

## ***Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica***

### **Advocacy and Influence in Brazilian Foreign Policy on Human Rights: The Advocacy Coalition Framework as theoretical reference for empirical research**

Maíra Martins

Mestranda em Relações Internacionais / Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [maira.martins.silva@usp.br](mailto:maira.martins.silva@usp.br)

**Resumo:** Partindo-se da premissa de que a política externa é uma política pública e, como tal, tem uma dimensão doméstica significativa, o artigo propõe o emprego do “*The Advocacy Coalition Framework*” (ACF) – quadro conceitual elaborado por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith para abordar compreensivamente mudanças em políticas públicas ao longo do tempo, com ênfase no papel das coalizões de *advocacy* como agente político e no processo de aprendizagem voltada para a política como seu precursor – na análise da atuação conjunta de atores estatais não tradicionais e não estatais, na tentativa de influenciar na formulação da política externa brasileira em direitos humanos, conduzida prioritariamente pelo Ministério de Relações Exteriores. Recorre-se ao ACF, que faz parte de vertente analítica em política pública que destaca o papel das ideias e do conhecimento como condicionantes da ação política, por acreditar-se que abordagens de análise política centradas na racionalização do interesse não se adequem à especificidade dos atores em questão, cuja ação estratégica pressupõe-se motivada, sobretudo, pela possibilidade de traduzir componentes de seus sistemas de crença em políticas públicas e tem como principal recurso persuasivo a produção e disseminação de informação dentro de um domínio político.

**Palavras-chave:** ideias; política externa brasileira; direitos humanos; *advocacy*

**Abstract:** Adopting the premise that foreign policy has – as public policy – a significant domestic dimension, this article proposes the use of the Advocacy Coalition Framework (ACF) – a conceptual framework developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith to comprehensively address changes in public policy over time, which emphasizes the role of advocacy coalitions as a political agent and the political oriented learning as its precursor – in the analysis of the joint action of non-traditional state actors and non-state actors, in their attempt to influence on the formulation of Brazilian foreign policy on human rights, primary responsibility of the Ministry of Foreign Affairs. We resort to the ACF, which is part of the analytic branch of public policy that highlights the role of ideas and knowledge as constraints to the political action, believing that policy analysis approaches focused on the rationalization of interest are not best suited to the specific nature of

those actors, whose strategic action we assume motivated mainly by the possibility of translating components of their belief systems in public policy and whose main persuasive resource is the production and dissemination of information within a policy area.

**Keywords:** ideas; Brazilian foreign policy; human rights; advocacy

## **1. Introdução**

Segundo Hafner-Burton (2013), violações de direitos humanos são atos calculados praticados por atores institucionais que esperam obter com elas algum ganho. Sendo assim, tem-se que, para coibi-las, é necessário desequilibrar o cálculo custo-benefício inerente ao ato violador, a favor da prevalência das normas de proteção aos direitos humanos, função essa que caberia à política. Soluções nesse sentido estão fortemente baseadas no impacto que Estados podem exercer na efetivação transnacional dos direitos humanos, ao mobilizarem recursos de política externa visando estimular *compliance*. Sikkink (1993b), por sua vez, defende que, no domínio dos direitos humanos, a modificação de práticas estatais resulta da associação de valores a incentivos materiais; segundo ela, estes podem ser ineficazes se governantes forem indiferentes à mensagem normativa do direito internacional.

Compreender a adoção, por parte de um Estado, de uma política externa em direitos humanos requer, no entanto, além de considerar o papel das ideias na orientação da ação política (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), reconhecer que a intervenção ativa de grupos de *advocacy*<sup>1</sup> é essencial à articulação de concepções de interesse nacional de acordo com valores de direitos humanos (SIKKINK, 1993b). Nesse sentido, para um melhor entendimento sobre como as redes e coalizões introduzem questões de direitos humanos na agenda política, propõe-se o emprego do “*The Advocacy Coalition Framework*” (ACF) – quadro conceitual desenvolvido por Paul

---

<sup>111</sup> No presente trabalho, entende-se *advocacy* como “o ato de identificar, adotar e promover uma causa” frente à opinião pública ou autoridades de governo. (BRELÀZ, 2007)

Sabatier<sup>2</sup>, Hank Jenkins-Smith<sup>3</sup> e colaboradores – como referencial teórico para a análise empírica da influência da sociedade civil organizada e dos atores estatais não tradicionais na mudança política no subsistema da política externa brasileira em direitos humanos (PEBDH), sobretudo a partir da criação do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE) em 2006.

O presente trabalho divide-se em três partes. Na primeira, discorremos sobre o lugar dos direitos humanos na política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), evidenciando um terreno de conflituosidade entre práticas do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e valores defendidos por organizações de direitos humanos. Na segunda, interpretamos a dinâmica do subsistema da política externa brasileira em direitos humanos de acordo nosso referencial teórico, o ACF. Por fim, apontamos afinidades entre o ACF e a literatura em relações internacionais sobre grupos transnacionais de *advocacy* que, embora reconheça o papel a ser desempenhado pela política externa na promoção dos direitos humanos, não se dedica a desvendar seus determinantes internos, escopo do ACF.

## **2. A política externa brasileira em direitos humanos**

Os direitos humanos tornaram-se questão saliente para a política externa brasileira (PEB) no contexto da redemocratização, quando, com o intuito de superar o passado autoritário e obter legitimidade externa como estado democrático de direito, o Estado brasileiro, não sem a influência da sociedade civil organizada, abandona sua posição defensiva quanto ao regime internacional de direitos humanos, baseada no princípio da soberania nacional, em prol do reconhecimento das normas multilaterais (ENGSTROM, 2012). Uma agenda positiva em direitos humanos, entretanto, é tida, sobretudo, como um legado do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002),

---

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Política e Ciência Ambiental da Universidade da Califórnia Davis.

<sup>3</sup> Professor do Departamento de ciências Políticas e Diretor Associado do Centro de Pesquisa Social Aplicada da Universidade de Oklahoma.

por conta de iniciativas como o lançamento dos Programas Nacionais de Direitos Humanos I (1996) e II (2002), o estabelecimento da Secretaria de Direitos Humanos junto à Presidência da República (SDH) (1997), o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2000) e a criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE (1995). (MILANI, 2015a)

O Brasil está atualmente entre os países que ratificaram o maior número de tratados e convenções sobre direitos humanos no Sistema das Nações Unidas e destaca-se, dentre as demais potências médias, por sua proatividade no regime multilateral (MILANI, 2015a); apesar disso, a construção de alianças estratégicas, no contexto da política externa da “autonomia pela diversificação”<sup>4</sup> (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), inaugurada pelo governo Lula da Silva (2003-2010)<sup>5</sup>, sobrepôs-se a preocupações normativas (ENGSTROM, 2012). Mais precisamente, quanto à política externa em direitos humanos, para Milani (2011: 157), tais modificações visaram mitigar “*eventuais custos políticos na consecução de objetivos estratégicos em outras áreas do relacionamento bilateral ou multilateral*” do Brasil, segundo ele, “*sem prejuízo das ferramentas de monitoramento e dos valores universais inscritos na Constituição de 1988*”.

Assim, apesar de ainda enfatizar a importância das instituições multilaterais na promoção dos direitos humanos e, inclusive, ter reforçado sua participação nessas instâncias, o Brasil tende a

---

<sup>4</sup> Estratégia em política externa que visa à inserção do país no sistema internacional, por intermédio de alianças Sul-Sul e de acordos com parceiros não tradicionais, com o propósito de reduzir as assimetrias nas relações com países do Norte e aumentar o protagonismo internacional do Brasil, expandindo sua capacidade negociadora em diferentes tabuleiros. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 283)

<sup>5</sup> Entende-se que o governo Rousseff tenha herdado estratégias de política externa definidas durante o governo Lula, do mesmo partido (SARAIVA, 2014). Assim, embora tenha havido uma notável redução de proatividade na política externa, o que Cornetet (2014) chama, em sua análise, “contenção de esforços”, os objetivos da inserção internacional brasileira mantiveram-se formalmente em vigor, assim como seguiram nas principais posições do MRE a corrente autonomista do Itamaraty. Essa mudança sofreu influência tanto da diferença entre os perfis dos líderes Lula e Dilma, como da piora do cenário externo, em especial pelo agravamento da crise financeira internacional, e da situação político-econômica interna (CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014). Em relação a direitos humanos, embora no início de seu governo Dilma sinalizasse maior atenção à agenda, o desprestígio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por ocasião da expedição de medida cautelar que impunha dificuldades à construção da Usina de Belo Monte; as posições dubitativas nas Nações Unidas, em relação, por exemplo, a violações cometidas na Síria, Irã e Mianmar; e a não adoção da Convenção da ONU que garante direitos aos trabalhadores migrantes demonstram que, assim como no governo Lula, questões de direitos humanos foram relegadas. (CONNECTAS, 2012)

defender o princípio de soberania nacional, em detrimento da pretensão universalista dos direitos humanos. Para Milani (2015a: 86),

o fato de o Brasil sublinhar a necessidade de estruturas e mecanismos de governança mundial mais pluralistas ou de participar ativamente do regime de direitos humanos, não implica que o país deva necessariamente convergir com todas as normas liberais e os valores ocidentais.

Pelo contrário, o projeto político de inserção internacional do Brasil, nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), assume postura crítica quanto aos fundamentos políticos do multilateralismo, denunciando a instrumentalização política do universalismo dos direitos humanos pelos países centrais, que confere ao regime uma perspectiva hierárquica e seletiva, baseada em *double-standards*: maior rigor em relação a seus oponentes políticos e leniência entre aliados, postura essa que ganhou força no contexto de securitização da ordem internacional após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. (MILANI, 2015a)

O governo brasileiro afirma conduzir política externa em direitos humanos baseada nos princípios de não intervenção e não indiferença, que aposta soluções cooperativas entre países do Sul e é contrária à mera condenação de práticas consideradas violadoras, por ignorarem particularidades dos contextos nacionais e levarem ao isolamento do país em questão (AMORIM, 2009).<sup>6</sup> Essa mudança de perspectiva pode ser observada tanto bilateralmente, pela expansão de relações com Estados considerados não democráticos, como Irã, Zimbábue e Guiné-Equatorial; quanto multilateralmente, ao optar pela abstenção em votações, no Conselho de Direitos Humanos (CDH) e na Terceira Comissão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, que

---

<sup>6</sup> Essa postura é tida como ambígua por organizações de direitos humanos, uma vez que o país não demonstrou problemas em manifestar-se favoravelmente a resoluções e decisões condenatórias contra Israel por violações cometidas contra cidadãos e Estado palestinos. (ASANO; NADER, 2011; ASANO, 2013)

visaram condenar violações de direitos humanos cometidas, por exemplo, por Irã e Coreia do Norte. (ASANO; NADER, 2011; ASANO, 2013)

Ativistas de direitos humanos, insatisfeitos com as tais práticas da PEBDH, passaram a denunciá-las como incompatíveis com o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil, constante do art.4º, II, CF/88, bem como com os compromissos internacionais assumidos pelo país. Nesse sentido, objetivando fortalecer a participação cidadã e o controle democrático na formulação da PEBDH, foi criado, em 2006, por entidades não governamentais e órgãos do Estado, o Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos (CBPEDH)<sup>7</sup>, coalizão de *advocacy* que, por meio do estabelecimento de canais de comunicação com o governo, tem conseguido reclamar maior *accountability* e responsividade do MRE na tomada de decisões na PEBDH.<sup>8</sup> Ademais, ao agregar indivíduos e organizações que compartilham valores e preocupações, tem sido facilitador de parecerias na abordagem de questões mais pontuais que concernem à promoção e defesa dos direitos humanos.<sup>9</sup>

Como política *sui generis*, a política externa é, simultaneamente, política de Estado e política pública (MILANI, 2015b: 60). Isso implica que, embora a responsabilidade por sua condução concentre-se no âmbito das instituições de Estado<sup>10</sup>, particularmente do MRE – ao qual, conforme o autor, foi delegada a função de “*pensar a política externa no seu conjunto*”, ajustando incoerências e garantindo sua credibilidade (71-72) –, a política externa seja retirada “*de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes*” (MILANI; PINHEIRO, 2013: 24), para inserir-se no terreno de conflituosidade das escolhas dos

---

<sup>7</sup> Informação disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br>>. Último acesso em 06.07.16.

<sup>8</sup> Como exemplo, temos, a partir de 2014, a de realização de videoconferências entre sociedade civil, MRE e SDH, antes e após as sessões do CDH/ONU, espaço aberto para discussão prévia sobre a pauta dessas sessões e o posicionamento a ser levado pelo Estado brasileiro, bem como para prestação de contas posterior.

<sup>9</sup> Por ocasião do terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) do CDH/ONU, a ocorrer em 2017, o CBDHPE realizou oficina voltada à articulação e engajamento da sociedade civil para elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos no Brasil a serem enviados ao CDH. Informação disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br>>. Último acesso em 23.07.16.

<sup>10</sup> No contexto da democratização, a CF/88 contribuiu para a descentralização das competências em política externa, expandindo o papel do legislativo no seu processo decisório. Ademais, ao dispor sobre os princípios normativos que regem as relações internacionais do estado brasileiro (ver art. 4º, II, CF), submete a condução da PEB pelo MRE ao controle judicial.

governos, que respondem tanto a constrangimentos sistêmicos, quanto a limitações colocadas pelas preferências domésticas.

Assim, segundo Milani (2011; 2015a), a formulação da PEBDH, sendo permeável às demandas de atores não governamentais e à interferência de outras agendas intragovernamentais, passou a refletir não só cálculos políticos em torno de uma concepção tradicional de interesse nacional, como também a disputa política entre uma multiplicidade de atores estatais e não estatais, pela prevalência de ideias, não consensuais e frequentemente contraditórias, sobre o mundo e o papel que a política externa deve assumir na promoção dos direitos humanos. Essa publicização criou uma “*tensão dialética*” entre a elevação de valores universais de direitos humanos, advogada por organizações da sociedade civil, e a primazia da soberania interna, representada pela compatibilização da promoção dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil com interesses estratégicos defendidos pela burocracia e lideranças estatais (MILANI, 2015a). Desse conflito entre práticas políticas resulta, segundo ele, “*uma estratégia política que é qualitativamente nova e incorpora demandas por novos arranjos institucionais e mudanças nos marcos interpretativos da política externa de direitos humanos*”. (MILANI, 2011: 33-34)

Embora não seja ainda possível falar em mudança de paradigma na formulação da PEB, pois a relativa abertura da política externa também pode ser compreendida como resposta adaptativa do executivo – e particularmente do MRE – a pressões desses atores por participação, em prol da preservação de sua autoridade sobre o processo, são perceptíveis os sinais de que o MRE vem sofrendo, paulatinamente, diminuição de seu protagonismo e autonomia na condução da PEB, assumindo cada vez mais o papel de coordenador de atores e agendas (FARIA, 2008). Nesse sentido, afirmam MILANI e PINHEIRO (2013: 27) que tanto o respaldo da autoridade institucional do MRE sobre a formulação da PEB, quanto sua garantia de credibilidade e legitimidade (interna e internacional) atualmente repousam sobre a democratização de seu processo decisório.

Diante do exposto, é suma importância para a Análise da Política Externa, a investigação sobre como as demandas desses novos atores da PEBDH são levadas ao MRE, em que medida são

consideradas na formulação da política externa e, ainda, qual o custo político suportado pelo MRE ao ignorá-las. Certamente não é tarefa simples responder a quaisquer desses questionamentos, essencialmente empíricos; no entanto, acreditamos que o ACF seja referencial teórico que em muito contribui para análise da agência da sociedade civil organizada no âmbito das coalizões de *advocacy* na mudança política no subsistema da PEBDH.

### **3. O ACF aplicado ao subsistema da PEBDH**

O ACF pretende fornecer uma abordagem compreensiva da mudança em políticas públicas ao longo do tempo, dando ênfase ao papel das coalizões de *advocacy* como agente político<sup>11</sup> e ao subsistema político como unidade primária de análise<sup>12</sup>. O quadro abrange três ênfases teóricas complementares: a dinâmica das coalizões de *advocacy*, o aprendizado orientado para a política (AOP) e o processo de mudança política (JENKINS-SMITH et al, 2014). Para este, propõe dois caminhos conceituais: o AOP, processo contínuo de pesquisa e adaptação, motivado pela realização de objetivos políticos fundamentais, que se concretiza na modificação duradoura de pensamento ou intenções de comportamento, como resultado da experiência ou de novas informações (SABATIER; e JENKINS-SMITH, 1999: 123 apud HECLO, 1974: 306), causa de alterações marginais na política pública; e eventos dinâmicos<sup>13</sup>, definidos como choques ou

---

<sup>11</sup> O ACF elege o indivíduo como sua figura central para a compreensão do processo de mudança política e propõe um modelo de coalizões como forma de agregá-los de forma teoricamente útil (SABATIER, 1988: 139). Tais coalizões são formadas por atores tradicionais – legisladores, autoridades de governo e grupos de interesse –, bem como por outras categorias de atores públicos e privados que têm importante papel na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas, e na formulação e implementação de políticas públicas – membros de organizações não governamentais, imprensa, acadêmicos, consultores e judiciário – que compartilham de um sistema de crenças e demonstram nível não trivial de atividade coordenada em busca de objetivos políticos comuns. Para o ACF, a mudança política é primeiramente conduzida por indivíduos em coalizões, não por organizações. (JENKINS-SMITH et al, 2014)

<sup>12</sup> O ACF presume que a atual formulação de políticas públicas é fenômeno material e juridicamente complexo que requer a especialização de atores no âmbito de subsistemas políticos (SABATIER; WEIBLE, 2007: 192-193), definidos por tópico político, escopo territorial e conjunto variado de participantes que buscam influenciar, direta e indiretamente, em seus assuntos (JENKINS-SMITH et al, 2014:189).

<sup>13</sup> Os eventos dinâmicos podem ser externos ou internos ao subsistema. Os externos podem se referir a alterações em condições socioeconômicas e tecnológicas, catástrofes naturais, mudança na coalizão de governo, substituição de lideranças, viradas na opinião pública e impactos de outros subsistemas; os internos referem-se a eventos, nos limites

perturbações que podem alterar substancialmente o equilíbrio de poder entre as coalizões atuantes em um dado subsistema político e favorecer modificações fundamentais na política pública, ao criarem recursos e limitações de curto prazo a sua atuação, (i) promovendo a abertura ou o fechamento de canais políticos; (ii) provocando mudança de agenda; ou (iii) atraindo atenção pública ou política para o subsistema em questão. (SABATIER; WEIBLE, 2007: 198-199)

Assim, tem-se que no subsistema político da PEBDH, a partir da percepção de que, no contexto da “autonomia pela diversificação”, as práticas do MRE que visavam ao crescente protagonismo do Brasil no cenário internacional contrariavam a crença fundamental dos defensores dos direitos humanos de prevalência desses valores universais sobre a persecução de interesses estratégicos em política externa, esses atores organizaram-se em uma coalizão de *advocacy*. Por acreditar-se que a demanda coletiva desses atores por maior *accountability* e responsividade na condução da PEBDH, preferência política considerada fundamental (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999)<sup>14</sup>, só seria alcançada com a junção de recursos e elaboração de estratégia conjunta que possibilitasse melhor explorar as oportunidades de influência oferecidas pela configuração do sistema político<sup>15</sup> (JENKINS-SMITH et al, 2014), o CBDHPE foi criado, em 2006, com a proposta de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático na formulação da PEBDH.

---

do subsistema ou que estão mais propensos a serem afetados por seus atores, que confirmem crenças políticas de coalizões minoritárias e questionem a efetividade das políticas correntes. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

<sup>14</sup> O ACF trabalha com um sistema de crenças organizado hierarquicamente em três níveis: crenças fundamentais (*deep core beliefs*), crenças políticas fundamentais (*policy core beliefs*) e crenças secundárias (*secondary beliefs*) (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191). As preferências políticas, por terem caráter instrumental na implementação das crenças fundamentais políticas e serem mais suscetíveis a ajustes, à luz de novos dados, experiências ou considerações estratégicas, pertencem geralmente à última categoria; contudo, são consideradas fundamentais – e integram as crenças políticas fundamentais –, se (i) tiverem como escopo todo o subsistema político, (ii) consistirem em questões salientes e (iii) tiverem sido ponto de clivagem entre coalizões por algum tempo. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 134). Neste caso, a demanda da coalizão por *accountability* e responsividade na formulação da PEBDH insere-se no contexto mais amplo de democratização do processo decisório da política externa e implicam na alteração da postura institucional centralizadora do MRE, preferência política que se entende fundamental.

<sup>15</sup> As variáveis externas que condicionam as atividades no âmbito dos subsistemas são classificadas nas seguintes categorias: (i) parâmetros relativamente estáveis, que podem se referir a atributos básicos da área-problema ou do bem, valores culturais e estrutura social e arcabouço jurídico; (ii) eventos externos dinâmicos; e (iii) estruturas de oportunidade de longo prazo, categoria intermediária entre parâmetros relativamente estáveis, da qual é subproduto, e o subsistema, que se refere a canais relativamente duradouros, criados no sistema político, que oferecem oportunidades ou limitações de curto prazo aos atores do subsistema. (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al, 2014)

Embora o MRE sustente o discurso da diplomacia pública, que enfatiza um esforço de democratização e transparência da política externa,<sup>16</sup> o CBDHPE tem encontrado dificuldades em fazer valer suas demandas para a PEBDH; apesar disso, tem sido relativamente bem sucedido em constranger o MRE a submeter a política externa ao debate político e a responder a questionamentos e críticas quanto à condução da PEBDH. Nesse cenário de pluralização de atores e agendas, através de diplomatas da Divisão de Direitos Humanos (DDH), cabe ao MRE atuar como intermediário entre as reivindicações do CBDHPE, nossa coalizão minoritária, e os interesses em política externa defendidos, sobretudo, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelas lideranças políticas dos governos Lula e Rousseff e pela alta burocracia posta à frente do MRE, que constituem a coalizão dominante do subsistema em questão.

Como no ACF a coordenação entre os membros da coalizão de *advocacy* é considerada fraca, implicando tão somente no monitoramento recíproco do comportamento político entre membros, a fim de elaborar estratégias políticas complementares (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 140-141), agrega quaisquer atores, inclusive oficiais, que compartilhem de suas crenças políticas e demonstrem nível não trivial de atividade coordenada em busca dos objetivos comuns (JENKINS-SMITH et al, 2014). Sob essa perspectiva, para o ACF, não só o MRE – como instituição de governo a quem foi conferida a atribuição de pensar a política externa em sua totalidade e composta por funcionários de carreira altamente profissionalizados, formados no seio de Itamaraty, instituição insulada que até recentemente centralizava o processo de formulação da PEB – é ator interessado (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993: 213), como também os são os *policy brokers*, neste caso, diplomatas de alto escalão da DDH, comprometidos com os interesses da coalizão dominante, cuja preocupação principal, no entanto, é alcançar soluções razoáveis que mantenham o conflito político dentro de limites aceitáveis no subsistema. (SABATIER, 1988)

---

<sup>16</sup> De acordo com informação constante do sítio do MRE, a "diplomacia pública" é entendida na acepção tradicional como a promoção da imagem de um país no exterior e, em sentido mais amplo como a maior abertura do Ministério das Relações Exteriores e da política externa brasileira à sociedade civil, em um esforço de democratização e transparência das políticas públicas nacionais. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/diplomacia-publica>>. Último acesso em 03.07.2016.

Como resultado dessa intermediação, segundo SABATIER (1988), tem-se uma solução institucional que incorpora concessões às coalizões minoritárias – por exemplo, a instituição de reuniões regulares de monitoramento das atividades da PEBDH –, mas que reflete, sobretudo, os interesses da majoritária, ao restringir a real influência do CBDHPE no seu processo decisório. Essa dinâmica, em que o MRE cede à pressão em medida suficiente para manter o conflito sob controle, permanecerá inalterada até que evento político modifique substancialmente a distribuição de recursos no subsistema, em favor da coalizão minoritária, abrindo janela oportunidade para mudanças em aspectos fundamentais da política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007), o que não se entende tenha ocorrido no período abordado.

#### **4. Grupos de *advocacy* e a promoção transnacional dos direitos humanos**

O ACF faz parte de vertente analítica em política pública que destaca o papel das ideias e do conhecimento na orientação da ação política (FARIA, 2003). Ao adotar como premissa que os indivíduos são limitadamente racionais – ou seja, são capazes de adequar meios para o atingimento de determinado fim, mas apreendem estímulos externos de forma enviesada, através de um conjunto de filtros perceptivos baseados em seu sistema de crenças, estrutura hierárquica de três níveis que distingue entre crenças fundamentais<sup>17</sup>, crenças políticas<sup>18</sup> e crenças secundárias<sup>19</sup> (JENKINS-SMITH et al, 2014) – assume que suas motivações não são reduzíveis à realização do autointeresse, mas sim que seus objetivos são complexos e devem ser verificados empiricamente

---

<sup>17</sup> Pressupostos normativos e ontológicos gerais sobre a natureza humana e a valores fundamentais do indivíduo, formados na infância e de difícil alteração ao longo da vida. (SABATIER; WEIBLE, 2007: 194-196)

<sup>18</sup> Referem-se à realização das crenças fundamentais em determinado subsistema político, nesse sentido, são aplicáveis a todos os seus aspectos e referem-se a preceitos normativos fundamentais (orientação quanto a prioridades valorativas e grupos prioritários) ou com substanciais componentes empíricos (concepções sobre estado e causa do problema e priorização de instrumentos políticos). Crenças exclusivamente normativas são raramente modificáveis, contudo, crenças com componentes empíricos são alteráveis a longo prazo, com o acúmulo gradual de evidências convincentes. (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191)

<sup>19</sup> Crenças relativamente restritas em escopo – abrangência menor que o subsistema – de caráter instrumental na implementação das crenças políticas (referem-se a preferências políticas e aspectos específicos do problema), mais suscetíveis a ajustes, à luz de novos dados, experiências ou considerações estratégicas. (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191).

(SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Dessa forma, deve-se reconhecer, mesmo diante da premissa da racionalidade, que as escolhas humanas são condicionadas pelas ideias disponíveis, que não só restringem o número de alternativas políticas concebíveis, como também constituem interesses e conduzem ações em uma determinada direção. (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993)

Admite-se então que indivíduos possam ser movidos por causas ou ideias a defenderem políticas não facilmente relacionáveis com a maximização do bem-estar individual. Ao organizarem-se em coalizões, mobilizam recursos e exploram conscientemente as oportunidades oferecidas pelas estruturas políticas para traduzir componentes de seus sistemas de crença em políticas públicas que promovam sua visão de mundo, antes que seus adversários façam o mesmo (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Nesse sentido, o ACF aproxima-se da literatura dos grupos transnacionais de *advocacy* (GTA)<sup>20</sup>, forma de organização caracterizada por padrões de comunicação e troca fluidos, voluntários, recíprocos e horizontais entre indivíduos e grupos comprometidos com áreas temáticas especializadas e motivados primeiramente por “ideias principiológicas”, cuja ação coletiva pretende influenciar mudanças políticas, (i) encorajando compromissos discursivos por parte de atores estatais, com o intuito de explorar-se posteriormente a conformidade entre discurso e práticas; (ii) modificando procedimentos nos níveis doméstico e internacional, como forma de ampliar as oportunidade de contato regular entre organizações de *advocacy* e atores institucionais; e (iii) estimulando transformações no comportamento dos governos que resultem em políticas de afirmação dos direitos humanos. (KECK; SIKKINK, 1998)

Ao discorrerem sobre o conceito de redes de *advocacy*, Keck e Sikkink (1998) definem-nas, simultaneamente, como ator político e estrutura de comunicação, por, respectivamente, (i) compreenderem dimensão identitária definida por princípios, metas e objetivos comuns entre seus integrantes e (ii) coordenarem a interação fluida entre organizações e indivíduos membros, por

---

<sup>20</sup> Entre as formas de organização dos GTA estão redes, coalizões e movimentos transnacionais (KHAGRAM et al 2002: 3). Neste trabalho, dá-se especial atenção às primeiras.

meio da qual, ideias são formuladas, testadas e negociadas (3 e 206). Diferenciam-se das coalizões por implicarem menor coordenação de estratégias e táticas compartilhadas, requerendo assim nível menos formal de contato entre seus membros (KHAGRAM et al 2002: 7), distinção que em muito se assemelha àquela entre coalizão em coordenação fraca e forte empregada pelo ACF<sup>21</sup>. Para ambos, integrantes de governos podem ser membros das redes ou coalizões. Segundo Keck e Sikkink (1998: 203), apesar de ocorrerem de forma não institucionalizada e, por isso, serem marcadas por instabilidade e insegurança, conexões com governos são o meio mais eficaz em garantir o avanço dos projetos dos GTA; paralelamente, o ACF elenca entre os recursos das coalizões a obtenção de membro em posição de autoridade tomadora de decisões. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

Os recursos de persuasão e pressão de que dispõem as redes e coalizões determinam sua capacidade de traduzirem ideias em mudanças políticas; entre eles, o principal é o uso estratégico da informação. No ACF, a produção e a disseminação de informação não só cumprem a função de substanciar, aperfeiçoar e modificar crenças mantidas no âmbito das coalizões, como também funcionam como instrumento de convencimento, tanto da opinião pública, quanto da autoridade tomadora de decisão. O aprendizado político entre ou intracoalizes realiza-se com a integração desse conhecimento – fruto tanto da experimentação de novas estratégias, quanto do acesso a novas fontes de informação ou a análises políticas – aos sistemas de crenças individuais, que será gradualmente alterado nesse processo, resultando na modificação de práticas políticas coletivas, inclusive das coalizões dominantes.<sup>22</sup> (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007)

Os GTA, por sua vez, valem-se principalmente do que Keck e Sikkink (1998) chamam de políticas de (i) informação e (ii) simbólica, que consistem, respectivamente, na habilidade desses

---

<sup>21</sup> A coalizão em coordenação forte apresenta um plano de ação comum comunicado a seus membros, monitoramento de *compliance*, e atribuição de sanções por ações em discordância, enquanto a coalizão em coordenação fraca trabalha com o monitoramento recíproco do comportamento político entre membros, a fim de elaborar estratégias políticas complementares. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 140-141)

<sup>22</sup> Como indivíduos tendem a rejeitar aprendizado que se choque com suas crenças mais profundas, este tende a surtir efeito apenas no âmbito das crenças secundárias (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 123).

grupos de produzir informação confiável e de uso político imediato, assim como de deslocá-la para arenas onde causem mais impacto; e no recurso a símbolos, ações ou histórias que dão sentido a uma determinada situação para uma larga e distante audiência. Somam-se a essas as políticas de (iii) *accountability*, quanto a condutas passadas de autoridades ou compromissos por elas não cumpridos; e de (iv) alavancagem – moral, baseada no “*naming and shaming*”<sup>23</sup>, e material, vinculada a incentivos financeiros ou votos em organizações internacionais –, de seus objetivos políticos, ou o recurso a membros mais influentes das redes ou coalizões, ou mesmo a Estados e organismos internacionais, para promoção de determinada causa. (16-26)

Os GTA tendem a emergir como meio de avançar campanhas<sup>24</sup>, a partir da combinação entre a ausência de canais efetivos de comunicação entre sociedade civil local e instituições domésticas e a abertura oferecida por outros Estados e organizações internacionais para repercussão de suas demandas, no que Keck e Sikkink (1998: 201) chamam de “efeito bumerangue”. Nesses casos, com intuito de modificar normas e práticas internas, indivíduos e organizações assentadas domesticamente articulam-se em grupos de alcance transnacional para ampliarem a repercussão de seus argumentos e capacidade de influência frente a Estados e organizações internacionais, para que esses decidam direcionar recursos próprios para incentivar governos-alvo a promoverem os direitos humanos internamente (KECK; SIKKINK, 1998)

Assim, os GTA consideram ser a política externa – como política pública de vocação transnacional que, embora sofra limitações sistêmicas, é formulada no âmbito interno dos Estados, de forma mais ou menos democrática, para surtir efeitos dentro e fora de suas fronteiras (KHAGRAM et al, 2002) – instrumento potencial de promoção de direitos humanos (SIKKINK,

---

<sup>23</sup> Estratégia adotada por organizações internacionais, mídia e organizações não-governamentais para fazer cumprir normas internacionais de direitos humanos, que coloca em evidência violações cometidas por Estados, com o objetivo de constrangê-los a interrompê-las. Segundo Hafner-Burton (2008), existe certo consenso de que a publicização de abusos, especialmente quando feita por atores moralmente íntegros, pode resultar em melhores práticas em direitos humanos.

<sup>24</sup> Campanhas são “conjuntos de atividades estrategicamente relacionadas, em que membros de uma rede principiológica difusa desenvolvem laços explícitos e visíveis e reconhecem mutuamente papéis na busca por um objetivo comum” (KECK; SIKKINK, 1998: 6). Consistem em processos de construção de questões, em que ativistas identificam um problema, especificam a causa e propõem uma solução, visando produzir mudança procedimental, substantiva e normativa na área de preocupação. (KECK; SIKKINK, 1998: 8)

1993b) e sobre ela pretendem influir por meio de seus braços domésticos. Foi justamente a partir da percepção de que “o sucesso da proteção internacional dos direitos humanos exigia (...) um trabalho de fundo acerca do comportamento internacional dos países, incluindo do Brasil” que a Conectas – organização não governamental internacional e membro ativo do CBDHPE, fundada em São Paulo, em 2001, para promover os direitos humanos e o Estado Democrático de Direito nos países do Sul Global – criou seu Programa de Política Externa e Direitos Humanos, em 2005. (CONNECTAS, 2014: 9)

Para Keck e Sikkink (1998: 203), a intervenção ativa desses grupos de *advocacy* é necessária para introduzir questões de direitos humanos na agenda política, uma vez que políticas governamentais são frequentemente formuladas em resposta a pressões políticas e formuladas com base em informações por eles fornecidas. Nesse sentido, é entendimento compartilhado pelos membros do CBDHPE ser fundamental para que os direitos humanos recebam tratamento prioritário na política externa que a sociedade civil participe da sua formulação, visando garantir que os posicionamentos internacionais do Estado estejam em conformidade com os compromissos por eles assumidos em matéria de direitos humanos, internacional, regional ou domesticamente. Tais compromissos fundamentam a missão do CBDHPE de promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e fortalecer a participação cidadã e o controle social sobre a PEBDH.<sup>25</sup>

Os Estados mais suscetíveis a essa influência são aqueles que aspiram fazer parte da comunidade normativa de nações; contudo, compreender a adoção, por parte de um Estado, de uma política externa em direitos humanos requer não só considerar o papel das ideias como referenciais valorativos que orientam a ação política (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), como também reconhecer o papel dos grupos de *advocacy* como seu “*mecanismo de transmissão*”<sup>26</sup> (SIKKINK, 1993a), ao promoverem a internalização do conteúdo de normas internacionais protetivas, por meio de processo de aprendizado interativo entre Estados, especialistas e ativistas. Com o propósito de

---

<sup>25</sup> Informação disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br>>. Último acesso em 06.07.16.

<sup>26</sup> Em Goldstein e Keohane (1993: 14) o termo é usado para referir-se ao papel de comunidade epistêmica em impulsionar um conjunto particular de ideias.

articular concepções de interesse nacional de acordo com valores de direitos humanos (SIKKINK, 1993b), os GTA mobilizam-se de forma a alterar o cálculo de custos e benefícios envolvido na condução de políticas pró-direitos humanos por governos, tornando a questão saliente, usando, sobretudo, de recursos simbólicos e informacionais. (KECK; SIKKINK, 1998)

A promoção dos direitos humanos no exterior como interesse nacional, segundo Sikkink (2011: 11-12), nasce intersubjetivamente como um padrão de “comportamento apropriado” para, ao longo do tempo, sua reiteração e aceitação por uma massa crítica de atores levarem a sua institucionalização. A instrumentalização da política externa na promoção dos direitos humanos, contudo, não alcançou – e é provável que nunca alcance – tal patamar de assentimento por parte da comunidade internacional, permanecendo como tópico de intensa disputa quanto à legitimidade, diante do princípio da soberania, e às formas de efetivação. Os Estados, contudo, segundo Sikkink (1993b), ao comprometerem-se com um conjunto de obrigações legais explícitas e com o desenvolvimento de instituições jurídicas internacionais de direitos humanos, ressignificaram a soberania interna estatal, de forma a concebê-la à luz da prevalência dos direitos humanos, transformando assim a natureza das relações internacionais.

## **5. Conclusão**

O ACF foi a princípio pensado como quadro de análise de políticas essencialmente domésticas, ao estabelecer que indivíduos possam ser movidos por pressupostos normativos e valores fundamentais a defenderem ideias não facilmente relacionáveis com um entendimento puramente racionalista de interesse e que agem coletivamente em coalizões, mobilizando os recursos de que dispõem, com o objetivo de traduzirem crenças comuns em políticas públicas. Não obstante, o ACF aproxima-se da literatura em relações internacionais que aborda o papel das ideias como condicionantes da ação política e dos grupos transnacionais de *advocacy* como empreendedores políticos no sistema internacional.

Essa, no entanto, apesar de reconhecer a política externa como instrumento relevante na promoção dos direitos humanos no exterior, não tem por escopo debruçar-se sobre seus determinantes domésticos. Assim sendo, defende-se que o ACF possa servir como referencial teórico para pesquisa empírica em política externa que pretenda investigar a influência de atores não tradicionais na sua formulação. Particularmente quanto ao subsistema da política externa em direitos humanos, o ACF coloca-se como recurso de grande valia na análise da atuação do CBDHPE, coalizão minoritária, em promover a democratização da PEB, ao demandar do MRE maior *accountability* e responsividade na condução da PEBDH.

### **Referências Bibliográficas**

- AMORIM, C. (2009). Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, 18(2): 67–75.
- ASANO, C. (2013). Política Externa e Direitos Humanos em Países Emergentes: Reflexões a partir do Trabalho de uma Organização do Sul Global. *Sur*, 10(19): 118-137.
- ASANO, C; NADER, L. (2011). Reflexões sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula (pp. 116-133). In Paula, M. (org). “*Nunca antes na história desse país*”...?: *um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- BRELÁZ, G. (2007). Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: Principais Descobertas de um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos. In *XXXI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *RBPI* 57(2): 133-151.
- CONECTAS Direitos Humanos. (2012). Ambiguidade marca a política externa de direitos humanos no primeiro ano do governo Dilma. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/noticia/ambiguidade-marca-a-politica-externa-de-direitos-humanos-no-primeiro-ano-do-governo-dilma>>. Último acesso em 22.09.2016.

- CONNECTAS Direitos Humanos. (2014). *Política Externa e Direitos Humanos: Estratégias de ação para a sociedade civil. Um olhar a partir da experiência da Conectas no Brasil*. Série Conectas (1), São Paulo, Brasil, 2ª ed.
- CORNETET, J. M. C. (2014). A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. *Revista Conjuntura Austral* 5(24): 111-150.
- ENGSTROM, P. (2012). Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma'. *Critical Sociology* 38(6): 835-849.
- FARIA, C. A. P. (2003). Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS* 18(51): 21-29.
- FARIA, C. A. P. (2008). Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *RBPI* 51(2): 80-97.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework (pp. 3-30). In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- HAFNER-BURTON, E. M. (2013). *Making Human Rights a Reality*. New Jersey: Princeton University Press, 1 ed.
- HAFNER-BURTON, E. M. (2008). Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization* 62(4): 689-716.
- KECK, M. E.; SIKKINK, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KHAGRAM, S. et al. (2002). From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. In Khagram, S. e Sikkink, K. (ed.). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- MILANI, C. R. S. (2011). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In PINHEIRO, L. e MILANI, C. R. S. (org). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- MILANI, C. R. S. (2015a). Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. *Politikon: South African Journal of Political Studies* 42(1): 67-91.

- MILANI, C. R. S. (2015b). Política Externa é Política Pública?. *Insight Inteligência*, XVIII: 56-75.
- MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional* 35(1): 11–41.
- JENKINS-SMITH, H. et al. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. In SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. (ed.). *Theories of Policy Process*, 3 ed. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21 (2/3): 129-168.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (1993). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In SABATIER, P. A. (ed.). In *Theories of Policy Process*, 1 ed. Boulder, CO: Westview Press.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of Policy Process*, 2 ed. Boulder, CO: Westview Press.
- SARAIVA, M. G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais* 44: 25-35.
- SIKKINK, K. (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- SIKKINK, K. (1993a). Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization* 47(3): 411-441.
- SIKKINK, K. (1993b). The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. In GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. O. (ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- SIMMONS, B. A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press

**MARTINS, Máisa. *Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica***

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* 29(2): 273–335.