decisões do Executivo sobre assinatura de tratados, na manutenção das relações com outros Estados e na participação do país nas organizações internacionais, com o Congresso Nacional tendo, de certa forma, um papel importante para a transparência da formulação da política externa.

A consultoria ou colaboração acontece pelo estabelecimento de parcerias substantivas e ocasionais entre o Estado e as ONGs em função do conhecimento técnico e capacidade operacional delas em algum tema cujo conhecimento o MRE não dominaria, fazendo com que a diplomacia institucional busque fora do MRE os conhecimentos e competências específicas sobre tais questões (OLIVEIRA, 1999), no entanto, de forma esporádica, acontecendo apenas quando há necessidade por parte do MRE de realizar o processo de consulta visando à captação de informações para a elaboração do posicionamento externo do país, o que não implicaria na aceitação pelo MRE de cogestão nas instâncias de tomada de decisão (OLIVEIRA, 1999).

Já a atividade de fiscalização consiste no monitoramento feito pelas ONGs de direitos humanos do cumprimento pelo Estado, em nível doméstico e externo, das diretrizes internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos, destacando a responsabilização do Estado e dos agentes dotados do poder de decisão. Na ausência de um mecanismo doméstico de responsabilização³³, as ONGs desempenhariam esse papel pressionando internamente pelo posicionamento do Estado em relação a violações cometidas, até mesmo acionando instrumentos internacionais de proteção, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação de denúncias, podendo levá-las a desempenhar outra atividade, a de litígio³⁴.

A redemocratização e a liberalização econômica do país estimularam os diversos setores da sociedade brasileira a buscarem influenciar, direta ou indiretamente, o processo decisório de questões domésticas e internacionais, com a agenda da política externa se abrindo para novos temas e novos atores (LIMA, 2005; PINHEIRO, 2003), aumentando, portanto, sua politização através da consideração desses novos interesses e atores domésticos na elaboração da

política externa como um todo e, conseqüentemente, na agenda dos direitos humanos. De fato, ao longo do período democrático de 1985 até recentemente, agentes domésticos e não estatais buscam participar da elaboração e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país. A participação de atores não estatais é particularmente importante pela sua capacidade de ação e pela articulação desenvolvida nos foros de consultas e negociações ministrados pelo Itamaraty (OLIVEIRA; MILANI, 2012).

A atuação das ONGs na política externa integra esse processo de abertura política do Brasil, colaborando para a politização das agendas externas, entre elas a de direitos humanos. Analisar a atuação desses atores políticos é relevante para compreender as formas como eles atuam na elaboração da política externa brasileira de direitos humanos e a posição do Estado em relação às ONGs, possibilitando também observar como é perpetrada a inter-relação entre os contextos doméstico e externo nessa agenda em particular, dada a atuação interna das ONGs e seu relacionamento com o Estado, a qual cria condições para a replicação desse relacionamento em nível externo através da participação delas no processo de formulação da política externa no campo dos direitos humanos.

A vertente analítica de grupos consultivos no processo de tomada de decisão (HART; STERN; SUNDELIUS, 1997) realça a forma como tais grupos atuam auxiliando os tomadores de decisão oficiais com recomendações políticas e faz refletir a respeito do papel que as ONGs podem ter como grupo de aconselhamento para o governo, por meio de órgãos consultivos institucionalizados. A participação das ONGs nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos e nas de Política Externa e Internacional, ou em conselhos consultivos de debate das posições internacionais do país (como realizado na preparação para a Conferência de Viena, de 1993), evidenciou

³³ Pinheiro (2003) destaca que a existência de mecanismos domésticos de responsabilização na política externa brasileira ocasionaria um questionamento a sua suposta representatividade, o que não ocorre na prática devido à autonomia do MRE na elaboração da política externa.

³⁴ ONGs podem apresentar denúncias a instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos e, via o instrumento legal do *amicus curiae*, representar indivíduos em processos nessas instâncias legais internacionais, a exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

a capacidade delas em influenciar a elaboração da política externa brasileira de direitos humanos, devido ao seu poder de agência em apresentar propostas e pressionar os agentes governamentais e não apenas exercendo o papel de conselheiras. Porém, os meios de participação disponibilizados pelo MRE e pelos governos federais possuíam um caráter *ad hoc* temporário, voltado apenas para um determinado fim, principalmente aquelas consultas promovidas pelo MRE.

Dessa forma, para avaliar a atuação das ONGs de direitos humanos no processo de elaboração da política externa brasileira de direitos humanos, e também nas demais atividades relacionadas a essa política, necessitar-se-ia de um espaço institucional doméstico relativamente estável, ou seja, cuja ocorrência ou periodicidade não dependesse somente da necessidade do MRE ou da vontade política do Presidente da República, e cujo funcionamento se assemelhasse a um órgão consultivo que funcionasse como um canal de comunicação e deliberação entre Estado e sociedade civil (aqui incluídas as ONGs), possibilitando sua democratização, ou seja, uma maior participação dos atores não estatais na formulação da política externa, e a politização da discussão. Nessa perspectiva, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) mostrou-se ser um objeto de pesquisa primoroso por consistir em um exemplo de conselho consultivo e analítico do processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, do qual as ONGs fazem parte, além de propiciar a observação da inter-relação contextual, de como a política externa depende de variáveis domésticas, na questão dos direitos humanos.

2. O recorte analítico: o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa

O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) é uma instituição política doméstica surgida no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Minorias¹⁵ (CDHM) da Câmara dos Deputados, sendo composta por dezoito entidades não governamentais e órgãos institucionais¹⁶. O objetivo principal do CBDHPE seria o fortalecimento da participação cidadã e o controle democrático desse campo da política externa brasileira, buscando influenciar e monitorar os processos de tomada de decisão da política externa¹⁷. Sua fundação baseou-se na ideia de que órgãos públicos deveriam trabalhar em conjunto com a sociedade civil que, por sua vez, auxiliariam de várias maneiras, como reuniões, seminários, pressão política e apoio ao Legislativo para realizar audiências com autoridades, destacando-se a ausência do Ministério das Relações Exteriores (MRE) como órgão institucional membro CBDHPE (SANTORO, 2007). A presença do MRE no CBDHPE é regular nas sabinas e eventos com representantes do Itamaraty e no envio de respostas às solicitações enviadas. Porém, sua ausência como integrante permanente e/ou fundador reflete a cautela da instituição em se abrir à participação cidadã, com o MRE permanecendo refratário às pressões da sociedade brasileira, enquanto diversos setores da sociedade civil buscam alianças com setores do Estado querendo mais espaço na agenda diplomática (SANTORO, 2012).

Tendo, inicialmente, prevalecido sua função de monitoramento dos posicionamentos em relação à condução da política externa em direitos humanos por meio de audiências sobre a agenda brasileira em direitos humanos e sobre o posicionamento do Brasil nos órgãos multilaterais (como o Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), o Mercosul, a OEA e a Revisão Periódica Universal do CDH), no tópico do controle democrático da política externa de direitos humanos, o CBDHPE vem tendo um considerável

¹⁵ Comissão Permanente e com funções legislativas e fiscalizadoras.

¹⁶ Como Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos do Ministério Público Federal e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.

¹⁷ Informações retiradas do site do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, disponível em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/>.

desempenho, especialmente após o desligamento da CDHM da Câmara dos Deputados¹⁸. Após esse episódio e com a coordenação do CBDHPE passando a ser de responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes (o posto é revezado no período de um ano), ocorreu uma valorização de suas atividades, buscando desempenhar de forma efetiva sua função de consultora e fiscalizadora da formulação da política externa brasileira de direitos humanos, cultivando cada vez mais um diálogo direto com o MRE e o governo federal visando a transparência e a participação social no processo de formulação da política externa brasileira de direitos humanos.

Uma das ferramentas utilizadas a esse propósito é a realização de videoconferências¹⁹ entre as organizações-membros do CBDHPE, organizações convidadas, o MRE e a (antiga) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Nessas videoconferências são discutidos tópicos como a agenda e as resoluções lideradas pelo Brasil nas sessões do CDH, questionamento sobre como estão sendo tratadas situações internacionais específicas, inclusive em casos de omissão de posição, podendo se tratar de temas (violência contra mulher, direitos LGBTIs, discriminação racial) ou casos de outros países, como Síria, Egito, Sudão e Irã, além da apresentação de cobranças sobre ações contra violações de direitos humanos em nível doméstico, em especial aquelas que são alvo de análise por agências e instrumentos multilaterais (caso da usina Belo Monte). Sendo assim, o CBDHPE apresenta a condição necessária para a análise da atuação das ONGs na agenda dos direitos humanos da política externa brasileira.

3. Construindo o perfil de incidência das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira

A partir das ONGs selecionadas por meio do referido recorte analítico, a Artigo 19, a Comunidade Bahá'í do Brasil, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e a Justiça Global²⁰, foi possível traçar, de modo analítico, um perfil geral sobre a atuação das ONGs na agenda de direitos humanos da política externa brasileira dentro de uma instituição política doméstica, voltada para a discussão e elaboração da política externa. Tal perfil foi construído a partir da observação de três questões principais: como as ONGs agem, por quais vias agem e em quais níveis (doméstico, externo ou em ambos), além da perspectiva das ONGs a respeito da política externa brasileira em direitos humanos. As informações usadas para essa construção analítica da incidência das ONGs foram obtidas através de entrevistas com representantes das ONGs supracitadas baseadas em um questionário de respostas abertas. Uma visão geral do perfil de cada uma das ONGs analisadas é apresentada na Tabela 1.

¹⁸ O desligamento da CDHM, em 22 de abril de 2013, ocorreu devido ao posicionamento conservador e contrário aos direitos humanos dessa instituição durante a passagem pela sua presidência do deputado federal Marco Feliciano (PSC/SP).

¹⁹ A realização das videoconferências, durante o período da pesquisa, era convocada pela Secretaria Executiva do CBDHPE. Com os acontecimentos da crise política em 2016, principalmente após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal (PFDC/MPF) assumiu a realização das videoconferências,

institucionalizando-as como um mecanismo de controle da política externa brasileira.

²⁰ Por conta do tamanho delimitado do presente artigo, optou-se por apresentar as características de cada uma das ONGs pesquisadas, obtidas pelas respostas das entrevistas, por meio da tabela que aqui é apresentada. O ponto alto do artigo consiste no balanço geral a respeito da incidência delas na agenda de direitos humanos da política externa brasileira por meio de um mecanismo institucional, o CBDHPE.

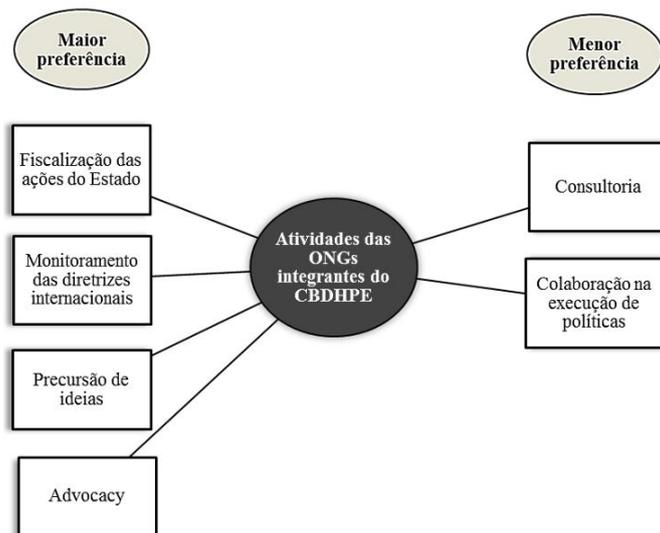
Tabela 1 Visão aeral sobre o perfil de atuação das ONGs analisadas.

ONGS	COMO AGEM	VIAS UTILIZADAS	NÍVEIS DE ATUAÇÃO
Artigo 19	Fiscalização; Precursora de ideias; Consultora (em menor grau).	Espaços deliberativos internacionais e regionais: Assembleia da ONU, CDH, CIDH; CBDHPE	Nacional, Internacional e Regional.
Comunidade Bahá'í do Brasil	Fiscalização; Precursora de ideias; Consultora; Equilíbrio das três ações.	CDH; Congresso Nacional; CBDHPE; Ministérios; Audiências e consultas públicas.	Internacional e Nacional.
Conectas Direitos Humanos	Fiscalização; Precursora de ideias.	CDH; CIDH; CBDHPE; MRE; Câmara dos Deputados; Senado; Poder Judiciário.	Nacional, Internacional e Regional.
IBASE	Fiscalizadora; Precursora de ideias; Consultora (participação em conselhos nacionais).	Conselhos nacionais; Audiências públicas; SDH; MRE; CBDHPE; OEA; Mercosul; BRICS; BNDES.	Nacional, Internacional e Regional.
IDDH	Fiscalização; Precursora de ideias; Consultora (projetos de consultoria feitos sob demanda do Estado).	SDH; MRE; CBDHPE; Mercosul; CDH.	Nacional, Internacional e Regional.
INESC	Fiscalização; Precursora de ideias.	Participação em redes e coletivos nacionais, regionais e globais; Poder Executivo.	Nacional, Internacional e Regional.
Justiça Global	Fiscalização; Precursora de ideias; Litigância internacional.	CDH; CIDH; CBDHPE; audiências públicas; Câmara dos Deputados; Senado.	Nacional, Internacional e Regional.

Fonte 1 Elaboração própria.

Inicialmente, fez-se necessário elucidar como as ONGs definem sua atuação na agenda de direitos humanos da política externa brasileira. Nessa autodefinição de suas atuações, sobressaíram-se as atividades de fiscalização, precursora de ideias e de advocacy, conforme exposto no diagrama 1.

Diagrama 1 Atividades das ONGs no CBDHPE, por preferência de atuação.



Fonte 2 Elaboração própria.

Dentre todas as atividades possíveis de serem desempenhadas por uma ONG, na agenda de direitos humanos da política externa brasileira a atuação desse agente está caracterizada pelo monitoramento das ações do Estado, pela defesa de ideias a serem incluídas na agenda da política externa, ampliando seu escopo temático, por exemplo, com a inclusão da discussão sobre violações aos direitos humanos perpetradas por empresas brasileiras em outros países e a questão dos direitos LGBTIs, e pela *advocacy*, ou seja, pela atividade que busca impactar a formulação da política externa brasileira por meio do MRE e da divisão internacional da (antiga) SDH.

Na atividade de reguladoras/fiscalizadoras do Estado, as ONGs voltam-se principalmente para o cumprimento pelo Brasil das diretrizes internacionais em nível doméstico, pressionando os agentes estatais a implementarem políticas domésticas garantidoras dos direitos reconhecidos internacional e regionalmente, e também pressionando-os a assumirem a responsabilidade do

Estado perante às instâncias internacionais em casos de violação dos direitos humanos, o que pode ocasionar uma atuação de litigância, dependendo das ocupações próprias das referidas ONGs.

Ao desempenharem a atividade de precursora de ideias, as ONGs buscam incluir ou obter mais destaque para alguns temas da área dos direitos humanos preteridas pelas agendas doméstica e externa do Estado, além de exporem as demandas de segmentos minoritariamente representados da sociedade brasileira (negros, mulheres, LGBTIs) e também de outros países, algumas vezes usufruindo da “delegação inconsciente” para representar tais demandas. A “delegação inconsciente”, assinalada por Lavallo (2014), também está presente na atividade de *advocacy*, a qual está vinculada à precursão de ideias, transpondo essa representatividade não consentida para o campo da participação política na elaboração e/ou execução da política externa brasileira, por exemplo, ao apresentar em audiências, consultas públicas ou diretamente aos representantes do Executivo, informações sobre um determinado tema (como por exemplo, educação em direitos humanos ou a proteção aos defensores de direitos humanos) com o intuito de fazer com que o Brasil, além de atuar em prol deles domesticamente, incorpore tais tópicos em sua agenda de política externa, como no diálogo ou empreendimentos com outros países, ou defendendo-os em âmbito internacional, como no CDH.

Avaliando a observação de Nader (2014) a propósito do aumento da tensão das ONGs em relação aos níveis de sua atuação (nacional, regional e internacional), fica explícita como as ONGs atuam tanto em nível internacional visando impactar políticas domésticas, por meio da fiscalização do cumprimento de princípios internacionais, quanto domesticamente atuando via *advocacy* pretendendo participar da elaboração da política externa do país,

defendendo a transparência da tomada de decisão e assinalando o caráter de política pública da política externa brasileira em direitos humanos.

A atividade de consultora ou colaboradora do Estado foi mencionada em menor grau pelas ONGs analisadas, havendo uma menor preferência por tal atuação, conforme mostrado no diagrama 1, com algumas afirmando a incompatibilidade dessa atividade com as suas atividades de fiscalizadora das ações do Estado, mas também confirmando o caráter sazonal das consultas realizadas pelo MRE ou pelo Estado, com elas sendo realizadas de acordo com a necessidade de levantar informações para a construção do posicionamento brasileiro, em temáticas nas quais a burocracia não detém do conhecimento técnico, via audiências públicas ou conselhos nacionais, por meio dos quais também é feito o trabalho de precursão de ideias. Confirma-se então a análise de Oliveira (1999) de que somente nos casos onde haveria o interesse do diálogo entre Estado/burocracia e ONGs/sociedade civil é que a atuação das ONGs seria vista como colaboradora da elaboração da política externa, nos moldes da teoria dos grupos consultivos, conforme exemplificado pelo caso da consultoria prestada pela organização IDDH no setor da educação em direitos humanos, predominando ainda uma contrariedade das instâncias da tomada de decisão em inseri-las no processo de formulação da política externa, visando torná-lo mais participativo e legítimo²¹. Essa compreensão coincide com a perspectiva apresentada pelo MRE de que as ONGs estariam voltadas mais para seu papel de críticas do Estado do que para a colaboração com ele, apesar da disposição do órgão em receber contribuições delas.

A baixa incidência entre as ONGs da atuação como consultora do Estado no âmbito da política externa leva a considerar se tal fato é acarretado por essa demanda estatal

²¹ Cabe afirmar que a inclusão desses atores não estatais no processo de elaboração da política externa não pretende torná-los cogestores da tomada de decisão da política externa, a qual cabe constitucionalmente ao Poder

Executivo, mas sim tornar o processo de elaboração mais democrático, ou seja transparente e participativo vide seu caráter de política pública.

inconstante e não permanente, ou pelo receio por parte das ONGs de que, ao serem imbuídas da tarefa de serem consultoras do Estado, elas seriam descaracterizadas de sua natureza não estatal e não governamental. Isso é observável por meio do indício pela preferência das ONGs estudadas em atuarem como fiscalizadoras ou reguladoras das ações e posições do Estado, permanecendo sua natureza opositiva ao Estado, originária do período do Regime Militar, sendo que, na conjuntura política brasileira da redemocratização e da abertura política, essa oposição adota contornos de pressão política civil em prol de políticas mais eficientes, por maior participação e com críticas às decisões do Estado, coexistindo com a possibilidade de diálogo e apoio em pautas comuns, principalmente de cunho social. De fato, foi possível corroborar com a proposta, conforme assinalado por Kaldor (2014), de que a percepção da ONG em relação ao seu relacionamento com o Estado irá definir o caráter de sua atuação: quando essa relação é de oposição, sua atuação tende a ser de fiscalização ou regulação da política externa, já quando a relação é de similaridade entre a demanda da ONG e a política do Estado, essa relação tende a ser colaborativa.

É possível relacionar essa preferência pela atuação como fiscalizadoras e a baixa incidência da atuação de consultoras com a divergência predominante entre as agendas das ONGs e do Estado. As ONGs abordadas assinalaram a existência de conversas articuladas em torno de pautas comuns, possibilitando alguma (mas pouca) convergência sobre o modo de ação do Estado em algumas agendas, a qual varia de acordo com a conjuntura política, como no caso do apoio das ONGs ao posicionamento brasileiro em relação à violação de privacidade na internet, com o tema, a exemplo da atuação conjunta entre MRE e ONGs no tópico sobre educação em direitos humanos, e com o âmbito no qual a pauta é tratada.

No entanto, sobressaiu-se a perspectiva de divergência no *modus operandi* da política externa brasileira em direitos humanos, a qual é explicada pelo desafio de fazer com que a pauta da ONG seja abraçada pelo Estado, somada

ao antagonismo de posições entre Estado e ONGs em pautas onde há uma maior pressão por parte das ONGs em prol de posições mais assertivas. Tal discordância é ocasionada pela divergência sobre os meios a serem empregados pelo Estado para alcançar a proteção e promoção dos direitos humanos e pela independência das ONGs em definirem suas amplas agendas e posicionamentos rigorosos em relação aos direitos humanos, os quais se colidem com as prioridades políticas e à perspectiva sobre os direitos humanos do Estado (variável de acordo com o governante), que por sua vez enfrenta o desafio de ouvir e tentar representar os múltiplos interesses existentes na sociedade brasileira. Assim, tem-se uma tensão dialética entre o Estado e as ONGs não apenas entre o conjunto de valores universais (pregado pelas ONGs) e os de soberania estatal (MILANI, 2015b), mas também com relação à forma de condução da política externa em direitos humanos, de forma que tal divergência forneceria elementos para a politização temática da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Com a pesquisa, atestou-se o alto nível de preocupação das ONGs com a política externa brasileira de direitos humanos, vide que todas são membros de um órgão institucional voltado para essa política. Ademais, constatou-se que a referida preocupação está vinculada ao seu papel de representação das ideias e interesses de grupos subrepresentados, conduzindo-os à arena política e pressionando em prol da inserção de tais tópicos na agenda estatal, juntamente com a atividade de monitoramento sistemático da atuação do Brasil em nível internacional como na ONU, no CDH, na CIDH da OEA e também no bloco de integração regional do Mercosul e na relação com outros países como no caso do BRICS.

Deste modo, confirma-se a capacidade dessas ONGs de serem grupos políticos defensores que alertam o Estado sobre as consequências das políticas, como assinalado por Milner (1997), e também de serem representantes de interesses coletivos perante organismos de formulação da política externa conforme defendido por Lavallo, Houtzager e

Castello (2006) e por Avritzer (2007). A tentativa das ONGs em incidir na agenda de direitos humanos da política externa brasileira reafirma a inevitabilidade de se compreender tal política como sendo uma política pública, dado o poder de agência de tais atores não estatais, que justificam sua atuação nessa política exatamente devido ao impacto da política externa na vida dos cidadãos brasileiros, havendo, portanto, a necessidade de tê-la sob o crivo da sociedade.

Por conseguinte, averiguou-se que essa incidência das ONGs na política externa é realizada por meio de vias institucionais domésticas, formais e informais, e também de espaços institucionais internacionais. Enquanto em nível internacional as ONGs analisadas utilizam os canais das instituições internacionais, como as relatorias especiais da ONU, o espaço coletivo do sistema interamericano, as sessões especiais de prestações de contas pelo país na CIDH e o espaço de participação social do Mercosul, em âmbito doméstico elas se valem de audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado, de diálogos diretos com representantes do MRE ou outras autoridades, dos Conselhos Nacionais (quando convocados pelo poder público) e do CBDHPE, o qual é visto como sendo um importante instrumento de diálogo das ONGs com o MRE. A participação institucional doméstica das ONGs denota sua inserção na arena democrática e no processo de elaboração da política externa brasileira no campo dos direitos humanos, corroborando a afirmação de Milner (1997) a respeito das instituições políticas domésticas serem uma ferramenta vital para a participação dos atores não estatais no processo de elaboração da política externa, possibilitando a politização da mesma através do debate de ideias e interesses representados na arena política.

Aferindo de forma geral as opiniões das ONGs aqui analisadas acerca do gerenciamento da agenda de direitos humanos da política externa brasileira, elas conceitualizam o Brasil como um importante ator global na arena internacional no campo dos direitos humanos. As ONGs reconhecem o empenho (durante o período analisado) do país numa política

progressista nos tópicos como a mobilização da agenda internacional em prol do desenvolvimento e o trabalho feito no âmbito do Mercosul, concordam com a crítica brasileira à seletividade dos direitos humanos em âmbito multilateral, aprovam o desempenho do país no tratamento da questão dos direitos humanos e privacidade na internet e admitem a ocorrência de avanços no debate recente sobre a participação da sociedade civil na política externa dos direitos humanos, buscando manter o diálogo (carecendo, no entanto, de ações efetivas por parte do governo).

Também foi exaltada a abertura do MRE para o recebimento dos observadores internacionais, tanto do SIDH quanto da ONU, a atuação do Brasil no recebimento e envio de recomendações sobre a situação dos direitos humanos via a Revisão Periódica Universal do CDH e o estabelecimento de acordos e diálogos com a União Europeia para a troca de experiências na tarefa de promoção dos direitos humanos. Já a respeito das áreas de atuação da política externa em direitos humanos, as ONGs destacaram como pontos positivos a atuação do país na inserção e desenvolvimento da temática da educação em direitos humanos no Mercosul, sua atuação progressista multilateral no campo dos direitos sociais e econômicos, com destaque as questões do combate ao racismo e dos direitos LGBTIs, além da politização internacional do combate à fome e às desigualdades, o que centraliza essa perspectiva positiva nos períodos de governo de Lula e Dilma, e, concomitantemente, com o funcionamento do CBDHPE.

Por outro lado, as ONGs criticaram a falta de transparência no processo de tomada de decisão na política externa como um todo, além de terem considerado incoerente e pouco assertivos (comparados aos países do Norte) alguns posicionamentos do país em relação a sanções a países designados pelo sistema internacional como sendo violadores de direitos humanos. A então retórica de abertura por parte do MRE ao diálogo não seria o suficiente, pois se detecta o desconhecimento por parte das ONGs a respeito da trajetória que suas demandas e contribuições percorrem

dentro do MRE, e se elas alcançam seu destino final, os tomadores de decisão centrais da política externa brasileira. As ONGs também avaliam a necessidade de os direitos humanos estarem mais presentes no cerne da política externa brasileira e ressaltam uma queda no perfil de atuação do país, devido ao posicionamento esquivo em relação a recomendações internacionais, atrasando a entrega de relatórios internacionais (contrastando com a afirmação anterior do desempenho do Brasil em relação ao monitoramento internacional), e ao não envio, em 2015, de candidatura à reeleição do país ao CDH.

Em relação à atuação do país em algumas áreas da política externa em direitos humanos, as ONGs apontam a disparidade entre o posicionamento internacional do Brasil e a condição política doméstica em questões como a violência urbana, os direitos LGBTIs, a não punição à propagação de discursos de ódio discriminadores e a proteção a dados pessoais dos cidadãos. Há críticas também à ausência de integração da questão dos direitos humanos nas discussões do BRICS e à falta de integração da pauta de direitos humanos com outras pautas da política externa, como o comércio, que dificultaria a evolução do debate sobre direitos humanos e empresas. Nada obstante, além de já fazerem uso constante das instâncias participativas em nível internacional, as ONGs aqui observadas reconhecem as iniciativas de participação oriundas do Estado, como os Conselhos Nacionais e demandam por um órgão institucionalizado permanente que possibilite um diálogo mais concreto entre as ONGs e as demais entidades da sociedade civil e o Estado.

Conclusão

As ONGs buscam incidir na agenda de direitos humanos da política externa brasileira por conta de seu papel de porta-vozes de ideias universais e cosmopolitas de promoção e proteção aos direitos humanos e aos interesses de grupos subrepresentados na arena política, doméstica e internacional, apresentando-os às instâncias burocráticas e institucionais, no caso do Brasil o Poder Executivo e o MRE,

encarregadas da tomada de decisão sobre a agenda de direitos humanos da política externa. Essa incidência é motivada pela capacidade das ONGs de serem grupos políticos defensores de ideias e de interesses orientados pelos princípios da dignidade humana, cerne dos direitos humanos, sendo, portanto, dotados de agência, ou seja, capacidade de agir politicamente através, por exemplo, da *advocacy* e do monitoramento do Estado, tendo voz para falar com os governantes e demais atores estatais, os reais tomadores de decisão da política externa, apresentando informações, alternativas, denúncias e cobranças de forma a impactar a política externa brasileira em direitos humanos, pois a mesma impacta a vida dos cidadãos brasileiros.

Quanto aos meios utilizados pelas ONGs para praticarem tal incidência, constatou-se que elas utilizam tanto as vias institucionais domésticas formais, aquelas que contam com uma organização institucional como o CBDHPE e as audiências públicas no Congresso Nacional, e informais, via tentativa de diálogo direto com os atores estatais, além dos espaços institucionais internacionais, como fóruns, relatorias especiais e conselhos. No entanto, a existência de uma via institucional doméstica permanente foi considerada como sendo a alternativa ideal para a interlocução entre Estado e sociedade civil, entre MRE e ONGs, tendo o CBDHPE como um exemplo de instrumento institucional propiciador desse diálogo e da participação social no processo de elaboração da agenda de direitos humanos da política externa brasileira.

Com isso, avigora-se à ideia de que as ONGs utilizariam as vias institucionais para aprimorarem o compromisso do Estado nas questões domésticas relativas aos direitos humanos, propondo e executando projetos de políticas públicas no nível nacional. Por sua vez, verificou-se também o engajamento das ONGs em atuarem no processo de formulação da agenda de direitos humanos da política externa, indicando propostas, alternativas de ação e apoiando o governo em casos de convergência de gerenciamento da agenda, como por exemplo, em tópicos como educação em

direitos humanos e sobre identidade de gênero e orientação sexual.

Por conseguinte, as ONGs podem ser concebidas como agentes da política externa brasileira cuja atuação encontra-se voltada para a democratização e politização dessa política, exercendo nela o processo de construção democrática das políticas públicas ao incluir a participação social e a pluralização de ideias e interesses no processo de elaboração da política externa, buscando ir além da simples transparência de uma decisão política já efetivada. O perfil de atuação das ONGs domésticas na agenda de direitos humanos da política externa brasileira, aqui apresentado, deixa claro que elas não se caracterizam como "intrusas" no processo de elaboração dessa política, mas sim como atores políticos cuja atuação visa democratizá-la e politizá-la, exercendo na política externa o processo de construção democrática das políticas públicas, ou seja, incluindo a participação social e a pluralização de ideias e interesses, visando ir além da transparência da decisão política já tomada, abrindo a "caixa preta" do processo de elaboração da política externa no campo dos direitos humanos.

As ONGs membros do CBDHPE desfrutam de certo poder de agência na elaboração e na fiscalização da política externa brasileira em direitos humanos, visto que suas atuações nesse órgão vêm sendo reconhecidas e almeçadas pela Divisão de Direitos Humanos do MRE, o que as caracterizam como sendo agentes políticos pressionadores e/ou colaboradores (ao apresentarem sugestões de pauta ou informações) dos agentes burocráticos envolvidos na tomada de decisão, contudo, isso não significa que as ONGs sejam agentes tomadores de decisão, pois sua participação no processo de elaboração da política se delimita a fase de pré-decisão (apresentação de alternativas) e na pós-decisão (monitoramento e crítica). Por estarem dotadas de poder de agência dentro de um órgão institucional direcionado para o diálogo e para a transparência da política externa brasileira em direitos humanos, afirma-se que a participação das ONGs resultaria sim na possibilidade de democratização dessa política, dentro dos limites institucionais e burocráticos do MRE e da Constituição Brasileira.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. (2007). "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação". In. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 50, nº3, pp. 443-464.

BADIE, Bertrand. (2009). *O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA.

COHEN, Jean L. (2003). "Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias". In. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol. 46, nº 3, 2003, pp. 419-159.

DAGNINO, Evelina. (2002). "Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades". In. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

D'ORFEUIL, Henri Rouillé. (2007). "As ONGs, atores da diplomacia não governamental". In. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e Coordination SUD. *Diplomacia não governamental: A intervenção das ONGs num sistema internacional em crise*. São Paulo.

ECHART MUÑOZ, Enara. (2008). *Movimientos sociales y relaciones internacionales: La irrupción de um nuevo actor*. Madrid: Catarata.

FORSYTHE, David P. (2012). *Human Rights in International Relations*. 3ª Edição. Cambridge: Cambridge University Press.

HAQUE, M. Shamsul. (2011). "Non-governmental Organizations". In. BEVIR, Mark. *The SAGE handbook of Governance*. SAGE Publications, Inc., pp. 330-342. Disponível em: http://knowledge.sagepub.com/view/hdbk_governance/n21.xml?rskey=dGSYfy&row=13

HART, Paul; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt. (1997). "Foreign Policymaking at the Top Political Group Dynamics". In. HART, Paul; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt (ed.). *Beyond Group Think*. Michigan, The University of Michigan Press, pp. 3-34.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. (2009). *Human Rights Organizations: Rights and Responsibilities. Final Draft Report*. Versoix: International Council on Human Rights Policy.

KALDOR, Mary. (2003). *Global Civil Society: an answer to war*. Cambridge: Polity Press.

_____. (2014). Entrevista com Mary Kaldor. In. *SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.11, nº20, junho/dezembro de 2014.

LANDIM, Leilah. (2010). "Organizações não governamentais". In. ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br>. Acessado em: 14/08/2015.

LAVALLE, Adrian Gurza. (2014). "ONGs, direitos humanos e representação". In. *SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos*. (2014). Vol.11, nº 20, junho/dezembro de 2014, pp. 299-309.

_____ ; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. (2006). "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". In. *Lua Nova*. São Paulo: Vol. 67, pp. 49-103.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2005). "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. nº48 (I): pp. 24-59.

MARTÍNEZ, Zesar. (2001). "Participación, sociedade civil y administraciones públicas: el caso de las políticas de cooperación internacional". In. IBARRA, Pedro; GRAU, Elena. (Coord.). (2001). *Anuario de movimientos sociales, participando em la red*. Barcelona: Icaria, pp.15-23.

MILANI, Carlos R. S. (2012). "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 33-70.

_____ ; PINHEIRO, Letícia. (2013). "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". In. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, nº1, janeiro/junho, pp. 11-41.

_____ . (2015a). "Política Externa é Política Pública?". In. *Insight Inteligência*. Ano XVIII, nº 69, abril/maio/junho de 2015, pp. 57-75.

_____ . (2015b). "Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications". In. *Politikon: South African Journal of Political Studies*. Vol. 42, nº1, pp.67-91. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02589346.2015.1005793>; Acessado em 17 de junho de 2015.

MILNER, Helen V. (1997). "Actors' Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation". *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, pp. 33-66.

NADER, Lucia. (2014). "Organizações sólidas em um mundo líquido". In. *SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol.11, nº20, junho/dezembro de 2014, pp. 499-505.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. (1999). *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R.S. Milani. (2012). "Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análises dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP". In. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 55, nº2, pp. 367-401.

PINHEIRO, Letícia. (2003). "Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil". In. *IRI Textos*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, nº25.

SANTORO, Mauricio. (2007). "Direitos Humanos e Participação Cidadã no Mercosul: A Experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa". Trabalho apresentado no Meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, 5-8 Setembro.

_____ . (2012). "Democracia e Política Externa no Brasil". In. *Revista Estudos Políticos*. Vol. 1, nº4, pp.95-105.

VILLA, Rafael A. Duarte. (1999). "Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea". In. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba: nº 12, junho, pp. 21-33.