

Democratização da política externa brasileira, participação social e clima: o que isso tem a ver?

Marília Closs¹

Sumário executivo

Este *policy paper* discute a importância da participação social na política externa brasileira e, mais especificamente, na política externa brasileira para o clima. Parte-se do entendimento de que a política externa é uma política pública e, portanto, deve ser objeto de participação social. O documento analisa a sua evolução, destacando seu caráter distributivo e como, nas últimas décadas, houve uma pluralização dos atores nela envolvidos, com maior participação de ministérios, agências federais, parlamentares e entidades subnacionais.

Em seguida, o texto discute elementos fundamentais da agenda de clima e da participação social no Brasil, como o crescente engajamento da sociedade civil e do debate público na agenda climática, com ampliação do número de atores e da diversidade de abordagens, além da consolidação de um ecossistema diversificado de organizações atuantes no tema. O *paper* também discute como, apesar de o Brasil ser referência internacional em participação social, há diversas lacunas significativas, inclusive na agenda de clima e política externa.

Mais especificamente sobre a participação social na agenda internacional, o texto destaca a ausência de mecanismos institucionalizados e permanentes de participação social na política externa e argumenta que esta tem sido limitada e episódica, concentrada em grandes cúpulas, com consultas *ad hoc* à sociedade civil. Além disso, a dificuldade de acesso e participação efetiva em espaços internacionais de negociação climática — influenciada, entre outros fatores, por restrições financeiras — é especialmente problemática e representa um desafio significativo que exige atenção específica. O *paper* argumenta que, além de fortalecer conselhos e comissões ligados ao governo federal, o Brasil pode e deve promover mecanismos de transparência e incentivar participação social junto a instâncias internacionais, com destaque para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Frente a esse cenário, o documento apresenta as seguintes recomendações:

- Instalação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) previamente à realização da COP30;
- Estabelecimento de mecanismos e instrumentos técnicos de formação e capacitação da sociedade civil, integrados ao CONPEB, garantindo uma participação social informada e efetiva. Iniciativas complementares, como livros-branco, materiais técnicos e ferramentas de *accountability*, são bem-vindas para fortalecer essa agenda;

1. Coordenadora de projetos da Plataforma CIPÓ, doutora e mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

- Garantia de participação representativa em espaços institucionais, com representantes de organizações populares e movimentos sociais.

Palavras-chave

Política Externa Brasileira; Mudança do Clima; Participação Social.

“Desde os anos 1980 e 1990, a PEB vem passando por uma ‘abertura’ em suas agendas, quando elementos ligados a temas como direitos humanos, migrações, saúde — e inclusive meio ambiente — cada vez mais aparecem e ganham relevância na política internacional brasileira.”

“...a PEB foi adentrando em áreas que exigem mais conhecimento e expertise específicos e, com isso, passou a demandar uma maior circulação e diversidade institucionalizada de atores envolvidos em sua formulação e implementação.”

1. Política externa como política pública e objeto de participação social

A política externa brasileira (PEB) é uma política pública. Isso tem sido amplamente discutido na literatura (Badin, 2006; Amorim, 2016; Milani e Pinheiro, 2013; Milani, 2015; Faria, 2017; Pinheiro e Gonçalves, 2024), mas se trata de um entendimento relativamente recente. Por muito tempo, atribuiu-se os outputs da política externa brasileira a um indivíduo específico — o presidente da República e o aparato ao redor deste — ou a um organismo específico — o Ministério das Relações Exteriores (MRE). No entanto, hoje isso já é considerado um equívoco.

De acordo com Milani e Pinheiro (2013), supor o monopólio de um ou outro agente ou instituição na formulação e na implementação da PEB não condiz com a realidade atual. Afinal, a arena decisória e os espaços de implementação da política externa são compostos de múltiplos atores. Desde os anos 1980 e 1990, a PEB vem passando por uma “abertura” em suas agendas, quando elementos ligados a temas como direitos humanos, migrações, saúde – e inclusive meio ambiente – cada vez mais aparecem e ganham relevância na política internacional brasileira. Ainda de acordo com Milani e Pinheiro (2013), a PEB foi adentrando em áreas que exigem mais conhecimento e expertise específicos e, com isso, passou a demandar uma maior circulação e diversidade institucionalizada de atores envolvidos em sua formulação e implementação. Isso foi concomitante à criação e ampliação de espaços fundamentais para a formulação e a implementação da política externa nestes “novos” temas na arena, como ministérios, agências federais e autarquias.

Além disso, se inicia com mais intensidade a participação de atores diversos na agenda, como parlamentares e entidades subnacionais, que passaram a tornar a paradiplomacia um instrumento fundamental para a política externa brasileira (Salomón, 2012), o que seria especialmente importante para a agenda de clima. Milani e Pinheiro (2013) afirmam que este processo de maior abertura da PEB fez com que, cada vez mais, esta tivesse que contemplar interesses setoriais diversos — e, inclusive, setores não-estatais, como movimentos sociais, empresas e representantes da sociedade civil. Com isso, há o que Cason e Power (2009) chamam de pluralização dos atores da política externa brasileira, e Pinheiro (2009) chama de horizontalização da PEB.

De forma complementar, também já tem sido discutido que a política externa brasileira é amplamente distributiva (Lima, 2000), ou seja, que seus impactos são materiais e seus benefícios e custos são distribuídos — desigualmente — entre os diversos setores sociais, políticos e econômicos. Além disso, como qualquer política pública, a política externa está inserida no campo da *politics* e, portanto, sujeita a disputas, à formação de coalizões e negociações, muitas vezes com restrições e concessões. Na prática, o contexto da redemocratização no Brasil conseguiu garantir uma maior conexão da formulação e da implementação das agendas internas e das agendas externas do país. Com isso, não só há — e cada vez mais se nota e se produz ciência sobre — a interface entre os diversos atores, espaços, interesses e influências domésticas, mas também perdem força as teses sobre o excessivo insulamento burocrático do MRE.

No entanto, é preciso fazer dois pequenos adendos. Ainda que a política externa seja uma política pública como as demais — e, por isso, demanda processos como *accountability*, transparência e participação social —, ela também tem suas características *sui generis*. Na prática, ela precisa conciliar interesses e desafios internos com internacionais. Por isso, apesar da agenda profundamente mesclada com a agenda nacional, como discutido anteriormente, há

temas da PEB que demandam especial cuidado em função de sua natureza e complexidade. Lima (2000) chamou esse fenômeno de natureza específica da política externa.

Além disso, justamente pelo caráter distributivo da PEB e, conseqüentemente, por seu impacto nas condições de vida e subsistência da população brasileira, a maior pluralidade na formulação e implementação da política externa brasileira não pode significar ausência de coordenação (Souza, 2008). Já que, cada vez mais, a política externa brasileira trata de temas distributivos com setores sociais interessados e engajados em suas pautas, é fundamental que a PEB, como política de governo, passe por processos precisos de planejamento e formulação. Na agenda de clima, dada a urgência de combater o colapso ecológico, esse é um elemento especialmente importante. É fundamental evitar cair em armadilhas de fragmentação e, sobretudo, entender as diferentes competências das partes envolvidas em sua formulação e implementação.

Para além dos componentes descritos que caracterizam a política externa como política pública, há outro elemento a ser levado em conta para sua democratização: a participação social na PEB. Esse é um componente fundamental do aprofundamento da democracia no mundo todo — e, inclusive, no Brasil — e isso passa pela institucionalização de espaços participativos (Dagnino, 2005). Desde a redemocratização, o Brasil tem sido cenário de uma série de políticas inovadoras para a ampliação da participação social em vários níveis federativos, como discutido abaixo, apesar dos movimentos pendulares desse tipo de política. Esse processo ganha fôlego sobretudo a partir de 2003 na política institucional do Brasil como um todo.

“No entanto, apesar da maior porosidade recente, há ausência de mecanismos institucionalizados e permanentes.”

Para a política externa, no entanto, isso não se aplica, seja em termos de frequência ou de qualidade das políticas: ainda que haja elementos pontuais e notáveis exceções, que são discutidas nas seções seguintes, não há uma política sólida para a participação social na PEB. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores é uma burocracia especializada que historicamente garantiu distanciamento dos diversos setores sociais e organizações da sociedade civil (Lima, 2000). Nas últimas décadas, este cenário certamente se transformou, e é notável o maior arejamento do ministério a demandas e diálogos com a sociedade civil. No entanto, apesar da maior porosidade recente, há ausência de mecanismos institucionalizados e permanentes.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil brasileira cada vez mais se interessa e discute política internacional. Como apontam Almeida, Fernandes e Guimarães (2021), mesmo com um ambiente internacional complexo, os brasileiros têm opiniões estruturadas, consistentes e coerentes sobre diferentes agendas internacionais. De forma complementar, desde o ciclo eleitoral de 2018, quando um tema específico da agenda internacional — a crise na Venezuela — ganhou um espaço inédito na arena pública brasileira, pode-se observar que cada vez mais a opinião pública coloca a política externa como ponto de debate.

Hoje, já não são consideradas apenas as teses que apontam um excessivo insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores e os estudos que apontavam uma incompatibilidade entre a política externa e a democracia. Afinal, conforme apresentado, há diversos atores que formulam e implementam a política externa. No entanto, é preciso ir além, e são necessárias mais vozes para a construção de uma PEB mais plural, transparente e democrática. Nesse contexto, a participação da sociedade civil brasileira é cada vez mais importante para a formulação e implementação da política externa. Apesar de haver o desejo e a permissão de poder discutir — e incidir — de forma crescente sobre a PEB, não há, necessariamente, caminhos institucionais adequados para isso. Na agenda de clima, isso é especialmente importante.

2. Clima e participação social no Brasil

Hoje, no Brasil e no mundo vem crescendo o debate público sobre a mudança do clima. Cada vez mais há organizações da sociedade civil, movimentos sociais, instituições e institutos — e até mesmo atores do setor privado — discutindo a temática (Folly, Closs e Gonzalez, 2024).

“Assim como não é exagero afirmar que o ambientalismo brasileiro nasceu e se consolidou racializado — negro e indígena — e periférico, construído a partir de braços, vozes e movimentos distantes dos espaços e recursos de poder, também não é exagero dizer que, apesar das diferenças, movimentos e organizações que historicamente se organizam ao redor de agendas ambientais hoje se organizam, também, em torno da agenda de clima”

“...há hoje no Brasil um ecossistema de organizações da sociedade civil que não apenas produz ciência, mas também desenvolve e implementa estratégias de advocacy, incidência e luta política e as implementam com, cada vez mais, força e eficácia.”

Uma breve e despretensiosa cartografia da sociedade civil brasileira organizada ao redor do clima nos mostra isso. Movimentos sociais que historicamente se organizavam em torno de temas socioambientais, como a luta pela proteção das florestas e das águas e a luta pela terra, hoje estão cada vez mais inseridos na agenda climática, ou seja, discutindo, pautando e demandando questões diretamente relacionadas ao clima. Alguns dos exemplos disso incluem o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e organizações de povos indígenas como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), entre outras, que já têm uma agenda de clima consolidada.

Assim como não é exagero afirmar que o ambientalismo brasileiro nasceu e se consolidou racializado — negro e indígena — e periférico, construído a partir de braços, vozes e movimentos distantes dos espaços e recursos de poder, também não é exagero dizer que, apesar das diferenças, movimentos e organizações que historicamente se organizam ao redor de agendas ambientais hoje se organizam, também, em torno da agenda de clima (Louback, 2022). Por isso o ambientalismo histórico brasileiro, em suas diversas expressões, tem passado a se inserir cada vez mais na agenda de clima propriamente dita.

Ao mesmo tempo, surgem outros movimentos igualmente fortes e importantes, com perfis distintos: no Brasil, organizações da sociedade civil têm produzido dados de excelência sobre a questão climática. Alguns exemplos são o Observatório do Clima e suas diversas iniciativas, como o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o Instituto Talanoa, e o Mapbiomas, entre outros. Há, também, organizações de excelência que têm reivindicado a produção cidadã de dados ao redor da agenda de clima. Exemplo disso é o Instituto Decodifica, que trabalha com questões ambientais, de segurança pública e raça, e o DataLabe, laboratório dedicado à coleta e análise de dados de saneamento em favelas e territórios. Essas organizações não só produzem dados, mas também constroem estratégias de incidência política baseadas neles.

Há também um número crescente de organizações que reivindicam a justiça climática, com a luta contra o racismo climático como um de seus eixos centrais. A mobilização em torno de conceitos como racismo ambiental e climático, e justiça climática, embora relativamente nova no cenário político brasileiro, trouxe novas dimensões e mais qualidade à luta pela agenda climática no país. Ou seja, há hoje no Brasil um ecossistema de organizações da sociedade civil que não apenas produz ciência, mas também desenvolve e implementa estratégias de advocacy, incidência e luta política e as implementam com, cada vez mais, força e eficácia.

Além disso, o Brasil é um país com forte histórico de políticas de participação social, com capacidade criativa e inovativa, servindo, inclusive, de exemplo para o resto do mundo. Aqui, não só temos um histórico de fortes e atuantes movimentos sociais e organizações populares, mas temos construído, desde a redemocratização, políticas públicas que garantem o diálogo entre governo e sociedade e a atuação de organizações populares na vida institucional. Isso já pode ser observado há décadas: entre 1985 a 1988, o processo constituinte brasileiro contou ativamente com instrumentos de participação social em agendas como saúde, planejamento urbano, assistência social e meio ambiente (Tanscheit, 2012; Avrizter, 2013). A própria constituinte é resultado de processo participativo, que caminhou junto ao fortalecimento de um ecossistema de movimentos sociais e organizações populares, estruturado em torno de lutas materiais e da disputa política no cotidiano dos espaços comunitários e territoriais (Doimo, 1995; Sader, 1988).

A década de 1990 também foi palco de uma grande ampliação de políticas e processos de participação social a nível municipal. Planos diretores, orçamentos municipais e conselhos de políticas públicas passaram a ser objeto de participação social em uma série de municípios brasileiros — que passaram, inclusive, a adotar práticas participativas que refletem um certo grau de “experimentalismo democrático”, especialmente na criação e no aprimoramento de instituições voltadas à participação cidadã (Tanscheit, 2013). O principal exemplo desse processo é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, cuja metodologia e resultados são, até hoje, referência mundial de boas práticas de governança partici-

“A criação de espaços institucionais de diálogo com a sociedade civil é o primeiro passo para a construção de processos de participação social, mas, por si só, não garante que estes sejam efetivos ou suficientes. Além da criação de mecanismos institucionais, é essencial que estes sejam robustos e contem com uma representação adequada e proporcional dos setores sociais — evitando, por exemplo, a sobre-representação de elites políticas e/ou econômicas.”

“No que diz respeito à participação social institucionalizada, no entanto, o processo ainda avança a passos lentos. A ausência de mecanismos e instrumentos para tal impede o avanço da democratização das políticas de clima.”

pativa. Entre o final da década de 1980 e o início dos anos 2000, a criação e implementação de inovações em participação social se expandiram para cerca de 300 municípios em todo o Brasil. Essa tendência se ampliou em nível federal a partir de 2003, com o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT). Foi nesse período que teve início a chamada era das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, culminando, em 2014, na criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Na agenda ambiental, pode-se observar tendência similar entre o final da década de 1980 e a consolidação de políticas de participação socioambiental nas primeiras décadas do século XXI. A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, foram sinalizações de uma nova densidade na agenda. Ao mesmo tempo, de acordo com Losekann (2009), a sociedade civil brasileira já era muito ativa na agenda ambiental desde a década de 1970. No entanto, a partir dos anos de 1990, com a institucionalização dessas pautas, a relação entre governo e sociedade civil ganha um novo impulso. Para a autora, o Ministério do Meio Ambiente sempre contou com apoio e diálogo com a sociedade civil, sobretudo de organizações não-governamentais (ONGs). O estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1981 traria mais densidade a isso. De acordo com Carrari (2022, p. 37), “[...] a criação da PNMA muda o cenário da política ambiental brasileira, pois [...] o meio ambiente passa a ser considerado como um todo, de forma articulada e dentro de um sistema [...] sendo conhecida como uma lei guarda-chuva”.

Nesse contexto, dois marcos definitivos foram a realização da Eco-92 (ou Rio-92) e a do Rio+20, ambas na cidade do Rio de Janeiro, em 1992 e 2012, respectivamente. Esses eventos promoveram grandes cúpulas sociais que conectaram pautas transnacionais às realidades nacional e local (Carrari, 2022). O que consolidaria de forma definitiva a participação social na agenda ambiental no Brasil seria, no entanto, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em 1981.

Contudo, cabe uma pequena observação. A criação de espaços institucionais de diálogo com a sociedade civil é o primeiro passo para a construção de processos de participação social, mas, por si só, não garante que estes sejam efetivos ou suficientes. Além da criação de mecanismos institucionais, é essencial que estes sejam robustos e contem com uma representação adequada e proporcional dos setores sociais — evitando, por exemplo, a sobre-representação de elites políticas e/ou econômicas. Mais elementos sobre esse tema são discutidos na próxima seção.

Com isso, é possível perceber que houve, nas últimas décadas, o estabelecimento de importantes — ainda que possivelmente insuficientes — mecanismos de participação social na política brasileira como um todo, e isso também é verdade para a agenda de meio ambiente. Esse processo foi resultado de décadas de avanço institucional, conceitual e político, que reverberaram na criação do CONAMA. Na agenda de clima, no entanto, não se observam os mesmos resultados. Por se tratar de uma agenda “mais nova”, há ainda diversos elementos — conceituais, políticos e institucionais — nos quais se precisa avançar. Isso não significa que a agenda esteja completamente estagnada, uma vez que desde 2003, houve uma série de elementos que podem e devem ser celebrados. Com exceção da interrupção entre 2019 e 2022, quando a administração do ex-presidente Jair Bolsonaro relegou as agendas de clima e meio ambiente a algumas de suas últimas prioridades, observa-se a criação de espaços institucionais fundamentais para que seja possível avançar em políticas e metas ao redor do clima. Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2023, há exemplos expressivos, como a reformulação do Comitê Interministerial para a Mudança do Clima, a criação de um plano de trabalho para atualizar a Política Nacional de Mudança do Clima e a atualização do Plano Clima, que tem contado com importante diálogo com a sociedade civil.

No que diz respeito à participação social institucionalizada, no entanto, o processo ainda avança a passos lentos. A ausência de mecanismos e instrumentos para tal impede o avanço da democratização das políticas de clima. Discussões sobre metas de mitigação — inclusive sobre a atualização da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, sigla em inglês) bra-

sileira —, de adaptação, de transição justa e de reparação podem e devem contar com vozes, ideias e perspectivas plurais das organizações da sociedade civil. Além disso, a agenda de clima demanda mecanismos e instrumentos específicos, como aqueles ligados ao monitoramento, verificação e reporte de emissões de gases de efeito estufa (GEE), que podem e devem ser acompanhados pela sociedade civil. As iniciativas ao redor do Plano Clima Participativo são certamente um avanço, mas que pode e deve ser aprimorado. Afinal, ele não poderá ser localizado temporalmente, já que estruturas de participação social precisam ser sólidas e permanentes.

O Brasil é conhecido internacionalmente por suas boas práticas em termos de participação social e pela força de seus movimentos sociais e organizações populares. Por isso, podemos imaginar mais criativamente e agir, institucionalmente, com mais força na construção de políticas de participação social em uma agenda tão urgente, tão complexa e que demanda ideias inovadoras quanto a agenda de clima.

3. Clima, política externa e participação social

A agenda política de clima no Brasil tem traços nacionais determinantes, mas é, ao mesmo tempo, profundamente atravessada pelas dinâmicas políticas internacionais (Folly, Closs e Gonzalez, 2024). Hoje, a maior parte dos conceitos fundamentais da agenda e das metas estabelecidas em nível nacional é, de alguma maneira, uma aterrissagem de acordos e consensos estabelecidos na governança climática internacional; exemplos disso são as discussões sobre mitigação, adaptação ou transição justa. Além disso, a governança climática internacional possui um caráter profundamente distributivo (Folly, Closs e Gonzalez, 2024). Agendas que estão sendo discutidas contemporaneamente nos espaços de negociação internacional, como financiamento climático, ambição em termos de mitigação e metas relacionadas à adaptação e transição energética, afetam profundamente não só o cenário global, mas também as condições de vida e de subsistência em todas as partes do globo, sobretudo, nos territórios mais vulneráveis. Por isso, a forma como a governança climática internacional está organizada hoje tem caráter intimamente ligado à justiça.

“...o Brasil vive um momento-chave. E, frente a isso, é fundamental que haja processos e instrumentos efetivos, justos e transparentes de participação social nas agendas de clima dentro da política externa brasileira, que garantam que as vozes da sociedade civil e das organizações populares sejam ouvidas e levadas em consideração por parte do governo brasileiro.”

Além disso, estamos vivendo um momento de forte protagonismo brasileiro na governança climática internacional. Desde o início do terceiro mandato de Lula, em 2023, o Brasil vem se posicionando — novamente — como uma das lideranças internacionais na agenda de clima (Milani e Ives, 2023). De forma complementar, a presidência brasileira do G20, em 2024, deu um novo dinamismo à agenda, com ações como a criação de uma Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima. A presidência dos BRICS em 2025, a realização da Cúpula da Amazônia no mesmo ano e, sobretudo, a realização da COP30 em Belém do Pará serão marcos importantes, ampliando significativamente o papel e o protagonismo do Brasil na agenda climática internacional. A COP30 reveste-se de especial importância devido à revisão das metas estabelecidas por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas. Assim, o Brasil vive um momento-chave. E, frente a isso, é fundamental que haja processos e instrumentos efetivos, justos e transparentes de participação social nas agendas de clima dentro da política externa brasileira, que garantam que as vozes da sociedade civil e das organizações populares sejam ouvidas e levadas em consideração por parte do governo brasileiro.

No entanto, a política externa brasileira ainda enfrenta desafios para assegurar uma participação social efetiva na agenda de clima, de maneira específica, ou participação social, transparência e *accountability* em suas ações de forma mais ampla. Diferentemente de diversas outras políticas públicas, a política externa brasileira e, mais especificamente, o Ministério das Relações Exteriores não têm uma estrutura permanente, consolidada e sólida para garantir participação social adequada ou canais de diálogo entre o governo e a sociedade civil. Pelo contrário, os conselhos sociais, tão frequentes e relevantes em outras pastas governamentais, inexistem no âmbito do MRE. Assim, de acordo com Faria (2017), o diálogo entre os órgãos burocráticos responsáveis pela condução da política externa e a sociedade civil não

“A criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) vem sendo debatida pela sociedade civil brasileira há décadas.”

é estruturado de maneira permanente, mas ocorre por meio de consultas *ad hoc*, que são pontuais, temporárias e episódicas.

A criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) vem sendo debatida pela sociedade civil brasileira há décadas. Sua proposta nasce entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, quando organizações populares e movimentos sociais se organizavam ao redor de agendas, como a luta contra a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e, mais amplamente, a realização do Fórum Social Mundial (Delgado, Rodrigues e Rodriguez, 2024). O plano foi ganhando força e maior definição ao longo dos anos e foi definitivamente consolidado com a realização da Conferência Nacional sobre Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC (UFABC), em 2013. Para o debate sobre o CONPEB, destaca-se a atuação do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) (Carta Capital, 2014), que reunia acadêmicos da área de Relações Internacionais, militantes de movimentos sociais e especialistas no tema e que desempenhou um papel fundamental na promoção e no aprofundamento da discussão pública sobre participação social na política externa.

Após anos de maior paralisia, hoje a proposta de um conselho de participação social na agenda tem sido retomada. O principal exemplo disso foi a realização de eventos em torno do tema durante o G20 Social e a entrega formal da proposta de criação do CONPEB ao MRE, à Secretaria Geral da Presidência e à Assessoria Internacional do Presidente em junho de 2024 (Delgado, Rodrigues e Rodriguez, 2024). A proposta mais bem estabelecida sobre o CONPEB descreve uma estrutura submetida ao Ministério das Relações Exteriores, com uma composição multissetorial, abrangendo tanto representantes governamentais de ministérios e outros organismos quanto membros de movimentos sociais, da academia e do setor privado (Delgado, Rodrigues e Rodriguez, 2024).

A despeito da ausência de mecanismos de participação na PEB, há notáveis exceções, com propostas importantes, interessantes e inovadoras por parte da política externa brasileira, visando garantir algum grau de participação social. Alguns exemplos se destacam, como o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP), que há anos vem garantindo estruturas importantes, mesmo quando o bloco comercial passava por problemas políticos (Faria, 2007). Além disso, na agenda de clima e meio ambiente, destacam-se processos participativos realizados durante a Eco-92 e, especialmente, durante a Rio+20, quando foram realizadas cúpulas sociais com significativa participação da sociedade civil e foram estabelecidos canais de diálogo com os governos (Carrari, 2022).

De forma complementar, desde 2023, o governo brasileiro tem promovido iniciativas importantes, algumas delas inéditas. Além dos processos tradicionais de participação social em cúpulas internacionais, como a retomada do Mercosul Social em 2023, no mesmo ano, ocorreram, paralelamente à Cúpula da Amazônia, em Belém do Pará, os Diálogos Amazônicos. Este evento reuniu mais de 30 mil pessoas, incluindo representantes de organizações, movimentos sociais e do setor privado, para discutir temas centrais para o bioma amazônico e seus povos. Em 2024, foi realizada a Cúpula do G20 Social, com o objetivo de promover algum grau de diálogo entre organizações sociais dos países integrantes e governos. A realização do G20 Social foi uma das principais entregas da presidência brasileira frente ao grupo.

No entanto, estas iniciativas — apesar de relevantes — acabam se tornando limitadas aos espaços e tempos das cúpulas internacionais. Certamente, este tipo de ação foi instrumento para ajudar a inserir as agendas na pauta pública com mais intensidade e densidade, mas, já que possui caráter *ad hoc*, é insuficiente frente à demanda de participação social constante, qualificada e efetiva. Além disso, nos últimos anos é possível observar críticas trazidas pelas organizações da sociedade civil sobre este tipo de processo.

Durante a Cúpula Social do Mercosul em 2023, por exemplo, a declaração consensuada pelas organizações da sociedade civil brasileira não foi levada adiante para os setores governamentais — que, inclusive, tiveram postura oposta àquela recomendada pelas organizações populares. Ao longo do processo do G20 Social, foi possível observar críticas similares, uma vez que tratou-se de uma cúpula com ampla participação social, mas cujos resultados finais

“No que diz respeito à agenda de clima, a formatação da governança climática internacional demanda participação social em processos específicos: ela exige, por exemplo, participação da sociedade em negociações internacionais — e não apenas diretamente com a burocracia brasileira, o que traz uma série de desafios.”

foram pouco ouvidos ou recebidos por parte do governo federal. De modo geral, observa-se que os eventos autogestionados e os debates promovidos pela sociedade civil não tiveram impacto significativo sobre a declaração final do evento, elaborada pelos chefes de Estado. Por isso, relatos de movimentos sociais indicam que esse espaço não garantiu disputa ou debate político efetivo, nem possibilitou um aprofundamento em temas-chave para a cúpula, incluindo a agenda climática. De forma complementar, organizações sinalizaram que a infraestrutura preparada não conseguiu atender de forma satisfatória o enorme público de quase 50 mil pessoas, no boulevard olímpico do Rio de Janeiro.

A realização dos Diálogos Amazônicos, às margens da Cúpula da Amazônia de 2023, foi objeto de críticas similares. A ausência de interlocução efetiva entre o que estava sendo discutido pela sociedade civil e o que foi pactuado pelos chefes de Estado teve suas consequências. Por exemplo, o documento final da Cúpula — a Declaração de Belém — não apresentou pontos fundamentais para movimentos sociais e populações indígenas e tradicionais da Amazônia, como uma meta comum de combate ao desmatamento ou medidas mais fortes em relação à transição energética e ao combate à violência contra lideranças e defensores socioambientais (Asamblea Mundial por la Amazonia, 2023a).

No que diz respeito à agenda de clima, a formatação da governança climática internacional demanda participação social em processos específicos: ela exige, por exemplo, participação da sociedade em negociações internacionais — e não apenas diretamente com a burocracia brasileira, o que traz uma série de desafios. A governança climática internacional e as negociações da agenda climática ocorrem em espaços de difícil acesso para a sociedade civil. O espaço de negociação por excelência — as Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) — é um ambiente que permite a circulação da sociedade civil apenas de forma superficial, assim como o fazem as estruturas ao redor das COPs da UNFCCC, como as reuniões preparatórias realizadas, anualmente, em Bonn, na Alemanha. No geral, os caucus que representam constituências específicas — como o caucus indígena e o caucus da juventude — são fundamentais e conquistas importantes, mas não conseguem atender todas as demandas apresentadas pelas sociedades civis de diversos países. Além disso, em função da forma como as negociações são realizadas, com acesso limitado a depender de credenciamento junto à UNFCCC e, geralmente, com custos elevados para participação presencial, há limitações substanciais à efetiva participação da sociedade civil.

“...a participação social terá de ser não apenas estável, sólida, permanente e institucionalizada, mas também acompanhada do provimento de formações e insumos técnicos para que a sociedade civil, informada, tenha condição de participar de forma mais efetiva nos assuntos que impactam diretamente as suas vidas.”

Frente a isso, é possível identificar dois elementos: primeiro, é fundamental que os processos de participação social da agenda internacional não se limitem a eventos pontuais, como cúpulas, mas que se tornem mecanismos permanentes, cuja frequência de reuniões e ações institucionais não seja episódica. Além disso, dada a natureza técnica das temáticas da agenda internacional, é fundamental que os processos sejam acompanhados de debates e capacitações técnicas para a sociedade civil. Ou seja, a participação social terá de ser não apenas estável, sólida, permanente e institucionalizada, mas também acompanhada do provimento de formações e insumos técnicos para que a sociedade civil, informada, tenha condição de participar de forma mais efetiva nos assuntos que impactam diretamente as suas vidas.

Por isso, trata-se de uma política pública que exige financiamento adequado, qualificado e à altura da tarefa, incluindo os recursos necessários para garantir a infraestrutura adequada para espaços como grandes eventos. Além disso, é fundamental que seja atravessado por práticas governamentais transparentes e que garantam que os atores envolvidos nos processos participativos sejam representantes de fato de setores populares e majoritários da população brasileira, evitando que setores sobre-representados politicamente ganhem nestes processos mais espaço e poder.

Além do próprio CONPEB, o governo brasileiro pode e deve garantir outras estruturas de participação social, transparência e diálogo com a sociedade civil. Um exemplo disso é a estrutura do governo federal para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Na atual conjuntura, a organização vem ganhando uma nova importância. Em agosto de 2023, a Cúpula da Amazônia teve como resultado a assinatura da Declaração de Belém que, na prática, reativou a importância política da organização e estabeleceu compromissos entre os oito

países amazônicos, em áreas como cooperação política, econômica, científica e tecnológica e ambiental. Com isso, a organização vem trabalhando para ampliar a cooperação pan-amazônica – e alguns dos resultados já são visíveis e importantes (Porto, Mattos, Closs e Candido, 2024). Para além disso, com a realização de uma COP do clima na Amazônia – pela primeira vez – a organização ganha uma importância ainda maior.

O Brasil é o país mais relevante para a organização, por ser o maior em termos territoriais, ter a maior economia da organização e ser o país-sede da OTCA. Por essa razão, muitas das ações da Organização dependem diretamente da vontade política do governo brasileiro para o seu bom desempenho. Isso passa pelas estruturas de participação social. Cada país-membro da OTCA deve contar com uma estrutura de Comissão Nacional Permanente (CONAPER) para coordenar e implementar as ações da organização dentro dos territórios nacionais. A CONAPER brasileira, no entanto, está desativada desde 2023. Quando era ativa, ela contava com uma estrutura exclusivamente governamental, ou seja, apenas com representantes dos ministérios e de outros órgãos ligados ao governo federal. Outros países da organização, como Equador e Peru, possuem CONAPERs multissetoriais, com participação não apenas da sociedade civil, mas também de atores como parlamentares.

“Já que a agenda de clima tem tido um papel protagonista na política externa brasileira — e assim o continuará pelo ano de 2025 —, ela pode e deve ser usada para aperfeiçoar políticas de participação social no âmbito da política internacional brasileira.”

Este tipo de iniciativa pode e deve ser acompanhado e replicado não apenas nos espaços da burocracia brasileira, mas também em organizações regionais. A criação de mecanismos permanentes de diálogo e participação social dentro da própria Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, por exemplo, é uma demanda já apresentada pela sociedade civil que pode e deve ser levada adiante (Asamblea Mundial por la Amazonia, 2023b), seja de forma ampla, por meio de mecanismos tradicionais, como conselhos participativos, ou de forma mais específica, por meio do estabelecimento de mecanismos voltados a povos e setores direcionados, como os povos indígenas. Já que a agenda de clima tem tido um papel protagonista na política externa brasileira — e assim o continuará pelo ano de 2025 —, ela pode e deve ser usada para aperfeiçoar políticas de participação social no âmbito da política internacional brasileira. Isso deverá ser feito com a mobilização de recursos, inovação e criatividade política, mas sempre mirando na transparência e na diversidade dos atores envolvidos.

4. Considerações finais

Embora possua características *sui generis*, a política externa é política pública. Por isso, refletir sobre como democratizá-la é uma tarefa essencial quando se considera a arena pública brasileira. Isso é especialmente relevante quando se trata da formulação e da implementação da política externa brasileira para o clima, já que essa é uma agenda que demanda velocidade e inteligência institucional. Uma vez que o combate à mudança do clima é urgente e passa por arranjos políticos, sociais e econômicos complexos, é essencial garantir a inclusão de múltiplas vozes e que as diversas demandas sejam consideradas, a fim de assegurar justiça em uma agenda profundamente distributiva. Definitivamente, é fundamental promover uma maior oxigenação, ampliar a circulação de vozes e ideias, além de fortalecer a construção de coalizões políticas sociais e econômicas mais amplas e eficazes.

No entanto, a política externa brasileira hoje não garante espaços permanentes de participação social. As iniciativas de participação que existem atualmente na agenda são certamente relevantes, mas por si só são insuficientes. São necessários mecanismos institucionais sólidos, com reuniões frequentes, acompanhadas de insumos e capacitação técnica que viabilizem e potencializem a participação efetiva. Para além disso, é importante aproveitar a urgência, a massa crítica e o acúmulo da sociedade civil e a centralidade da agenda de clima e, em especial, da COP30, para acelerar a institucionalização da participação social na política externa. ■

Referências

1. Almeida, M. H. T., Fernandes, I. F. e Guimarães, F. S. (2021) 'Structuring public opinion on foreign policy issues: the case of Brazil', *Latin American Research Review*, 56(3), pp. 557–574.
2. Amorim, C. (2016) *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; Editora UNESP.
3. Asamblea Mundial por la Amazonia (2023a) 'Declaración de los Pueblos de la Tierra por la Amazonía en la clausura de la Cumbre de Presidentes'. Disponível em: <https://asambleamundialamazonia.org/2023/08/10/declaracion-de-los-pueblos-de-la-tierra-por-la-amazonia-en-la-clausura-de-la-cumbre-de-presidentes/> (Acesso: 18 jan. 2025).
4. Asamblea Mundial por la Amazonia (2023b) 'Propuesta en construcción de OTCA SOCIAL'. Disponível em: <https://asambleamundialamazonia.org/2023/10/18/propuesta-en-construccion-de-otca-social/> (Acesso: 18 jan. 2025).
5. Avritzer, L. (2013) 'Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988', in Avritzer, L. (ed.) *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
6. Badin, M. R. S. (2006) 'Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros', *Revista de Direito Internacional*, 3(1), pp. 10–30. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/handle/10438/9667> (Acesso: 18 jan. 2025).
7. Carrari, A. de A. (2022) *Participação social e política ambiental: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de Brasília.
8. Carta Capital (2014) *Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986/> (Acesso: 5 mar. 2025).
9. Cason, J. e Power, T. J. (2009) 'Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula', *International Political Science Review*, 30(2), pp. 165–186. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512109102432> (Acesso: 18 jan. 2025).
10. Dagnino, E. (2005) 'Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa', *Política & Sociedade*, 3(4), pp. 139–164.
11. Delgado, A., Rodrigues, G., e Rodriguez, G. (2024). *Política externa: a hora e a vez da participação social*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/politica-externa-a-hora-e-a-vez-da-participacao-social/> (Acesso: 06 mar. 2025).
12. Doimo, A. M. (1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
13. Faria, C. A. P. de (2017) *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3335> (Acesso: 18 jan. 2025).

14. Folly, M., Closs, M. e Gonzalez, V. (2024) Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo. Brasília: FUNAG. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2024/06/CIPO-PT-aprovado-FUNAG.pdf> (Acesso: 21 jan. 2025).
15. Lima, M. R. S. de (2000) 'Instituições Democráticas e Política Exterior', Contexto Internacional, 22(2), pp. 265-303.
16. Losekann, C. (2009) A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
17. Louback, A. (2022) Quem precisa de justiça climática no Brasil?. Disponível em: https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/08/ESTUDO_Quem-precisa-de-justicca-climatica.pdf (Acesso: 21 jan. 2025).
18. Milani, C. R. S. (2015) 'Política externa é política pública?', Insight Inteligência, 18, pp. 56-75. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/politica-externa-e-politica-publica/> (Acesso: 18 jan. 2025).
19. Milani, C. e Pinheiro, L. (2013) 'Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública', Contexto Internacional, 35(1), pp. 9-31.
20. Milani, C. R. S. e Ives, D. (2023) 'A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional', CEBRI Revista, 2(5), pp. 127-146.
21. Pinheiro, L. (2009) 'Autores y actores de la política exterior brasileña', Foreign Affairs Latinoamérica, 9(2), pp. 14-24.
22. Pinheiro, L. e Gonçalves, F. N. (2024) 'O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas?', Revista Tempo do Mundo, 33, pp. 17-41. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/499?utm_source=chatgpt.com (Acesso: 18 jan. 2025).
23. Porto, V., Mattos, B., Closs, M. e Candido, N. (2024) 'Cooperação entre países amazônicos avança, mas ainda enfrenta desafios'. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/cooperacao-entre-paises-amazonicos-avanca-mas-ainda-enfrenta-desafios/> (Acesso: 21 jan. 2025).
24. Sader, E. (1988) Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
25. Salomón, M. (2012) 'Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?', Mural Internacional, 3(2), pp. 9-25. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/6378> (Acesso: 18 jan. 2025).
26. Souza, C (2008) Coordenação de políticas públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, Enap.
27. Souza, C. (2006) 'Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador', in Carvalho, I. M. M. e Pereira, G. C. (orgs.) Como anda Salvador e sua região metropolitana. Salvador: Edufba, pp. 171-185.
28. Tanscheit, T. (2012). Democracia e participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.