

## **REDES DE MOVIMENTOS SOCIAIS E O RESGATE DA ESFERA PÚBLICA**

### ***SOCIAL MOVEMENTS NETWORK AND THE RECOVERY OF THE PUBLIC SPHERE***

**SUYLAN DE ALMEIDA MIDLEJ E SILVA**

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB)  
Professora adjunta do Departamento de Administração e do Curso  
de Gestão de Políticas Públicas  
[suylan@unb.br](mailto:suylan@unb.br)

Recebido em: 09/07/2010

Aprovado em: 10/12/2010

**ISSN 2175-5787**

## Resumo

O trabalho analisa o agir político dos movimentos sociais contemporâneos no resgate da esfera pública a partir da sua atuação em rede. A Campanha Nacional contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) é um desses exemplos. Este artigo reflete sobre as principais características da atuação dos atores sociais na esfera pública, englobando tanto as dimensões simbólicas do agir coletivo não institucionalizado como as dimensões da ação político-institucional. Tem como objetivo analisar as estratégias de participação destes atores no processo decisório da política externa brasileira e verificar até que ponto a administração pública garantiu a efetividade dos mecanismos de participação social no tocante a esta política. Na pesquisa foram feitas 28 entrevistas semi-estruturadas e sete grupos focais com 44 participantes, perfazendo um total de 72 entrevistados. Para este artigo foram selecionados depoimentos de cinco entrevistados. Os resultados apontam que as estratégias de participação utilizadas pela Campanha provocaram uma abertura do Poder Público no tocante à política pública sobre a Alca, mas não garantiram a participação efetiva no processo decisório da política externa.

**Palavras-Chave:** rede de movimentos sociais; esfera pública; Alca.

## Abstract

The paper analyzes the political action of contemporary social movements in the recovery of the public sphere from its network acting. The National Campaign against the Free Trade Area of the Americas (FTAA) is one such example. This article reflects on the main features of the work of social actors in the public sphere, encompassing both the symbolic dimensions of collective action not institutionalized as the dimensions of political institutional action. It aims to analyze the strategies of participation of these actors in decision-making process of Brazilian foreign policy, and check how far the public management has ensured the effectiveness of mechanisms for social participation in relation to this policy. It was included in the research 28 semi-structured individual interviews and seven focus groups with 44 participants, with a total of 72 interviews. For this article it was selected testimonies of five respondents. The results indicate that the participation strategy used by the campaign led to an opening of the Government with regard to public policy on the FTAA, but they do not guarantee effective participation in decision-making process of Brazilian foreign policy.

**Key-Words:** social movements network; public sphere; FTAA.

## 1. INTRODUÇÃO

A atuação em rede passou a ser uma das principais características dos movimentos sociais contemporâneos. A década de 1990 e o início do Século XXI foram marcantes para a construção de um novo movimento social, referenciado tanto nas dimensões simbólicas do agir coletivo não institucionalizado como nas dimensões estratégicas da ação político-institucional. Esse novo modo de agir configura-se, na era da globalização, como uma reação frente à investida capitalista neoliberal, que se proliferou mundialmente, provocando mudanças em vários âmbitos e interferindo sobremaneira na vida das pessoas.

O combate ao neoliberalismo torna-se o elemento essencial para a formação de um movimento social, chamado, dentre outros nomes, de Movimento por uma Nova Globalização (MNG). Grupos sociais de diversas partes do mundo passaram a manifestar seu descontentamento com resistências e protestos contra a hegemonia deste modelo político e econômico, repudiando a liberalização do comércio, a ingerência das multinacionais nas economias locais e a destituição dos direitos sociais adquiridos em processos de lutas coletivas desde as revoluções industriais. Eles criticam a pouca transparência nos processos de negociação, que contam, em geral, com diplomatas e tecnocratas, e reivindicam a participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas que influenciam nos destinos dos seus países.

Na América Latina, o MNG lançou bases para a criação da Campanha Continental contra a Alca, e também no Brasil, para a Campanha Nacional contra a Alca (CNA), que iniciou um movimento em 2002 a fim de impedir que as negociações do acordo avançassem rumo à sua assinatura, prevista para 2005. A CNA foi coordenada pela Campanha Jubileu Sul - rede ampla e plural de movimentos sociais, organizações populares e religiosas da América Latina e Caribe, África e Ásia que nasce no bojo das Campanhas do Jubileu 2000, coordenadas pelo Vaticano para o cancelamento das dívidas em todo o mundo.

A CNA realizou uma série de mobilizações que resultou no Plebiscito Popular sobre a Alca em 2002, obtendo mais de 10 milhões de votos. Além dessa ação direta, também ocupou espaços institucionalizados, como a Frente Parlamentar de Acompanhamento à Alca e as Reuniões Ministeriais das negociações da Alca realizadas no continente americano. A Campanha permaneceu ativa até 2006, quando os participantes entenderam que a batalha contra a Alca tinha sido ganha, mesmo que a guerra contra o livre comércio ainda não tivesse acabado.

A entrada em cena desse novo movimento suscita uma reflexão sobre em que base tem se construído uma nova cultura política mundial e sobre a atuação dos atores sociais na esfera pública a partir da democracia participativa. O conceito de esfera pública utilizado neste artigo é o mesmo postulado por Hannah Arendt (2003): a esfera pública como espaço do bem comum, que interessa a todos os indivíduos, ainda que sob perspectivas diferentes. O objetivo deste trabalho é analisar as estratégias de participação social dos atores sociais nos processos decisórios de políticas públicas, a exemplo da política externa brasileira, e verificar até que ponto a administração pública garantiu a efetividade dos mecanismos de participação popular no tocante a esta política especificamente.

Como aporte teórico, a pesquisa discutiu os conceitos de movimento social, com ênfase no Movimento por uma Nova Globalização, em razão de a CNA integrar esse movimento; redes de movimentos sociais, também pelo fato de a Campanha ser composta por ampla rede de organizações; e democracia participativa e políticas públicas, uma vez que a demanda principal da CNA era a participação nos processos decisórios de uma política pública.

Este estudo se insere no contexto da pesquisa qualitativa que redundou na organização de dados primários a partir de 28 entrevistas individuais semi-estruturadas com representantes da coordenação da Campanha e dos Poderes Executivo e Legislativo, e sete grupos focais com 44 participantes dos comitês estaduais da Campanha de sete estados brasileiros, perfazendo um total de 72 entrevistados. Em função do recorte deste artigo, foram selecionados depoimentos de cinco entrevistados: quatro coordenadores da Campanha e um diplomata do MRE que esteve a frente das negociações da Alca por serem representativos diante do universo pesquisado e do objetivo do presente trabalho. São eles: João Pedro Stédile (MST), Gustavo Codas (CUT), Gonzalo Berrón (Aliança Social Continental) e Fátima Melo (Rede Brasileira pela Integração dos Povos), representantes de entidades influentes na coordenação da CNA; e o embaixador Antônio José Ferreira Simões, que, no MRE, foi chefe do Núcleo da Alca (Nalca) e da Coordenação Geral da Negociação da Alca (Coalca), secretário executivo da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca (Senalca) e coordenador geral da negociação da Alca, entre 1999 e 2002. Na negociação oficial da Alca, foi representante do MRE no Comitê de Representantes Governamentais para a Participação da Sociedade Civil. As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2006 e dezembro de 2007 e a análise de conteúdo do material foi efetivada a partir da organização de categorias por frequência das respostas.

## 2. REDE DE MOVIMENTOS SOCIAIS E ESFERA PÚBLICA

Gohn (2003) considera que o conceito de movimentos sociais tem sofrido uma série de alterações. Em sua delimitação, movimentos sociais são “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (p.13). Essas formas de organização podem adotar diferentes estratégias, como a pressão direta, por meio de mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, atos de desobediência civil, negociações etc, e a pressão indireta, como a utilização de cartas, manifestos, declarações e outras.

A autora apresenta algumas diferenciações entre os movimentos anteriores e posteriores à globalização da economia, que teve seu ápice na década de 1990. Dentre as mudanças apontadas por ela, neste novo paradigma a ênfase vai para a sociedade civil em geral e não mais para a questão da autonomia dos grupos. Essa sociedade civil não se contrapõe ao Estado, mas às forças do mercado. Também há o retorno das “massas” ao cenário político internacional como forma de pressão, a exemplo das marchas e concentrações. Dessa forma, os movimentos se redefinem segundo códigos criados pela agenda global e são fluidos, fragmentados, perpassados por outros processos sociais.

Della Porta (2007) afirma que, em geral, os movimentos sociais na contemporaneidade se caracterizam por adotar formas “incomuns” de participação política, como a utilização do protesto com o fim de fazer pressão sobre as instituições: “Quem protesta se dirige, por meio de uma forma não-convencional de ação que interrompe a rotina cotidiana, à opinião pública, antes de se dirigir aos representantes eleitos ou à burocracia pública” (p.25). Se antes as ações de protesto se concentravam no Estado nacional, a globalização produziu protestos organizados em nível transnacional, contra atores internacionais.

Esses movimentos sociais, segundo a autora, não são organizações, e sim redes de relações entre atores diferentes, que geralmente incluem também organizações dotadas de uma estrutura formal. Dessa forma, uma característica peculiar dos movimentos é o fato de se poder fazer parte deles, “sentindo-se, portanto, envolvidos em uma ação coletiva, sem ter de automaticamente aderir a uma organização específica” (p. 26-27). Essa estrutura organizativa flexível, com manifestações convocadas via internet por equipes de coordenação criadas especialmente para isso, é uma característica dos movimentos sociais globais.

Ilse Scherrer-Warren (2002) conceitua o movimento social como “um conjunto de referências simbólicas, num campo de valores e práticas sociais, que vai sendo construído na

memória e na ação coletiva, penetrando em vários níveis, nas relações familiares, comunitárias e societárias, no local, no nacional e no planetário” (p. 248). Para ela, a idéia de movimento social como categoria analítica deve ser distinguida das várias práticas concretas denominadas de “movimentos sociais” ou “movimentos populares”. E a construção da categoria “deve ser buscada nos processos que transcendem os sujeitos coletivos em suas práticas particulares” (idem).

Segundo Scherrer-Warren, na atual fase da globalização é preciso entender a lógica da inserção dos atores sociais nos condicionantes econômicos da nova ordem mundial, como também a “relocalização desta lógica no interior de suas comunidades específicas”. Além disso, para ela, paralela à internacionalização da economia, acontece uma transnacionalização da política e da cultura: “Os atores, através de suas redes, reagem a suas formas de inserção ou de exclusão neste cenário e recriam utopias de transformação. A informatização do mundo reacende nos atores o desejo de terem vozes na esfera pública e de participarem nos mecanismos políticos que regem seus destinos. A democracia coloca-se na ordem do dia” (2002, p.247).

No caso da CNA, várias foram as manifestações paralelas às Cúpulas das Américas e às Reuniões Ministeriais das negociações da Alca em diversos países do continente americano. No entanto, o movimento em rede não é caracterizado apenas em função das conexões provocadas pelas tecnologias de comunicação, mas da sua composição variada de entidades e movimentos. A Campanha, por exemplo, é composta por uma rede de organizações, movimentos sociais, políticos, religiosos e sindicais, bem como partidos políticos, e faz parte da Campanha Jubileu Sul, uma das redes que integra o MNG. Trata-se, portanto, de uma “rede de movimentos sociais”, como define Ilse Sherrer-Warren ou “movimento de movimentos”, na compreensão de Della Porta.

O exercício da democracia participativa, tão decantado pelo MNG, encontra eco também no Brasil, como é o caso da CNA, que aposta nessa modalidade de democracia como forma de interferir no resultado das negociações da Alca. Contemporaneamente, alguns autores apresentam uma nova formulação de democracia participativa, que assume a designação de democracia radical. Segundo Mouffe (1996;2005;2006), a democracia radical propicia o resgate do político pelo estabelecimento de novas instituições para dar espaço ao pluralismo. Dessa forma, a democracia precisa ser exercitada para além da esfera estatal, pois a democratização das relações sociais deve ser baseada nos princípios da igualdade e da liberdade, o que mostra que a luta pela democracia no espaço estatal é insuficiente. Portanto,

novas formas de participação política devem ser implantadas, levando em conta as amplitudes e especificidades das lutas democráticas atuais.

É preciso também, segundo Mouffe, radicalizar a idéia de pluralismo, de forma a transformá-lo em um meio de aprofundamento da revolução democrática. Para isso, é necessário “romper com o racionalismo, o individualismo e o universalismo. Só nessa condição será possível apreender a multiplicidade de formas de sujeição que existem nas relações sociais e facultar um enquadramento para a articulação das diferentes lutas democráticas – em torno do gênero, da raça, da classe, do sexo, do ambiente e de outros fatores” (1996, p.18).

Para Mouffe, a restauração do valor da participação política é o que vai garantir o ressurgimento da esfera pública. Daí a necessidade de uma nova cultura política, em que haja uma nova concepção de cidadania e, assim, a construção de uma hegemonia democrática radical. Nesse sentido, o conceito de democracia radical torna-se essencial para refletir sobre as ações desse movimento social, representado nesse trabalho pela CNA, que desponta no cenário contemporâneo e que enxerga a participação democrática como meio para o fortalecimento da sociedade civil.

Para Sherrer-Warren (1993), é preciso passar da análise das organizações sociais específicas, fragmentadas, para a compreensão do movimento real que ocorre na articulação destas organizações nas redes de movimentos. Também é necessário entender as interconexões de sentido entre o local e o global. Trata-se de uma nova cultura política que tem levado os movimentos locais a alargarem a sua visão e a unificarem as suas forças em frentes comuns de ação. Essa nova cultura política permite confrontar uma pluralidade de orientações e atores políticos, o que aponta para o pluralismo democrático, elemento central para a democracia participativa e radical.

No conceito da autora, “rede de movimento social pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos comuns, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas” (2006, p.113). Sherrer-Warren (2002) também conclui que as redes só se constituem movimento social à medida que são reativas às contradições sistêmicas e buscam superar esses limites. É nesse sentido que a rede pode assumir um caráter “propositivo”, tendo em vista seu efeito multiplicador e difusor de novos valores e de empoderamento dos movimentos. Nessa ótica, a rede pode desempenhar um papel estratégico, organizando, articulando e fortalecendo o movimento na sociedade civil e na relação com e contra outros poderes instituídos.

Ainda para Sherrer-Warren (2006), a sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas, privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã. As redes de movimentos sociais possibilitam, nesse contexto, a transposição de fronteiras territoriais, temporais e sociais.

Melucci (2001) caracteriza os movimentos nas sociedades complexas como redes submersas de grupos, de pontos de encontro e de circuitos de solidariedade que diferem “profundamente” da imagem do ator coletivo politicamente organizado. Segundo ele, a forma mais adequada às características dos movimentos sociais contemporâneos parece ser a da campanha ou mobilização em vista de objetivos.

Também para Della Porta (2007), as campanhas, que na perspectiva do MNG seriam “o conjunto de ações de protesto sobre temas específicos”, representam mais uma estratégia de mobilização. As campanhas favorecem o desenvolvimento de vínculos tanto entre países como entre grupos atuantes em diversas temáticas: “São inúmeras as agregações constituídas em torno de campanhas para a redução da dívida dos países em via de desenvolvimento, contra o Nafta e o *Multilateral Agreement on Investment* (MAI), pela anulação da dívida externa dos países pobres” (p.100). No caso do Brasil, a CNA, ao mesmo tempo em que atuava como um movimento social se caracterizava como uma campanha, por realizar ações de mobilização em torno do tema específico da Alca, com objetivos bem definidos.

Dentro da mesma lógica da campanha, as anticúpulas, reuniões promovidas por organizações da sociedade civil que ocorrem paralelamente e se contrapõem às reuniões de cúpula oficiais (OMC, Nafta, Alca etc.), são típicas da rede de movimentos. Della Porta registra que as anticúpulas foram definidas como arenas de participação internacional, em coincidência com cúpulas oficiais, sobre os mesmos temas, mas em perspectiva crítica, sensibilização mediante protestos e informações, com ou sem contatos com as cúpulas. Para a autora, essa participação de múltiplos movimentos caracteriza o movimento global como um “movimento de movimentos”.

Outra característica do MNG é a discussão e a prática da democracia participativa, aquela que reclama a participação cidadã na construção do próprio processo democrático. Segundo Gohn, a participação cidadã funda-se também numa concepção democrática radical cujo objetivo é fortalecer a sociedade civil para construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social, sem desigualdades ou exclusões. Neste caso, “a participação passa a ser

concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública” (2003, p. 19). Por essa razão, os movimentos passaram a atuar em rede e em parceria com outros atores sociais “dentro dos marcos da institucionalidade existente e não mais à margem, de costas para o Estado (...). A nova fase gerou práticas novas, exigiu a qualificação dos militantes. ONGs e movimentos redefiniram seus laços e relações” (GOHN, 2003, p.30). Esse novo ator sociopolítico tem como uma de suas bandeiras a participação democrática nas decisões que dizem respeito a todos os cidadãos.

Na avaliação de Della Porta, essa demanda, no que se refere ao MNG, surge principalmente diante da falta de transparência nos mecanismos decisórios, particularmente “sigilosos” no caso da OMC e do FMI, “que não apenas não oferecem canais de acesso a organizações da sociedade civil, mas mantêm em segredo as suas decisões políticas e, inclusive, até há pouco tempo, seu organograma” (2007, p.75). Como afirma Della Porta, a denúncia de um “déficit democrático” das estruturas supranacionais de governo não se conjuga, porém, com uma solicitação de mero fortalecimento da soberania dos Estados nacionais. Os vários integrantes do movimento concordam sobre a necessidade de conceber uma política diferente, baseada em um amplo envolvimento dos cidadãos, não só durante os períodos eleitorais, e um modelo de decisão baseado no consenso. As propostas apresentadas pelos ativistas não se voltam apenas contra o caráter neoliberal imposto ao desenvolvimento econômico global, mas põem o problema da participação democrática nos processos de globalização.

Santos (2003) também tem refletido sobre a democracia na perspectiva de uma política radical. Para ele, a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. “Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa”. Para isso, o campo político deve ser “radicalmente” redefinido e ampliado. A nova teoria democrática deverá repolitizar a prática social, e o campo político que daí resultará deverá permitir “desocultar formas novas de opressão e de dominação, ao mesmo tempo em que criará novas oportunidades para o exercício de novas formas de democracia e de cidadania” (p.270-271).

A Campanha Nacional contra a Alca apostou na democracia participativa como forma de interferir no resultado das negociações da Alca. Suas ações buscaram, na prática, fazer valer a participação popular no processo democrático brasileiro, seja por meio de um

Plebiscito ou pela interlocução com a administração pública, por meio os Poderes Legislativo e Executivo.

### 3.AÇÕES EM ESPAÇOS NÃO INSTITUCIONALIZADOS

O Plebiscito, realizado durante a semana da Pátria, de 1º a 7 de setembro de 2002, foi um dos momentos mais significativos da CNA, ocorrendo também em outros países do Continente. A votação final divulgada oficialmente pela Campanha chegou ao total de 10.234.143 para 46.475 urnas apuradas, com a participação de 120.860 voluntários. O plebiscito abordou três questões, com os respectivos números de votantes, como se pode observar na Tabela abaixo:

Tabela 1. Resultado da apuração do Plebiscito Popular sobre a Alca

Questão	Sim	Não	Branco	Nulos	Total
1. O governo brasileiro deve assinar o tratado da Alca?	115.277 (1,3%)	10.062.224 (98,32%)	32.768 (0,32%)	23.874 (0,23%)	10.234.143 (100%)
2. O governo brasileiro deve continuar participando das negociações da Alca?	344.037 (3,36%)	9.818.108 (95,93%)	49.012 (0,48%)	22.986 (0,22%)	10.234.143 (100%)
3. O governo brasileiro deve entregar parte de nosso território – a Base de Alcântara – para controle militar dos Estados Unidos?	66.869 (0,65%)	10.090.192 (98,59%)	1.100 (0,01%)	21.630 (0,21%)	10.234.143 (100%)

Fonte: Elaboração da autora a partir do Manifesto da Campanha Nacional contra a Alca, set. 2002.

A questão 3, sobre a Base Militar de Alcântara, foi a que obteve maior percentual da resposta **Não**, 98,59%, e o menor da resposta **Sim**, 0,65%. Foi também o menor número de votos nulos e brancos, 0,21% e 0,01%, respectivamente. Essa foi a pergunta mais direta no tocante à soberania nacional, apelo principal da Campanha.

A questão 1, sobre a assinatura do tratado, foi a segunda a obter mais votos contrários, 98,32%, e 1,13% de votos favoráveis, tendo o maior percentual de votos nulos, 0,23%, e o segundo em votos brancos, 0,32%. Essa questão foi a mais direta sobre a aceitação ou não da Alca e também teve uma grande votação, apenas com uma diferença ínfima de 0,27% em relação à questão 3.

A questão 2, sobre a participação do Brasil nas negociações, foi a que teve menos votos contrários, 95,93%, e mais votos favoráveis, 3,36%, com o maior índice de votos brancos, 0,48%, e o segundo de votos nulos, 0,22%. Essa questão, segundo depoimentos de integrantes da Campanha, foi a mais polêmica. As pessoas queriam saber se o Brasil poderia continuar participando das negociações sem comprometer a sua autonomia.

O Plebiscito Popular foi uma etapa importante, mas a Campanha não se encerrou com a sua votação. Os integrantes passaram a participar dos espaços de poder instituídos, primeiro na Frente Parlamentar de Acompanhamento à Alca, no Congresso Nacional, em seguida na delegação brasileira durante as Reuniões Ministeriais das negociações da Alca, realizadas em diversos países do continente americano.

#### **4.AÇÕES EM ESPAÇOS DE PODER INSTITUÍDOS**

Neste artigo, a ênfase será dada nas ações realizadas pela CNA nos espaços institucionais de decisão sobre a Alca, que foram ocupados, principalmente, via MRE e Câmara dos Deputados. O objetivo era pressionar pela não-assinatura do acordo e pela realização de um plebiscito oficial sobre a Alca e não com o intuito de participar das negociações para o aperfeiçoamento do acordo.

As entidades participavam do processo negociador no Brasil e no continente, com mobilização de rua em eventos paralelos durante as negociações oficiais e nos espaços da Senalca, do Ministério das Relações Exteriores, e na delegação oficial brasileira nas Reuniões Ministeriais das negociações da Alca a partir de 2003. Essas reuniões aglutinavam ministros de relações exteriores dos 34 países do continente americano para discutir os resultados do trabalho dos nove grupos de negociação: acesso a mercados, agricultura, investimentos, subsídios, *antidumping* e medidas compensatórias, compras governamentais, direitos de propriedade intelectual, serviços, políticas de concorrência e solução de controvérsias.

Esses espaços institucionais foram conquistados após forte pressão social do movimento em torno da Alca no Brasil, levando seus representantes a participar de todas as

instâncias de negociação com a concordância do governo brasileiro. Segundo alguns entrevistados, a maior delegação era a brasileira, praticamente a única que contava com significativa representação da sociedade civil, chegando ao ponto de incomodar alguns negociadores de outros países, como o México. No entanto, segundo os participantes da CNA, essa medida não garantiu uma interferência no resultado dessas negociações, sendo mínimo o efeito prático da participação.

É certo que houve uma interlocução intensa entre os representantes da CNA e do governo via ministérios, sobretudo o MRE, inclusive com audiências formais e informais, mas os militantes da Campanha queriam uma interlocução direta com o Presidente Lula da Silva, porque se tratava, na avaliação deles, de um presidente “eleito pelos movimentos sociais. Como a Campanha nunca foi recebida, houve certa frustração dos militantes no tocante à relação com o Poder Executivo.

O Parlamento brasileiro foi outro espaço aproveitado pela CNA. Antes mesmo do Plebiscito Popular, em 2002, os representantes da coordenação começaram a se reunir com alguns parlamentares simpáticos à Campanha com o fim de criar uma Frente Parlamentar contra a Alca. Esta demanda acabou se realizando em junho de 2003, quando foi lançada a Frente Parlamentar de Acompanhamento das Negociações da Alca e em Defesa da Soberania. Porém, o próprio nome já não correspondia aos anseios da Campanha, que propunha uma Frente “contra a Alca” e não de acompanhamento das negociações.

Na concepção de alguns entrevistados, a Frente Parlamentar só existiu enquanto a Campanha Nacional contra a Alca se empenhou para que ela existisse. Segundo eles, houve um desinteresse dos parlamentares na continuidade da Frente e o mesmo ocorreu com a Campanha. Porém, eles consideram que foi mais uma forma de pressão para a não-assinatura. Uma ação da Campanha que entrou no “somatório” das demais ações, também porque um grande resultado da relação da Campanha com os parlamentares foi o arquivamento do Acordo da Base Militar de Alcântara aos Estados Unidos. Em maio de 2000, o governo brasileiro assinou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com Washington, garantindo aos Estados Unidos o direito de usar a Base Militar de Alcântara, no Maranhão. Mas pela Constituição Federal, o acordo precisaria da aprovação do Congresso Nacional. Em março de 2002, o acordo foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados, sendo posteriormente arquivado.

Ao contrário do que aconteceu no tocante ao Poder Executivo, que, apesar das críticas, houve uma continuidade na relação, com o Poder Legislativo a Campanha desistiu de

prolongar a sua interlocução. Ocorre que inicialmente a CNA acreditou que a Frente pudesse, se não influenciar o posicionamento do governo brasileiro pela não-assinatura do acordo da Alca, pelo menos viabilizar a realização do plebiscito oficial. Como o andamento das atividades da Frente não sinalizava esse ganho, essa “relação” foi esquecida.

A CNA continuou acompanhando o andamento das negociações no Continente, via MRE, até a interrupção das Reuniões Ministeriais. Depois de dez anos de negociação, a Alca, prevista para ser assinada em janeiro de 2005, não foi adiante. Em novembro de 2006, a Campanha foi deixada em compasso de espera, mas o tema da Alca continuou sendo acompanhado por outras organizações, como a Aliança Social Continental e a Rebrip. A partir de então, a ênfase seria dada ao tema da integração regional em consonância com a Campanha Continental e com as ações do movimento global por uma nova globalização.

## **5.PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO NEGOCIADOR DA ALCA**

Nesta seção, será discutida a participação da sociedade no processo negociador da Alca e o uso que a CNA fez do instituto de participação popular nas políticas públicas, especialmente na política externa brasileira. Será mostrada a visão dos participantes da CNA e do MRE sobre os efeitos dessa participação.

A CNA nem sempre agiu durante a interlocução com os Poderes. Havia uma combinação de que as entidades fariam mais diretamente essa mediação e só em momentos pontuais a Campanha teria uma representação nesses espaços institucionais de poder. A razão desse acordo era não legitimar a participação da Campanha nas negociações da Alca, porém as entidades seguiram participando de praticamente todos os momentos do processo negociador, seja no Brasil ou no continente. Mesmo quando a Campanha Continental contra a Alca deu mais ênfase à mobilização de rua durante as negociações oficiais, os representantes também acompanhavam de perto as negociações de gabinete.

No Brasil, o órgão responsável pela preparação das posições brasileiras para as negociações da Alca foi criado em outubro de 1996, quando a Presidência da República instituiu a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Alca (Senalca). O MRE tinha como atribuição exercer a sua secretaria executiva. Segundo o decreto que dispôs sobre a sua criação e composição, a Senalca seria integrada por dois representantes, titular e altermo, dos ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Fazenda; Agricultura e do Abastecimento;

Saúde; Indústria, Comércio e do Turismo; Planejamento e Orçamento; Casa Civil da Presidência da República e Banco Central (BRASIL, 1996).

Também no parágrafo único do decreto, a Senalca poderia convocar representantes de outros órgãos públicos para participarem dos seus trabalhos, bem como dos setores econômicos e sociais nacionais (BRASIL, 1996). Ou seja, desde a sua criação, a Senalca previa a possibilidade de participação de entidades representativas da sociedade civil, como convidadas. Mas até 1999, segundo o embaixador Antônio José Ferreira Simões, havia apenas a representação de órgãos governamentais. Só depois a sociedade passou a participar de forma institucionalizada:

A participação da sociedade civil começa de fato de uma forma estruturada em 1999. Naquele momento, o presidente Lula tinha perdido a eleição e Fernando Henrique foi reeleito. A negociação da Alca era uma negociação que dividia muito a sociedade. Quando assumi aquilo, fiquei muito preocupado, porque pensei o seguinte: o governo que ganhou é o mesmo governo que começou a negociação, mas qual será a visão da sociedade brasileira sobre esse movimento? O que a sociedade brasileira vai achar desse acordo? Isso é uma mudança, uma inflexão muito grande. Então, eu achei que tinha que haver uma discussão com a sociedade. Existia um mecanismo já criado, a Senalca, mas era um mecanismo de coordenação interna, de posição do governo brasileiro e dos ministérios. Eu peguei esse instrumento e ampliei, incluí nele a sociedade civil. Então aí eu coloquei de forma institucionalizada a participação dos empresários, pela Coalizão Empresarial Brasileira, também a CNI, a Fiesp. Mas eu botei, além disso, a CUT e ONGs. Enfim, todo o espectro da sociedade que não era ouvido antes, passou a ser ouvido. Aí as reuniões da Senalca passaram a ser cada vez maiores. No final nós tínhamos reuniões com quase 100 pessoas.

A Senalca foi instituída pouco depois do Núcleo de Coordenação da Alca (Nalca), criado pelo MRE primeiramente com o intuito de organizar a reunião ministerial em Belo Horizonte, que se daria em 1997. O Núcleo, que mudou de nome anos depois para Divisão de Coordenação da Alca (Dalca), foi o órgão responsável pela coordenação das negociações no Brasil e, conseqüentemente, pela condução da Senalca. Esta, portanto, ficou ativa também até 2006, realizando cerca de 40 reuniões. Segundo dados encontrados na pesquisa documental realizada no MRE, pode ser que a última reunião da Senalca tenha sido a de número XXXVIII, realizada em novembro de 2003.

De 1999 até 2002, o embaixador Simões foi o secretário executivo da Senalca e várias vezes presidiu as reuniões. Ele conta que a participação da sociedade era muito intensa. “Você tinha de tudo. Tinha gente de universidade que vinha e apresentava idéia, tinha ONG, a Via Campesina era muito ativa, tinha o pessoal da CUT, a Fátima Melo, da Rebrip, que estava em todas as reuniões. Era um movimento muito interessante”.

Segundo o embaixador, a Senalca quebrou um paradigma dentro do Itamaraty. “O governo brasileiro era muito fechado, a gente vem de um regime autoritário, a democracia começa em 1985. Então, tudo era discutido dentro do governo, não havia participação da sociedade civil”. Ele afirma que a primeira vez que a sociedade civil participou de uma negociação no Itamaraty foi com o tema ambiental, no período da Conferência do Rio, em 1992. Em seguida, também nos anos de 1990 existiram conferências sociais sobre o tema de gênero e direitos humanos. No entanto, “em relação à área econômica, o primeiro momento que houve a participação da sociedade civil foi com a Senalca”.

Sobre a idéia de propiciar uma abertura à sociedade civil organizada para “debater” o tema da Alca no Itamaraty, o embaixador Simões relata que a iniciativa foi sua. “Quando assumi [a Senalca], achei que era impossível fazer isso só com o governo. Era um acordo que se eu negociasse só com o governo não teria estabilidade e poderia ser fortemente contestado pela sociedade. Então, eu achei que não poderia fazer isso de jeito nenhum”. Na opinião do embaixador, graças a essa abertura, não houve crítica às ações do Itamaraty:

Eu não sabia quem ia ganhar a eleição, mas a visão que eu tinha naquele momento era de que para você acordar uma coisa internacionalmente você tem que ter estabilidade, você tem que ter a sociedade do seu lado. E naquele momento, quando houve a Campanha do plebiscito, se eu não me engano foi em 2002, eu me lembro de estar no meu escritório aqui e ver as pessoas lá embaixo, a manifestação, as pessoas colhendo assinaturas. Eu via que tinha acertado, que como instituição o Itamaraty nunca foi contestado, porque ele abriu a janela para a sociedade, ele ouviu as pessoas.

O embaixador Simões considera que a ação da sociedade civil foi muito importante para alterar o calendário das negociações. “O início das ofertas estava agendado para maio de 2002. Eu trabalhei para que essa data fosse alterada para setembro de 2002 e depois eu consegui um novo adiamento para fevereiro de 2003. A partir desse momento, o próximo governo passou a controlar inteiramente a situação”, comenta o embaixador. Ele explica que

quando se apresenta as ofertas, fica muito mais difícil mudar as negociações, “porque seria mudar uma coisa que você já ofereceu”. Para ele, o resultado do Plebiscito Popular não influenciou na não-assinatura do acordo e sim na apresentação das ofertas: “A sociedade civil ajudou a impedir que a negociação acabasse antes. Se não fosse a participação da sociedade civil, provavelmente a negociação teria terminado antes do governo Lula”.

Porém, essa não é a opinião de Fátima Mello, da Rebrip, que considera que o acordo não foi fechado naquele período entre 2002 e início de 2003 menos por pressão da sociedade e mais em função da conjuntura política:

Eu acho sinceramente que a gente pode ter tido algum peso ali, principalmente o plebiscito. Agora eu acho que o que pesou mesmo foi que era fim de governo. Um acordo que estava tendo o nível de debate e de polarização na sociedade brasileira ser assinado por um governo que estava apagando as luzes? Não dava, realmente politicamente ia ser muito complicado. Eu acho que o Fernando Henrique poderia ter feito sim, mas depois eu acho que a ratificação ia ser complicada e o custo político ia ser gigantesco. Eles quiseram empurrar o problema para o Lula.

O plebiscito, segundo o Simões, “tinha um elemento de radicalização, e em termos de negociação você não pode ser radical”. Porém, os mesmos atores sociais que participavam do plebiscito também dialogavam com o Itamaraty, “mas era outro nível de participação”. O embaixador afirma que “o mecanismo de participação foi criado para que as forças da sociedade civil influíssem na posição do governo, mas por outro lado esse canal evitou que a radicalização tivesse um impacto mais direto, porque você já estava discutindo. Esse canal com a sociedade civil, com a CUT, com o PT, com as ONGs nunca se fechou”. E para ele, já que esses atores sociais “influenciavam na posição da gente, então a gente não dava muita bola para o plebiscito, que era uma visão mais radical”.

Na opinião geral dos coordenadores da CNA, sobretudo daqueles que participaram desse canal de interlocução, a Senalca era uma instância burocrática e tinha um caráter mais informativo. Para Gonzalo Berrón, da Aliança Social Continental, no governo anterior já existia a Senalca, mas a partir de 2003, “Lula falou para o povo do Itamaraty: vocês têm que abrir isso para todo mundo, ninguém pode dizer que nós não somos transparentes”. Porém, segundo Berrón, só os grupos mais influentes da sociedade conseguiriam interferir nas discussões:

A Senalca tinha uma estrutura ruim, era melhor do que nada, óbvio. Era o embaixador Luiz Felipe de Macedo Soares que recebia e chamava o pessoal. Ele convocava CUT, Rebrip, Contag, CNI... Ele dizia a negociação está nesse ponto etc. Acabava o informe, as pessoas perguntavam, aí, pronto, acabava. A Senalca era uma instância burocrática, os caras odiavam fazer aquilo, mas iam lá e apresentavam o histórico da negociação. A sociedade não conseguia interferir no processo a não ser que fosse alguém super pesado. Vamos dizer que fosse o pessoal que produz cana de açúcar, mas esse pessoal tinha outros mecanismos de incidência, de pressão.

Também para Gustavo Codas, da CUT, a Senalca não trazia muitos resultados, pois se tratava de uma reunião com muitas pessoas, mas sem os devidos esclarecimentos. “Uma coisa é você dizer: olha, estamos negociando isso, mas quais são os termos, qual a posição negociadora, qual a posição do outro, qual o limite de negociação do Brasil nesse ponto? e isso nunca se discutiu na Senalca. O ministro falava, o negociador falava e acabava a reunião”. Para João Pedro Stédile, do MST, quando a Senalca deixou de ser um espaço importante para a CNA, passou-se a utilizar as “relações informais” como mais uma forma de interlocução com o governo a fim de explicitar o ponto de vista da Campanha.

Havia entre os coordenadores da CNA e dentro de algumas entidades componentes da Campanha uma discussão sobre a “participação” nos espaços institucionais de debate sobre a Alca e também nas instâncias negociadoras. A preocupação era se essa participação não legitimaria as negociações, uma vez que o posicionamento da CNA era de retirada do Brasil dessas negociações. Não havia um consenso, mas também não houve um conflito em torno dessa ação. A Campanha propriamente dita não participaria, sinalizando um boicote às negociações, mas algumas entidades seguiram participando e repassando para a Campanha as informações colhidas durante os eventos e reuniões.

Além da Senalca, com a evolução das negociações, estruturaram-se Grupos Interministeriais temáticos, responsáveis pelo acompanhamento das discussões de cada um dos Grupos de Negociação do acordo hemisférico. Dos Grupos Interministeriais, participavam representantes técnicos de diversos ministérios e órgãos do Governo, e também em alguns casos, representantes da sociedade civil. Segundo Gustavo Codas, a CNA participava desse espaço, mas tinha certa dificuldade em definir o perfil do representante para acompanhar determinadas discussões técnicas.

A participação da sociedade civil foi mais efetiva quando o MRE permitiu que representantes de organizações sociais integrassem a delegação oficial brasileira durante as

negociações. E isso ocorreu em 2003, já no Governo Lula. O próprio embaixador Antônio Simões, que também acompanhou as negociações da Alca no novo governo, quando passou a ser assessor do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, comenta essa novidade: “nós conseguimos botar a sociedade civil nas delegações. Primeiro das Ministeriais, depois das próprias reuniões do Comitê de Negociações Comerciais (CNC). Tal Comitê era integrado pelos vice-ministros de comércio de todos os países participantes, que eram responsáveis pela orientação permanente das negociações.

Fátima Mello traça um paralelo entre participar da Senalca e das Reuniões Ministeriais:

Na Senalca, o que a gente conseguiu conquistar foi que a gente passou a ser ator. Antes, a gente não existia para a política externa brasileira. Quem eram os movimentos sociais? Quem éramos nós? A gente não apitava nada. Eu acho que ali a gente conseguiu dizer: somos atores, temos posição e vocês vão ter que escutar a gente. Agora mais importante do que ir à Senalca foi quando a gente passou a integrar a delegação oficial brasileira para as reuniões ministeriais. Foi quando o Lula foi eleito e nos enfiou dentro da delegação oficial. Passamos a fazer parte da delegação, com crachá de delegação oficial. Ali sim, porque a Senalca era um espaço muito amplo, com um caráter mais informativo. Os negociadores informavam como estava a negociação e cada um se pronunciava. Nas delegações oficiais era diferente. A gente ia para a reunião ministerial onde estava sendo fechado o texto e aí os negociadores, o Celso Amorim e outros, vinham para a gente e diziam onde o bicho estava pegando. E aí a gente mandava diariamente informes não só para o Brasil, mas para a Campanha Continental e para a Aliança Social Continental. Então ali eu acho que foi importante, porque a gente passou a conhecer o processo negociador e as posições de cada governo de um jeito muito mais fino.

É certo que houve uma interlocução intensa entre os representantes da CNA e do governo via ministérios, sobretudo o MRE. Mas os militantes da Campanha queriam uma interlocução direta com o Presidente da República, pois a participação nesses espaços não possibilitou uma incidência direta no posicionamento brasileiro, muitas vezes pelo próprio formato das reuniões, em que a sociedade civil era uma mera convidada. E mesmo quando houve uma abertura do governo brasileiro para que representantes das CNA participassem das negociações hemisféricas, para eles essa medida não garantiu uma interferência no resultado dessas negociações. Houve todo um reconhecimento sobre o ineditismo da abertura desse canal de interlocução, mas a crítica era sobre o efeito prático da participação.

## 6. PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como assinalado anteriormente, visando influenciar o processo decisório brasileiro em relação à assinatura do acordo da Alca, a CNA utilizou tanto o agir coletivo não institucionalizado, por meio da realização do plebiscito popular, como ações político-institucionais, por meio da participação em espaços já institucionalizados, a exemplo da Senalca e das Reuniões Ministeriais de negociações da Alca. Pode-se afirmar que nem no primeiro caso nem no segundo a Campanha conseguiu exercer a contento a participação popular no que se refere a sua efetividade na Administração Pública.

No caso do plebiscito popular, uma das intenções da Campanha contra a Alca foi provocar a participação direta no processo decisório, uma vez que o objetivo era convencer o poder público sobre a necessidade de se realizar um plebiscito oficial sobre a Alca, o que não se configurou. Os mais de 10 milhões de votos sobre a assinatura do acordo da Alca não estimularam a realização de tal plebiscito, no entanto não tirou o mérito da mobilização em si, que na visão dos participantes da Campanha acabou sendo o principal ganho do movimento brasileiro contra a Alca: o resgate da esfera pública por meio da organização da sociedade em torno de uma temática árida e complexa.

O fato de o plebiscito oficial não ter se concretizado levou às entidades da Campanha a buscar uma interlocução mais direta com o poder público por meio da Senalca, das reuniões informais e das Reuniões Ministeriais das negociações da Alca. Porém, o objetivo não era participar das negociações, mas influenciar por meio da participação popular o processo decisório pela não assinatura do acordo, o que gerou uma polêmica interna sobre a participação nesses espaços institucionalizados, mas não impediu essa participação.

Essa participação era uma forma também de exercer controle social sobre o processo decisório. Como argumenta Sanchez *et al* (2006), a Constituição Federal de 1988 (CF) disponibiliza possíveis formas de controle sobre o poder público para supervisão da política externa, como qualquer outra política pública, em cada uma de sua fase (formulação, decisão, implementação e avaliação), que devem ser conduzidas por meio de atos e normas administração pública, em razão do princípio da legalidade e da publicidade.

De acordo com o artigo 70 da Constituição, Federal, as formas de controle dos atos da administração pública abrangem a análise dos parâmetros orçamentários, fiscais e

programáticos e podem ser classificadas como internas e externas (cf. PIETRO, 2006, p. 693 ss.). O controle interno (para avaliação de seus próprios atos) é exercido dentro de cada um dos poderes por meios administrativos *ex officio* ou mediante provocação por indivíduo que apresente petição. (...). O controle externo, por sua vez, consiste na fiscalização dos atos pelo poder Legislativo que, no caso da União, é o Congresso Nacional. Esse controle é realizado tendo em vista (i) os princípios que regem a administração pública em geral estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição de 1988 (tal como modificado pela Emenda Constitucional nº 19/1998) – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e (ii) as previsões contidas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) referentes ao período em discussão. Isso porque a Constituição veda o início de projetos ou programas não incluídos na LOA (art. 167, I) e a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II). (SANCHEZ, 2006, p. 132-133).

No entanto, os autores orientam que a utilização deste tipo de controle sobre a política externa, mediante adequada transposição dos princípios do artigo 37, por exemplo, é questão que fica em aberto. Ou seja, para Sanchez *et al*, não é possível identificar formas explícitas de controle sobre a política externa, na Constituição de 1988. Por outro lado, o controle dos atos administrativos a partir de princípios pode ser um modelo para o controle da política externa, inclusive a partir dos princípios arrolados no artigo 4º da Constituição Federal (princípios que regem as relações internacionais).

Porém, um princípio consagrado na CF, que possui respaldo na Administração Pública e que pode valer para ajudar no controle das políticas externas é o princípio da participação popular. Conforme Teixeira (2007, p. 155):

a Constituição instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. Estabelece que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

Segundo a autora, a trajetória dos anos 1990, contudo, não seguiu o ideário da Constituição, realizando reformas, antes mesmo da implementação dos princípios

constitucionais. Essa seria “uma forma de transmutar problemas sociais em assunto privado, de responsabilidade da família, comunidade, organizações não-governamentais, redirecionando a participação popular sugerida pela Constituição ao processo de implementação das políticas”. Ainda para Teixeira, essas ‘novas’ formas de trato da questão social fazem parte das estratégias de redução do Estado como gestor e administrador da proteção social aos trabalhadores, “sob a retórica de ampliação da participação da sociedade civil, da solidariedade indiferenciada, do cooperativismo de todos perante as crises e a agudização da questão social”.

Já para Perez, os institutos de participação popular na Administração Pública possuem duas funções: eficiência e legitimidade. A eficiência da atuação administrativa estaria fundamentada à adesão da sociedade, quando não a atuação ativa desta. “Daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado” (2004, p. 221).

Segundo o autor, assim estariam criadas “as bases para o nascimento de uma legitimidade fruto da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar”. Essa legitimidade seria essencial para o êxito de políticas públicas, como reitera Perez: “legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, isto é, mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública e mais eficiência importa em maior legitimidade” (2004, p.221).

Perez baseia-se no trinômio participação, eficiência e legitimidade. O autor aposta na participação como forma de romper com o distanciamento entre a sociedade e a administração, aproximando essa administração dos conflitos sociais e políticos e delegando responsabilidade também aos entes da sociedade. Ao contrário do modelo burocrático que defende a autonomia da administração em relação à sociedade, assegurando uma gestão técnica e profissional dos serviços públicos apenas pelos administradores.

Para o autor, a participação da sociedade na Administração Pública implica na organização de processos de tomada de decisão por essa modalidade de administração ou de divisão de tarefas entre a administração e os administrados, em que estes últimos poderiam ser convocados à execução direta de determinadas funções administrativas.

Desse modo, existiriam variados institutos de participação popular que levam à participação da sociedade na decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Exemplos de participação nos processos decisórios de políticas públicas são o plebiscito administrativo, o referendo e as comissões de caráter deliberativo; de formulação seriam as audiências e consultas públicas; e de implementação as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública (PEREZ, 2004, p.224-225).

Segundo Perez, o plebiscito administrativo “pode ser definido como o procedimento de consulta popular aberto a todos os cidadãos, prévio a tomada de uma decisão administrativa, que vincula a Administração ao cumprimento de seu resultado” (2004, p.154). Era essa modalidade de plebiscito que a CNA reivindicava visando interferir no processo decisório da política externa no tocante à Alca.

Por política pública entende-se “fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” ou:

Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p.28-9).

Um conceito de cunho mais jurídico define política pública como um programa de ação governamental resultante de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados “visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p.39).

A CNA tentou participar da política pública sobre a Alca de dois modos: forçando a realização de um plebiscito administrativo, com o propósito de influenciar no processo decisório da política externa brasileira; e participando, sobretudo, das Reuniões Ministeriais das negociações da Alca, sob a coordenação do MRE, o que seria, de certa forma, a implementação dessa política externa, uma vez que o Brasil seguiu participando das negociações.

Há que se considerar um aspecto relacionado às políticas públicas e sua relação com a Administração Pública, o da gestão pública. Paula (2005) afirma que nesse âmbito a execução (ou implementação) de uma decisão é uma tarefa sob o domínio da administração, enquanto a tomada de decisão em si é parte do programa de ação do governo. “Na esfera governamental, o programa de ação pode seguir uma linha democrática ou tecnocrática”. Enquanto a primeira busca o consenso entre o maior número possível de representantes, sendo considerada uma

gestão mais aberta, a segunda delega a decisão aos mais qualificados em termos de formação e competência, provocando um fechamento no processo decisório (p.141).

Paula relaciona a linha tecnocrática mais propriamente ao regime militar, em que as decisões eram tomadas unicamente na cúpula governamental. Mas ela também salienta que a nova administração pública, empreendida a partir do ministro Bresser Pereira em 1995, conhecida como reforma gerencial, não rompeu com a tecnocracia. Ao contrário, continuou “reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas”. Além do mais, segundo a autora, apesar do discurso participativo da nova administração pública, “a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas” (p. 141).

É diante desse modelo de gestão fechado no próprio Estado que os movimentos e organizações sociais vêm reivindicando uma concepção participativa e deliberativa de democracia, a exemplo da experiência da CNA, que cobrou primeiro a sua participação nos processos decisórios sobre o acordo da Alca e, em seguida, a participação na implementação da própria política externa.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir desta pesquisa, foi possível perceber que as ações da CNA, seja via Plebiscito Popular, seja por meio da ocupação de espaços institucionais de poder, são representativas sobre a capacidade de se resgatar a esfera pública com participação social. No entanto, o efeito prático da participação do movimento social no processo de negociação do acordo tem que ser analisado sob dois prismas: a abertura do Poder Público para a participação da sociedade organizada nas discussões sobre a Alca e a influência desta sobre esse Poder, ou seja, no processo decisório da política externa brasileira.

Sobre a abertura do Poder Público, os próprios depoimentos dos entrevistados confirmam esse movimento. E isso ocorreu de diversas formas, inclusive com a institucionalidade dessa participação, como foi o caso da Senalca e das Reuniões Ministeriais das negociações da Alca, situação inexistente antes das mobilizações em torno da temática.

Em relação à influência das ações da CNA no processo decisório da política externa brasileira, o resultado não foi tão favorável. Os próprios representantes da Campanha perceberam que “do lado de dentro” das negociações, em contraposição às ações realizadas na

rua, a exemplo do plebiscito popular, não conseguiram influenciar o governo. Ao contrário, quem exercia influência na posição negociadora brasileira era a indústria, principalmente o agronegócio. O resultado das ações da Campanha, como os 10 milhões de votos do plebiscito, era utilizado de acordo com o interesse do governo, como um objeto de barganha na mesa de negociação.

Esse dado remete-nos a uma questão ressaltada por Melucci (1996), de que esses espaços de participação política são, muitas vezes, criados para legitimar um posicionamento prévio de um determinado grupo ou governante. Porém, como ele mesmo sugere, a participação política também abre possibilidade para que determinado grupo defenda seus interesses e exerça influência sobre decisões dentro de um sistema político. O autor adverte que é preciso observar, nesse contexto, quais são as regras e limites dessa participação.

Em linha semelhante de raciocínio, Perez (2004) reforça que a abertura da administração à participação da sociedade não significa que todos os problemas relacionados à efetivação das políticas públicas estão resolvidos ou mesmo que não haja nenhum risco de distorção das funcionalidades inerentes à participação. Ele atenta para o perigo de movimentos e organizações sociais serem cooptados por governos, tornando os mecanismos de participação falhos e ineficientes. Estes passariam a ecoar a política governamental em detrimento da participação no processo decisório.

Também Teixeira (2007) chama atenção para o fato de que o ‘novo’ modo de fazer política social, em que é imputada a lógica do público não estatal na cultura e nas práticas organizacionais, redireciona a noção de participação social dos movimentos democráticos da década de 1980, por descentralização política, por participação nos processos decisórios da política, por mecanismos de controle social, transformando-os em espaços de consentimento e de legitimação de decisões dos governos.

Talvez esses mecanismos não tenham sido tão claros quanto à participação da sociedade civil no processo negociador da Alca. Isso levou a uma frustração em relação à expectativa da influência da Campanha nesses espaços institucionais de poder, tanto para quem estava diretamente na negociação como para os militantes dos estados e municípios. Pode-se inferir que o resultado não foi exatamente o esperado pelos participantes da CNA: a retirada do Brasil das negociações, o que, para eles, seria a real influência no processo decisório de tal política pública.

Contudo, essa conclusão não desencantou os participantes da Campanha, que consideraram o alcance de dois grandes êxitos: a realização de uma mobilização nacional

articulada em uma rede nacional e mundial de movimentos sociais, que debateu um tema de difícil compreensão, e a participação da sociedade civil em uma política pública governamental conduzida por uma estrutura de poder considerada hermética, o MRE, afinal este ministério criou mecanismos de participação popular em suas estruturas internas a partir da pressão social. Um deles foi a reformatação da Senalca, visando possibilitar a participação de entidades representativas da sociedade civil como convidadas; o outro foi a permissão para que representantes de organizações sociais integrassem a delegação oficial brasileira durante as negociações continentais sobre a Alca.

A sociedade civil organizada mostrou que é possível tentar influenciar o resultado de uma política mesmo quando esta parece fugir a sua compreensão ou distante da sua realidade, como historicamente acontecia com a política externa brasileira. Tal singularidade pode ser vista como uma inovação de um setor da Administração Pública e do seu processo decisório, uma vez que se trata de uma estrutura de poder antes refratária à participação da sociedade. Resta saber se os mecanismos de participação popular criados pelo MRE no caso da Alca continuam funcionando para processos decisórios de outras políticas públicas e se estes foram aperfeiçoados para permitir uma participação mais efetiva da sociedade civil.

## 8. REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto que dispõe sobre a criação da Seção Nacional de Coordenação da Área de Livre Comércio das Américas**, Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Ofício CREDN/P-501/03**, Brasília, 5 de novembro de 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dalari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMPANHA CONTINENTAL CONTRA A ALCA. Declaração Final do I Encontro Hemisférico de Luta contra a Alca. In: **Soberania Sim, Alca Não!**. Campanha Nacional contra a Alca (org.), São Paulo: Expressão Popular, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- MELUCCI, Alberto. *A Invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

- \_\_\_\_\_. **Challenging codes:** collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática:** institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- PORTA, Donatella della. **O Movimento por uma nova globalização.** São Paulo: Loyola, 2007.
- SANCHEZ, Michelle Ratton *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação brasileira (1967-1988). **Revista Sociologia Política.** Curitiba, p.125-143, nov. 2006.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA e FERRAREZI (orgs). **Políticas Públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol. 1.
- SCHERRER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais.** São Paulo: Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. Redes e sociedade civil global. In: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e universidades.** São Paulo: ABONG; Peirópolis, 2002.
- \_\_\_\_\_. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado.** Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Vol. 21, nº 1. Brasília: 2006.
- TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katalysis.** Vol. 10, nº 2, p. 154-163, jul.\ dez. 2007.