

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MAÍRA MARTINS ALMEIDA DA SILVA

Advocacy, Política Externa e Controle Legislativo
**Uma Análise da Participação da Comissão de Direitos
Humanos e Minorias no Comitê Brasileiro de Direitos
Humanos e Política Externa de 2006 a 2015**

São Paulo
2018

MAÍRA MARTINS ALMEIDA DA SILVA

Advocacy, Política Externa e Controle Legislativo

Uma Análise da Participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias no Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa de 2006 a 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Janina Onuki.

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Silva, Maíra Martins Almeida da.

Advocacy, Política Externa e Controle Legislativo: Uma Análise da Participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias no Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa de 2006 a 2015. /

Maíra Martins Almeida da Silva. --
Orientador(a) Janina Onuki. São Paulo: 2018.
56p.

Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais.

1. Política externa brasileira. 2. Direitos Humanos. 3. Advocacy. 4. Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. I. Silva, Maíra Martins Almeida da. II. *Advocacy*, Política Externa e Controle Legislativo: Uma Análise da Participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias no Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa de 2006 a 2015.

CDD 327.81

Resumo: Partindo da perspectiva de que a política externa é uma política pública, o presente artigo pretende verificar a hipótese de fortalecimento da atuação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM-CD) no exercício de suas prerrogativas de controle da política externa brasileira ao integrar o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), coalizão de *advocacy* que agrega organizações da sociedade civil e entes estatais em prol do objetivo comum de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira em direitos humanos. Com esse propósito, analisamos quantitativamente as atividades de interface internacional realizadas pela Comissão entre os anos de 1995 e 2015, esperando verificar aumento relativo daquelas que pretenderam monitorar e avaliar a atuação externa estatal a partir de 2006, ano de constituição do Comitê. Os resultados obtidos apontaram para a realização periódica pela CDHM-CD, de 2005 em diante, de eventos de monitoramento da política externa brasileira em direitos humanos, que contaram com a participação da sociedade civil e de autoridades de Estado, investigados no trabalho. Concluímos que, embora a análise quantitativa realizada não corrobore nossa hipótese inicial, não podemos descartar a importância do Comitê na instituição e continuidade da iniciativa acima mencionada, que representou inovação no rol das atividades desempenhadas pela Comissão. Além disso, a evolução das atividades da CDHM-CD a partir da constituição do CBDHPE sugere que a atuação da primeira passou a refletir, em maior medida, o potencial da política externa como instrumento para o avanço dos direitos humanos e, em consequência, o próprio caráter transnacional desses direitos, em diálogo com a hipótese teórica de aprendizado político entre membros de uma mesma coalizão proposta pelo referencial *Advocacy Coalition Framework*.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Direitos Humanos, *Advocacy*, Controle Legislativo, Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados

Abstract: From the perspective of foreign policy as a public policy, the article herein intends to verify the hypothesis that the Commission on Human Rights and Minorities of the Brazilian House of Representatives (CHRM-HR) has intensified its efforts in monitoring the performance of the Executive Branch of the Brazilian government with regards to the State's foreign policy when it became a member of the Brazilian Committee on Human Rights and Foreign Policy (BCHRFP), advocacy coalition that brings together civil society organizations and state entities to strengthen civic participation and democratic control over the Brazilian Foreign Policy on Human Rights. For this purpose, we quantitatively analyzed the activities performed by the Commission between 1995 and 2015 that presented an international interface. In this respect, we expected to note a relative increase of those aiming at monitoring and evaluating State's external actions from the creation of the Committee in 2006. The results obtained pointed that from 2005 on periodic events have taken place in the CHRM-HR with the specific purpose of controlling Brazilian foreign policy, with the participation of civil society and State authorities. We concluded that, although the quantitative analysis did not corroborate our initial hypothesis, we cannot rule out the importance of the Committee in the institution and continuity of the initiative above, which represented an innovation among the activities carried out by the CHRM-HR. In addition, the evolution of the Commission's activities in scope since the constitution of BCHRFP could suggest that the actions of the first have begun to reflect the power of foreign policy in advancing human rights and the very transnational character of these rights, in accordance with the theoretical hypothesis of policy-oriented learning among members of the same coalition proposed by The Advocacy Coalition Framework.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Human Rights, *Advocacy*, Legislative Control, Brazilian Committee on Human Rights and Foreign Policy, Commission on Human Rights and Minorities of the Brazilian House of Representatives

1. Introdução

Partindo da perspectiva de que a política externa é uma política pública, o presente artigo pretende investigar a incidência política da sociedade civil organizada sobre o controle da política externa brasileira (PEB) pelo Poder Legislativo, a partir da análise da participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM-CD) no Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE). Trata-se este de coalizão de *advocacy*ⁱ que agrega organizações da sociedade civil (OSC) e entes estatais, em torno da missão comum de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da PEB, visando à prevalência dos direitos humanos. Nesse sentido, têm como estratégia o estímulo à formalização de canais de diálogo permanente entre poder público e sociedade civil.ⁱⁱ

O CBDHPE foi instituído em 2006, no governo Lula da Silva (2003-2010), com os objetivos de monitorar e influenciar os processos de tomada de decisão na política externa brasileira em sua interface com os direitos humanos (PEBDH), a partir de uma percepção compartilhada de que sua perspectiva pública só se tornaria menos precária quando houvesse expressiva reivindicação social por *accountability* e responsividade por parte do Ministério de Relações Exteriores (MRE). Sua natureza híbrida aportou ao arranjo tanto a legitimidade e autoridade das instituições de Estado em fiscalizar a implementação de políticas públicas governamentais pelo Poder Executivo, quanto a expertise de uma variedade de OSC em diferentes temas relacionados a direitos humanos e política externa.

Tal formato conforma-se com o dos chamados “grupos transnacionais de *advocacy*” (GTA), categoria de interesse das relações internacionais que reúne coalizões, redes e movimentos determinados a influenciarem nos rumos da agenda política internacional (KHAGRAM et al, 2002). São compreendidos simultaneamente como agentes e estruturas de ação coletiva constituídas por organizações e indivíduos motivados por ideias a promoverem causas não relacionáveis com um entendimento racionalista de interesses (KECK; SIKKINK, 1998).

Para os GTA, a política externa – como política pública de vocação transnacional (KHAGRAM et al, 2002) – é potencial instrumento para o avanço dos direitos humanos em escala mundial. Assim, com o propósito de articularem concepções de interesse nacional de acordo com valores de direitos humanos (SIKKINK, 1993b), mobilizam-se para alterar o cálculo político em prol da projeção internacional de valores de direitos humanos por parte de

governos, empregando para isso uma combinação de técnicas de persuasão, socialização e pressão, baseadas, sobretudo, na produção, interpretação e fornecimento de informação. (KECK; SIKKINK, 1998)

Apesar do reconhecimento do papel da política externa na promoção de direitos humanos no exterior, essa literatura não se dedica a desvendar seus determinantes domésticos. Recorremos então ao “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF) – parte de vertente analítica em políticas públicas que destaca o papel das ideias e do conhecimento como condicionantes da ação política (FARIA, 2003) – como referencial teórico para análise empírica que pretende investigar se o padrão de atuação da CDHM-CD sofreu alterações motivadas pela sua participação no CBDHPE. Trata-se de quadro conceitual desenvolvido por Paul Sabatierⁱⁱⁱ, Hank Jenkins-Smith^{iv} e colaboradores para análise das transformações das políticas públicas ao longo do tempo, com ênfase no papel das coalizões de *advocacy* como ator político e no processo de aprendizagem política como seu precursor.

Trabalhamos com hipótese inicial de que a CDHM-CD, ao integrar o CBDHPE passa a exercer maior controle sobre a PEBDH conduzida pelo Executivo, o que seria demonstrado por aumento relativo de atividades com interface internacional que manifestem o propósito de avaliar atos e políticas governamentais a partir de 2006. A fim de verificá-la, realizaremos análise empírica a partir de dados extraídos dos relatórios anuais de atividades da CDHM-CD referentes ao período entre 1995 e 2015 e entrevistas complementares com colaboradores do CBDHPE.

Inicialmente, construímos banco de dados com o intuito de obter quantitativo das atividades desenvolvidas pela CDHM-CD durante o intervalo em questão, como será esmiuçado adiante. Dentre aquelas com o intuito de exercer controle sobre a PEBDH, destacaram-se os eventos de monitoramento promovidos, a partir de 2005, no âmbito da Comissão. Tais eventos, majoritariamente Audiências Públicas (AP), contaram com a presença de representantes do Executivo, do Ministério Público Federal (MPF), de parlamentares e da sociedade civil para debater, a portas abertas, os rumos da atuação externa do Estado brasileiro. Dada a relevância da iniciativa para o estudo em questão, na sequência, debruçamo-nos sobre seu processo de convocação e dinâmica interna, tendo como fontes notas taquigráficas e entrevistas de participantes.

As próximas seções deste trabalho serão dedicadas, respectivamente, a breve contextualização da criação do CBDHPE, durante o governo Lula da Silva (2003-2010), à discussão sobre a democratização da PEB; à iniciativa de constituição do CBDHPE; à apresentação da CDHM-CD; e à análise empírica, precedida por interpretação do caso em questão à luz do referencial teórico adotado.

2. Contextualização da criação do CBDHPE

De acordo com Sikkink (1993b: 142-143), uma política estatal em direitos humanos compreende (i) a adesão do Estado a regime internacional ou regional protetivo, pela ratificação de seus tratados fundamentais e (ii) a projeção internacional de valores de direitos humanos, somada a sua incorporação ao cálculo político da atuação externa. Infere-se então não ser possível pensar numa política externa brasileira em direitos humanos antes da liberalização política dos anos 80, iniciada pelo governo José Sarney (1985-1990).

Durante nosso processo de redemocratização, os direitos humanos tornaram-se questão saliente para a PEB. Nesse contexto, o Brasil abandona sua posição antes defensiva quanto ao regime internacional, que preconizava pela defesa do princípio da soberania nacional, em prol da adoção de política de respeito às regras multilaterais (ENGSTROM, 2012). Passou assim a sinalizar – tanto à comunidade internacional, quanto à sociedade brasileira – uma ruptura em relação ao passado autoritário, garantindo legitimidade externa como estado democrático de direito.

A afirmação dos direitos humanos no Brasil é tida, no entanto, como feito do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando lançados os Programas Nacionais de Direitos Humanos I (1996) e II (2002), criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos na esfera do Ministério da Justiça (1997) e reconhecida a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2002) (MILANI, 2015a). Cabe ainda destacar que, em 1995, no âmbito do discurso de diplomacia pública de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia^v, foi criado o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE, visando facilitar o diálogo entre Itamaraty e atores sociais, no processo preparatório da delegação brasileira para as Conferências Sociais da ONU da década de 1990^{vi}, primeiros esforços relevantes de aproximação entre sociedade civil e Itamaraty.

As interações pontuais e transitórias ocorridas nessa ocasião frustrariam, no entanto, as expectativas de abertura da PEB à participação social (LIMA, 2009). A esse respeito, sugere Oliveira (1999: 136-139) que uma maior inclusão na formulação da política externa de organizações da sociedade civil estaria ameaçada pela percepção do MRE de que a atuação dessas dar-se-ia a partir de valores universais, enquanto a diplomacia deveria promover valores nacionais. Por isso, segundo o diplomata, sua contribuição à formulação das diretrizes de ação externa deveria se dar mediante processos de consultas *ad hoc* e não permanentes. Não haveria justificativa, segundo ele, para integrá-las ao Itamaraty pela estruturação de instâncias mais formais e permanentes de representação, pois, havendo necessidade, a instituição iria a seu encontro.

Tal perspectiva contrasta com o entendimento mais geral de que a liberalização política brasileira, associada à diversificação da agenda internacional e ao aumento do número de atores interessados na formulação da política externa, resultou em democratização da PEB, ao comprometer o baixo grau de politização que lhe atribuía o *status* de política de Estado e o tradicional insulamento burocrático do Itamaraty na sua formulação^{vii} (LIMA, 2000). Embora relevantes, a influência desses fatores sobre o comportamento em política externa, segundo Hermann e Hermann (1989), não é direta e unívoca. Nesse sentido, Farias e Ramanzini Júnior (2015) questionam sobre se essas mudanças no padrão das relações Estado-sociedade realmente influenciaram na tomada de decisões em políticas estratégicas, tal qual a política externa. Para Faria (2008), mesmo que se reconheça a abertura da diplomacia à participação de uma pluralidade de novos atores, isso não implica necessariamente numa mudança no paradigma de formulação da política externa; na verdade, bem pode ser compreendida como resposta adaptativa do MRE às pressões por “*horizontalização legal*” e “*verticalização pragmática*”^{viii} (FRANÇA; SANCHEZ, 2009), sem que seja perceptível alteração substancial em sua posição frente ao processo. Afinal, como coloca Lima (2000), no contexto democrático, a busca do equilíbrio entre os recursos de autoridade e representação é necessária tanto à legitimidade das posições diplomáticas, quanto à credibilidade da política externa junto aos parceiros internacionais.

Farias e Ramanzini Júnior (2010; 2015) observam ainda que participação não é sinônimo de influência. Dada a crescente complexidade dos assuntos abordados, a formulação da política externa requer atualmente maior *expertise*, acarretando, cada vez mais, maior interação entre entes estatais e entre diplomacia e sociedade civil, sem que seu resultado final

deixe de refletir automaticamente as preferências do MRE. O Itamaraty, como instituição, tende a resistir à democratização, aqui entendida não somente como a mitigação de seu insulamento burocrático, mas também como ruptura qualitativa no padrão de tomada de decisão que resulte em maior responsividade e *accountability* (2010). Assim, segundo Pinheiro (2003: 55-56), o MRE cria

uma imagem de crescente desinsulamento e representatividade para a política externa brasileira sem abrir mão de sua autonomia, ao se favorecer da inexistência de mecanismos que o tornem – mesmo que indiretamente – responsabilizável perante os eleitores.

A perspectiva pública da política, segundo Faria (2008), só avançará quando houver expressiva reivindicação social por sua democratização. Nesse mesmo sentido, em relação à PEBDH, afirma Asano (2013) ser crucial o papel da sociedade civil em demandar transparência, prestação de contas e coerência no posicionamento internacional do país em relação aos compromissos assumidos, aumentando assim o custo de uma política externa que não esteja atenta para a promoção dos direitos humanos. Compartilhando dessa percepção, organizações da sociedade civil, em articulação com a CDHM-CD, a Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal (CDH-SF) e a PFDC, constituem, em 2006, o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, coalizão de *advocacy* cuja pretensão é exercer *accountability* social^{ix} sobre a condução da PEBDH pelo Executivo. Suas ações são orientadas tanto para atrair a atenção da opinião pública para os assuntos de política externa, como para a abertura de canais de aproximação entre sociedade civil e entes estatais. Assim, além de denunciar, em casos concretos, o que entende como uma flexibilização pelo Estado brasileiro do princípio de prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, demandam maior *accountability* e responsividade na formulação da PEBDH, ou seja, uma mudança no paradigma das relações Estado-sociedade.

O CBDHPE foi instituído durante o governo Lula da Silva (2003-2010), no contexto da estratégia em política externa intitulada por Vigevani e Cepaluni (2007) “autonomia pela diversificação”. Essa consistiu na 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 Norte-Sul e ampliar o protagonismo internacional do Brasil, expandindo assim sua capacidade negociadora em diferentes espaços. Embora a política externa sob o governo Lula não tenha se afastado do objetivo historicamente de promover o desenvolvimento do país, preservando sua autonomia política, afirmam os autores que a PEB sofreu ajustes e mudanças de programa em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso

(1995-2002)^x, condicionados tanto por alterações sistêmicas objetivas, quanto pela divergência na interpretação desses eventos (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993). Mais precisamente quanto à política externa em direitos humanos, segundo 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), sem prejuízo das ferramentas de monitoramento e dos valores universais inscritos na Constituição de 1988.

Esse novo projeto político de inserção internacional do Brasil colocou-se de forma mais crítica quanto às estruturas e os mecanismos de governança mundial, denunciando a instrumentalização política do universalismo dos direitos humanos pelos países centrais (MILANI, 2015a). Nesse sentido, segundo o Ex-Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim (2009), o governo brasileiro teria conduzido uma PEBDH baseada nos princípios de não intervenção e não indiferença, apostando em soluções cooperativas e no diálogo entre países do Sul e posicionando-se contrariamente à mera condenação de práticas consideradas violadoras, que ignora particularidades dos contextos nacionais e levam ao isolamento do país em questão.

Asano e Nader (2011: 123-125), colaboradoras da ONG Conectas Direitos Humanos (Conectas), defendem, entretanto, ser tênue o limite entre, de um lado, o diálogo e a cooperação e, de outro, a omissão e a conivência. Defendem que a alternativa de Lula e Amorim para os direitos humanos seria válida desde que o Estado brasileiro reconhecesse os abusos cometidos pelos países parceiros e posicionasse-se a favor da responsabilização dos violadores e da reparação às vítimas. Segundo elas, em alguns episódios no governo Lula, a não interferência sobrepôs-se a princípios básicos da dignidade humana. Trazem como exemplos a condenação pelo presidente, em visita ao país, de greve de fome feita por prisioneiros políticos cubanos e a indiferença com a qual tratou campanha virtual que pedia sua interferência no caso de iraniana sentenciada à pena de morte por apedrejamento, aproveitando-se de seu bom relacionamento com o Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad.^{xi}

Apesar dessas críticas, não podemos dizer que a PEBDH conduzida durante esse governo não tenha alcançado bons resultados, pelo contrário. As mesmas Asano e Nader (2011) reconhecem que, ao aumentar seu protagonismo internacional, o Brasil assumiu responsabilidades na promoção dos direitos econômicos e sociais, com especial destaque para

a cooperação promovida no combate à fome e à pobreza, além de ter proposto iniciativas, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, em prol de mecanismos de monitoramento que visassem universalizar o tratamento dos direitos humanos pela ONU, como a Revisão Periódica Universal e as Metas Voluntárias em Direitos Humanos. A PEB deste período é posta em xeque, sobretudo, no que se refere às relações bilaterais travadas por Lula e Amorim com governos reconhecidamente violadores de direitos humanos que, além de atribuir-lhes legitimidade, repercutiriam nos posicionamentos brasileiros em esferas multilaterais quando de deliberações sobre a situação dos direitos humanos em países específicos.

Apesar do contexto polêmico em termos de política externa em que foi criado o CBDHPE, entendemos sua construção mais como resultado do processo de consolidação de uma cultura democrática e do amadurecimento da antes incipiente sociedade civil organizada no Brasil, do que como efeito direto da PEBDH posta em prática entre os anos de 2003 e 2010. Mesmo porque, mais do que apenas influenciar no sentido de decisões tomadas em política externa, a instituição do Comitê atendeu ao propósito de modificar o *“arcabouço normativo (historicamente) incidente sobre o exercício do poder do Estado para tal política”* (SILVA, 2016).

3. O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa^{xii}

A ideia de criação do CBDHPE, pensado como grupo de acompanhamento da política externa brasileira em sua interface com os direitos humanos, surgiu durante Audiência Pública (AP) realizada na Câmara dos Deputados, em 28 de setembro de 2005, por convocação da CDHM-CD. Esse evento tinha como objeto discutir o monitoramento da PEBDH nas instâncias da ONU e, nesse sentido, apresentar e debater o relatório do Programa de Acompanhamento de Política Externa em Direitos Humanos (PAPEDH) da ONG Conectas, que viria a ser uma das entidades fundadoras do Comitê. Estiveram presentes outras organizações dedicadas à promoção dos direitos humanos, universidades e representantes dos 3 poderes. Destaca-se a participação na composição da mesa da Ministra Maria Luiza Viotti, Diretora do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE, principal interlocutor da sociedade civil no Itamaraty.

O relatório PAPEDH foi definido em audiência pela representante da Conectas como uma proposta para compreensão da PEBDH e capacitação da sociedade civil para atuação nessa seara. Debruçava-se sobre 3 questões: (i) quais as normas que regulam a política externa brasileira no que se refere aos direitos humanos; (ii) o que é a Comissão de Direitos Humanos da ONU^{xiii}; e (iii) como o Brasil tinha votado de 2001 até então nessa Comissão em relação a violações de direitos humanos por países específicos. Sua elaboração, entretanto, além de demonstrar a desconformidade de alguns votos brasileiro em relação ao esperado pela organização, chamou a atenção tanto para o fato de que o Estado brasileiro, através do Executivo, vinha adotando sistematicamente posições em instâncias internacionais não debatidas internamente; quanto para a dificuldade de obter-se informações e justificativas sobre a ação externa do Brasil por parte do MRE. (DETAQ, 2005; CONECTAS, 2005)

Durante essa AP, a Ministra Maria Luiza Viotti, como representante do MRE, é questionada pelo Deputado Orlando Fantazzini sobre a possibilidade de estabelecimento de diálogo permanente entre a CDHM-CD, entidades da sociedade civil e o MRE sobre o comportamento do Brasil na ONU, proposta essa acolhida de bom grado pela diplomata (DETAQ, 2005). Segundo relatos, a iniciativa vinha ao encontro das expectativas da Conectas para a audiência de que se caminhasse no sentido da institucionalização de canal de contato entre o MRE e a sociedade civil por intermédio do legislativo; além disso, foi muito bem recebida pelas demais entidades presentes, que compartilhavam da percepção de que os processos de elaboração e formulação da PEB tinham muito a ganhar em visibilidade e participação. A criação do CBDHPE e a abertura desse canal de interlocução podem ser então entendidas como parte de uma mesma estratégia de monitorar – e potencialmente influenciar – o posicionamento internacional do Estado brasileiro com repercussão na promoção dos direitos humanos no Brasil e no mundo.

Depois de algumas reuniões constitutivas, o CBDHPE foi lançado oficialmente na Câmara dos Deputados, durante o Seminário Participação em Política Externa em Direitos Humanos, em 31 de maio de 2006, com a missão de promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático sobre essa política, por meio do estabelecimento de mecanismo de diálogo entre os Poderes de Estado e a sociedade civil. Entre seus membros fundadores estão as OSC Conectas, Comunidade Bahá'i do Brasil e Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos (IDDH)^{xiv}, além da CDHM-CD, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

do Senado Federal (CDH-SF), da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos (PFDC) e do Programa de DST/AIDS do Ministério da Saúde. Agregar entes estatais à sua composição foi fator empoderador, não só por fortalecer a mensagem transmitida pelos atores sociais de que a política externa é política pública, mas também por incorporar aos recursos de *advocacy* da coalizão as suas prerrogativas oficiais.

Os trabalhos do Comitê seguem as seguintes linhas de atuação: (i) criação, promoção e fortalecimento de mecanismos formais de participação cidadã no monitoramento e condução da PEBDH; (ii) fomento à instituição de espaços de articulação e diálogo entre atores – governamentais e não governamentais – envolvidos ou interessados na formulação e implementação da PEBDH; (iii) promoção de atividades de educação em política externa e direitos humanos; e (iv) produção e disseminação de informações sobre a condução da política de direitos humanos pelo Estado brasileiro. Os eventos de monitoramento da PEBDH realizados no âmbito da CDHM-CD inserem-se no item (ii), representando assim apenas uma parcela das atividades do CBDHPE, diversas tanto em relação aos instrumentos empregados, quanto às parcerias e lugares explorados. (DETAQ, 2006). Optamos por destacar os eventos em questão por sua realização estar intimamente vinculada, como veremos, às relações estabelecidas, no âmbito do CBDHPE, entre OSC e CDHM-CD.

4. A Comissão de Direitos Humanos (e Minorias)

A CDHM-CD foi criada pela Resolução nº 80 de 1995 da Câmara dos Deputados com o nome de Comissão de Direitos Humanos (CDH), tendo suas atividades iniciadas nesse mesmo ano. Como comissão permanente, é competente para o exercício das atribuições constantes dos incisos de III a XIV do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), dentre as quais, (iii) a realização de audiências públicas, com a participação de entidades da sociedade civil; (iv) a convocação de Ministro de Estado para prestar informações sobre assunto previamente determinado; (v) o encaminhamento de solicitação de informações a Ministro de Estado; (xi) o exercício de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo; (xiii) a promoção de eventos dentro de seu respectivo campo temático; e (xiv) a solicitação de colaboração de órgãos ou entidades da administração pública, bem como da sociedade civil, para elucidação de matéria referente a sua área de atuação.

Por conta de seu regime jurídico *sui generis*, somaram-se ainda a essas prerrogativas, as atribuições de (a) investigar denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos; (b) fiscalizar e acompanhar programas governamentais para a proteção dos direitos humanos; (c) colaborar com entidades da sociedade civil atuantes na proteção dos direitos humanos; e (d) promover pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo (art. 2º, Res. 80/1995). Cabe, no entanto, destacar que a CDH, embora comissão permanente, não foi constituída como comissão deliberativa; ou seja, não lhe foi inicialmente atribuída a competência para discutir e votar proposições e projetos de lei. Apesar disso, podia apresentar projetos legislativos, substitutivos e emendas orçamentárias, além de fornecer subsídios à atividade legislativa e acompanhar a tramitação de proposições de interesse em análise e deliberação pelo Congresso Nacional.

Foi concebida como espaço pluripartidário de difusão de informações e formação de opinião acerca dos direitos humanos, além de mediadora das relações entre sociedade civil, órgãos do Congresso Nacional e demais poderes estatais. Sua instituição reuniu num espaço de colaboração deputados de diferentes legendas que demonstravam afinidade com a temática de direitos humanos (CDH, 1995) e a baixa rotatividade no seu corpo técnico (CDH, 1995-2003; CDHM, 2004-2015), segundo relatos, conferiu estabilidade para as relações entre a Comissão e a sociedade civil, diante das constantes modificações na constituição parlamentar da Comissão.

A composição anual da CDH(M), assim como a das demais comissões, tem como regra a representação proporcional dos Partidos e Blocos Parlamentares (art. 23 do RICD); na prática, contudo, após designadas, as vagas ainda estão sujeitas a negociações partidárias. A determinação do número de integrantes que cabe a cada uma delas é feita pela Mesa da Câmara, respeitado o disposto em seu art. 25^{xv}, e pode variar anualmente. A maior variação deu-se entre os períodos de 1995 a 2003 e de 2004 em diante, por conta de alteração regimental que modificou o *status* da CDH, repercutindo em diminuição no número de integrantes. Até 2003, a Comissão era uma exceção à norma estabelecida pelo art. 26, § 2º, de que cada deputado poderia integrar como membro titular apenas 1 comissão permanente (art. 2º, Res. 80/1995); assim, era facultado ao parlamentar cumular suas atividades na CDH com as de outra comissão permanente e/ou temporária(s).

Com a aprovação da Resolução nº 20 de 2004, a CDH passa a chamar-se Comissão de Direitos Humanos e Minorias – acumulando competências relacionadas aos direitos das minorias étnicas e sociais – e a integrar o conjunto das comissões deliberativas da Câmara dos Deputados, ou seja, são acrescentadas a suas atribuições as de discutir e votar proposições e projetos legislativos, constantes dos incisos I e II do art. 24 do RI. A partir de então, o número de vagas a serem ocupadas na CDHM-CD – ainda determinado pela Mesa, respeitado o princípio da representação partidária – foi fixado em 18 – diminuição considerável, tendo em vista que entre 2002 e 2003 esse número chegou a 35. Faz-se importante ressaltar, contudo, que esse número nem sempre foi totalmente preenchido.^{xvi}

Ao analisarmos a constituição parlamentar da CDH(M) no período entre 1995 e 2015, tendo como referencial o trabalho de Power e Zucco (2012)^{xvii}, notamos que entre 1995 e 2003 partidos considerados de esquerda nunca formaram maioria na Comissão, o que se deveu, sobretudo, ao princípio da proporcionalidade. A partir de 2004, formaram maioria nos anos de 2004 a 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014. É interessante notar que, a partir de 2007, parlamentares do PR – partido à direita no espectro ideológico – passaram a ocupar parte considerável dos assentos na CDHM-CD designados ao Bloco do Governo, liderado pelo PT – partido considerado de esquerda –, cujos demais integrantes eram PMDB, PP, PR, PTB, PSC, PTC e PCdoB, tendência que persiste até o final do governo Lula; em 2010, somam-se ao PR o PSC e o PTC.

Em razão de seu escopo, desde sua instituição, independentemente de governo, na grande maioria das sessões legislativas, estiveram à frente da CDH(M) parlamentares filiados a partidos de esquerda, exceto em 1998, quando presidida pelo Deputado Eraldo Trindade, do PPB, e em 2013, quando presidida pelo Deputado Pastor Marco Feliciano (PSC):

Quadro 1: Presidências por partidos (1995-2015)

PC do B	PDT	PSC	PPB	PT
1	3	1	1	13

Em 2013, pudemos acompanhar a mais drástica alteração qualitativa em sua constituição quando à eleição para a Presidência da CDHM-CD do Deputado Pastor Marco Feliciano (PSC), acusado de declarações machistas e homofóbicas^{xviii}, somou-se o abandono em massa da Comissão por deputados identificados como de esquerda – em particular os filiados ao PT e PSOL – em protesto contra as incoerências provocadas pelo jogo político pouco democrático a que é sujeitada a distribuição das comissões legislativas^{xix}. O espaço por

eles aberto foi então ocupado por parlamentares filiados a partidos pequenos e conservadores, que viram nesse *locus* possibilidade de projeção.

Nesse contexto, a CDHM-CD é suspensa do quadro de integrantes do CBDHPE por decisão de sessão plenária. Em nota pública, o Comitê apresenta como justificativa o distanciamento da Comissão dos princípios de promoção e proteção dos direitos humanos em função de sua atual composição, irregularidades no processo eleitoral e seu fechamento à participação da sociedade civil.^{xx} A suspensão da CDHM-CD foi levantada no ano seguinte, quando eleito novo presidente, dessa vez do PT, e sua composição parlamentar foi normalizada. No entanto, em decorrência tanto da própria conjuntura nacional e da composição desfavorável do Congresso Nacional para pautas de direitos humanos, como da percepção de novos canais de incidência política por parte do CBDHPE, não se investiu mais com o mesmo comprometimento inicial no vínculo do Comitê com a CDHM-CD. Atualmente, embora a Comissão ainda permaneça como integrante do CBDHPE, a relação entre ambos perdeu em institucionalidade.

5. Análise Empírica

A análise proposta pelo presente artigo será realizada à luz do quadro conceitual intitulado *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que pretende fornecer uma abordagem compreensiva das transformações sofridas pelas políticas públicas ao longo do tempo, no âmbito de um subsistema político^{xxi}, dando ênfase ao papel exercido por coalizões de *advocacy*, como agente e estrutura de comunicação. O quadro abrange 3 ênfases teóricas autônomas, porém complementares, que se debruçam sobre a formação e a dinâmica interna das coalizões, o processo de aprendizagem voltada para a ação política e os caminhos para a mudança política.

Tem como premissa a racionalidade individual limitada; assim, admite que embora a ação humana pressuponha a adequação de meios ao alcance de determinado fim, apreendemos estímulos externos de forma enviesada, através de um conjunto de filtros perceptivos baseados em nossos sistemas de crenças^{xxii}. Nossas preferências, portanto, não podem ser automaticamente reduzidas à realização do autointeresse, uma vez que indivíduos podem ser movidos por causas ou ideias a defenderem políticas não facilmente relacionáveis com a

maximização de seu bem-estar individual. Ao traduzir tal pressuposto para uma teoria sobre a ação política, o ACF defende que indivíduos organizam-se para materializar crenças políticas em políticas públicas, sendo estas resultantes das disputas entre coalizões de *advocacy* atuantes em um dado subsistema político. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999)

O ACF foi, no entanto, idealizado como modelo conceitual para compreensão das transformações em políticas públicas domésticas. Concebemos o caso em tela como diverso em relação à teoria, uma vez que, como colocado por Milani (2015b: 60), trata-se a política externa de política *sui generis*, pois é, simultaneamente, política pública e política de Estado. Este aspecto de sua natureza, por muitos anos, atribuiu ao MRE demasiado controle sobre sua formulação. A nosso ver, apesar da pluralização de atores e agenda, o MRE, em comparação às demais burocracias, ainda concentra excessivamente o processo decisório em política externa.

Nossa coalizão, o CBDHPE, pode ser entendida, de acordo com o referencial, como minoritária; a coalizão majoritária é constituída essencialmente pelo Itamaraty, que representa a resistência à democratização da política externa. Embora a disputa, sobretudo, entre sociedade civil organizada e instituições de governo não corresponda especificamente à idealização do referencial, ao prever que coalizões podem agregar quaisquer atores que compartilhem de crenças políticas e atuem em coordenação não trivial, não inviabiliza a existência de uma que seja predominante, mas não totalmente,^{xxiii} composta por (membros de) burocracia estatal.

Cabe ainda acrescentar que uma mudança no padrão de formulação da PEBDH no sentido de torna-la *accountable* e responsiva – entendida como uma verdadeira transformação em seus fundamentos^{xxiv} –, de acordo com o ACF, mesmo tendo como precursor o aprendizado político, não será alcançada sem que se chegue a impasse prejudicial ou à alteração substancial do equilíbrio de poder entre as coalizões atuantes no subsistema político, provocada por choque ou perturbação^{xxv} (SABATIER; WEIBLE, 2007). Não entendemos ter ocorrido modificação normativa nos parâmetros de formulação da política externa no período em questão; assim, este trabalho apropria-se do modelo apenas no que tange à formação das coalizões e ao aprendizado político.

Após essas considerações acerca do referencial escolhido, seguimos para nossa análise empírica. Com o objetivo de melhor entender a amplitude e o escopo do envolvimento da

CDHM-CD em questões transnacionais, construímos banco de dados a partir das informações extraídas dos seus relatórios anuais de atividades. Foram utilizados os relatórios referentes aos anos de 1995 a 2015, respectivamente, seu ano de constituição e o último ano completo do último mandato presidencial encerrado. Pudemos assim abranger as presidências de Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), governos do PSDB e do PT, bem como os períodos anterior (1995-2005) e posterior (2006-2015) à criação do CBDHPE.

Com isso, pretendemos verificar a hipótese de que ao integrar a coalizão de *advocacy* que conhecemos por CBDHPE, a atuação da CDHM-CD sofreu alterações, verificáveis através do mapeamento e análise de suas atividades, que demonstrariam o exercício de maior controle sobre a PEBDH por parte da CDHM-CD.

Conforme prevê o modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF), as coalizões são formadas por integrantes que partilham do que chama de “crenças políticas fundamentais”, isto é: valores essenciais orientadores da ação política. Podem ser eles agentes oficiais ou atores da sociedade civil, desde que atuem de forma coordenada pelo alcance de objetivos comuns. Acrescenta ainda que estão entre as estratégias das coalizões incluir indivíduos em posições de autoridade, cooptar instituições e conquistar aliados dentro de governos, recursos políticos que ampliarão sua capacidade de alcançar os resultados almejados. Ao articularem-se em coalizão com a CDHM-CD, as entidades da sociedade civil em questão aportam ao arranjo prerrogativas de órgão estatal constitucionalmente competente para fiscalizar a implementação de políticas públicas em direitos humanos pelo Executivo, atribuindo às suas demandas frente ao MRE maior legitimidade, além de autoridade legal. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

Nesse sentido, coalizões são atores políticos e, como tais, compreendem dimensão identitária definida por princípios, metas e objetivos comuns entre seus integrantes; no entanto, são simultaneamente estruturas de comunicação, onde ideias são formuladas, testadas e negociadas a partir da interação entre membros (KECK; SIKKINK, 1998). Esse processo de socialização cria oportunidades para aprendizado contínuo e dinâmico entre integrantes de uma mesma coalizão, cujas bases estão, sobretudo, na produção, análise e disseminação de informações (SABATIER; WEIBLE, 2007). De acordo com o ACF, este tem como propósito melhorar a compreensão, no âmbito da coalizão, sobre o estado das coisas, identificar situações que afetam seus interesses e aperfeiçoar estratégias de ação. (SABATIER, 1988)

Em seguida, concentramos nossos esforços em compreender o processo de convocação e realização de eventos de monitoramento da PEBDH no âmbito da CDHM-CD, ocorridos nos intervalos entre 2005 e 2011 e de 2014 a 2015, com fundamento na prerrogativa da Comissão de fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos (art. 32, VIII, b, RICD). Tais eventos, majoritariamente Audiências Públicas (AP), concretizaram a inserção estratégica e sistemática de temas de política externa na agenda da instituição, grande novidade no escopo de atuação da Comissão a partir de 2005. Contaram com a presença de representantes do Executivo, do MPF, de parlamentares e da sociedade civil, com o objetivo de debater os rumos da atuação externa do Estado brasileiro, de forma a garantir-lhe maior *accountability* e responsividade.

O primeiro deles, a AP n. 1488/05, aconteceu em 28 de setembro de 2005, como resultado da aprovação de requerimento proposto pelo Deputado Orlando Fantazzini, nos termos do art. 117, VIII do RICD, atendendo à sugestão da Conectas. Como adiantado, a organização havia elaborado relatório sobre o posicionamento do Brasil na ONU, com enfoque sobre os votos proferidos na extinta Comissão de Direitos Humanos entre 2001 e 2004 (CONNECTAS, 2005), e pretendia discutir publicamente seus resultados com representantes do governo e do MRE. Era uma preocupação da ONG, compartilhada pelo parlamentar, promover iniciativas para monitorar a PEBDH e participar de seu processo decisório (DETAQ, 2005).

Com esse propósito a CDHM-CD garantiu que fossem convidadas para a Audiência entidades envolvidas na defesa dos direitos humanos e representantes do governo, em especial, do Itamaraty (art. 255, RICD). Segundo informações obtidas através de entrevistas, havia, por parte da Comissão, entendimento de que a condução da PEB pelo Executivo era pouco transparente. Em prol da sua democratização, caberia então a ela usar de sua autoridade como ente estatal para facilitar a criação, no âmbito do Congresso Nacional, de espaços de diálogo sobre a política externa. Nesse sentido, foi proposta pelo Deputado Orlando Fantazzini a abertura de canal de comunicação permanente entre MRE, CDHM-CD e sociedade civil, a ser materializado com a realização periódica de eventos como aquele. (DETAQ, 2005)

Assim, ao recorrer a órgão legislativo competente para controlar e fiscalizar a atuação do Executivo em direitos humanos, a Conectas garantiu que suas demandas perante o MRE de

acesso afirmação e participação política fossem levadas a sério. Temos então que a constituição do CBDHPE, reunindo Conectas, CDHM-CD e outros atores estatais e da sociedade civil, fortaleceu a causa pela democratização da PEB ao favorecer o acúmulo de recursos políticos e a coordenação de estratégias por um melhor aproveitamento das oportunidades de influência oferecidas pelo sistema político. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

Nesse sentido, pretendemos explorar a configuração e a dinâmica dos eventos de monitoramento da PEBDH realizados no âmbito da CDHM-CD como espaços de incidência política e socialização, a partir de notas taquigráficas e entrevistas. Um maior aprofundamento sobre o processo de criação e institucionalização desse canal de diálogo sobre a PEBDH entre Executivo, CDHM-CD e sociedade civil, trabalho conjunto e articulado dos integrantes do CBDHPE, permite-nos melhor compreensão sobre como nossa coalizão articula-se para e durante a realização desses eventos e verificar nossa hipótese de aprendizado político entre membros do Comitê.

5.1. Evolução das atividades internacionais

A primeira parte de nossa análise empírica, como mencionado, pretende verificar a hipótese de que ao integrar o CBDHPE, a CDHM-CD passou exercer maior controle sobre a PEBDH posta em prática pelo governo federal. A fim de buscar evidências nesse sentido, montamos banco de dados a partir de informações extraídas dos relatórios anuais de atividades da Comissão referentes ao período entre 1995 e 2015^{xxvixxvii}.

Com tal propósito inicialmente relacionamos todas as atividades desempenhadas pela Comissão nesse intervalo de tempo e obtivemos seu quantitativo. Após, selecionamos para a construção do banco somente aquelas em que pudemos identificar a presença de elemento internacional, aqui entendido como (i) o envolvimento na atividade de ator transnacional^{xxviii} ou (ii) o caráter internacional da questão abordada^{xxix}. Em seguida, classificamos o que chamamos de atividades internacionais (AI) por tema, assunto e controle (ver Quadro 2), critérios transformados em colunas de variáveis *dummy*.

Ao classificarmos atividade no tema PEB, indicamos a identificação de postura proativa da CDHM-CD em relação ao assunto e (i) seu direcionamento a Estado(s) estrangeiro(s), organização internacional (OI) ou ao Executivo brasileiro; ou (ii) interlocução com autoridades nacionais ou internacionais. Sob esse tema estão iniciativas em prol de

brasileiros no exterior (PEB \wedge BRA); a cooperação institucional em direitos humanos (PEB \wedge COP); o envio de representação a evento internacional (PEB \wedge EI); a manifestação pela adesão a tratado ou pelo cumprimento de obrigação internacional (PEB \wedge NI); a preparação para conferências multilaterais, a provocação de órgão internacional de direitos humanos para exame de caso no Brasil ou a cooperação com OI (PEB \wedge OI); o posicionamento acerca de violações de direitos humanos ocorridas no exterior (PEB \wedge VDH); e a realização de eventos de monitoramento da política externa brasileira (PEB \wedge G).

Quadro 2. Critérios de classificação

Temas	direitos humanos (DH), direitos humanos no Brasil (DHB), direitos humanos no exterior (DHE), direitos humanos na esfera regional (DHR) e política externa brasileira (PEB)
Assuntos	brasileiros no exterior (BRA), cooperação interestatal (COP), evento internacional (EI), estrangeiros no Brasil (EST), normativa internacional (NI), organização internacional (OI), violações de direitos humanos no exterior (VDH), geral (G) e residual (R)
Controle	exercício ou não da prerrogativa de fiscalizar e controlar a atuação do Poder Executivo em relação aos direitos humanos

Calculamos então a frequência anual da variável temática PEB (PEB=1), combinada com cada uma das seguintes variáveis assunto: BRA (BRA=1), COP (COP=1), EI (EI=1), EST (EST=1), NI (NI=1), OI (OI=1), VDH (VDH=1), G (G=1) e R (R=1). Foram encontradas somente as seguintes combinações: PEB \wedge BRA, PEB \wedge COP, PEB \wedge VDH, PEB \wedge EI, PEB \wedge NI, PEB \wedge OI e PEB \wedge G. Após, para cada uma delas verificamos a presença da variável controle (C=1).

Para neutralizar a considerável diferença ano a ano no número absoluto de atividades realizadas pela CDHM-CD, transformamos os valores encontrados para AI em percentual das atividades totais e para PEB e PEB' (PEB \wedge NI, PEB \wedge OI, PEB \wedge VDH e PEB \wedge G), detalhada abaixo, em percentual de AI.

Por fim, dividimos o intervalo entre 1995 e 2015 em 9 períodos distintos, conforme o Quadro 3. Para cada um dos períodos calculamos a média de AI, PEB, PEB \wedge C e PEB'.

Temos interesse especial nos períodos II, III, VI, VII e IX e nas diferenças de médias entre os períodos III e VII, e II e VI, pois relacionam-se diretamente com a nossa hipótese.

Quadro 3. Períodos

Período	Intervalo	Identificação
I	1995-2002	Cardoso / PSDB
II	1995-2005	Antes do CBDHPE
III	1995-2005 e 2013	Sem CBDHPE
IV	2003-2010	Lula
V	2003-2015	PT
VI	2006-2012	Com CBDHPE, antes de 2013
VII	2006-2012 e 2014-2015	Com CBDHPE
VIII	2011-2015	Rousseff
IX	2014-2015	Com CBDHPE, depois de 2013

Calculamos a quantidade de AI em relação ao total; posteriormente, as médias de AI por períodos e a diferença de médias entre períodos:

Quadro 4. Atividades Internacionais por Período (%)

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
29,4	29,1	26,9	27,6	23,4	26	24,1	16,8	17,6

Quadro 5. Diferença de Médias: AI por Período (%)

I-IV	I-V	IV-VIII	III-VII	II-VI
1,8	6,0	10,9	2,8	3,1

Os resultados apontam que as maiores concentrações de AI ocorreram, respectivamente, entre 1995 e 2002 (I), intervalo correspondente ao governo Cardoso (PSDB), e entre 1995 e 2005 (II), antes da criação do CBDHPE; já as menores são encontradas, respectivamente, entre 2011 e 2015, intervalo correspondente ao Governo Rousseff (VIII), e entre 2014 e 2015, período caracterizado pela retomada das relações entre o Comitê e a CDHM-CD (IX).

A diferença entre médias mais significativa está entre os governos Lula e Rousseff (IV e VIII) e a menos entre os governos Cardoso e Lula (I e IV), com vantagem para Lula e Cardoso, respectivamente. Tais números sugerem que a CDHM-CD esteve mais sensível a questões internacionais quando estiveram à frente do Executivo presidentes que promoveram uma política externa ativa (CASON; POWER, 2009).

Na sequência, calculamos a frequência do tema PEB, em relação a AI, as médias por períodos e a diferença de médias entre períodos:

Quadro 6. PEB por Período (%)

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
27,7	27,8	25,5	31,3	34,1	35,8	39,9	38,7	54,2

Quadro 7. Diferença de Médias: PEB por Período (%)

I-IV	I-V	IV-VIII	III-VII	II-VI
-3,6	-6,4	-7,4	-14,4	-8,0

O percentual de PEB em relação às atividades internacionais atinge seu maior valor entre 2014 e 2015, período caracterizado pela retomada das relações entre o Comitê e a CDHM-CD (IX), sucedido pelo intervalo entre 2006-2012 e 2014-2015, que corresponde ao período total de atuação do CBDHPE até 2015, excetuado o ano de 2013, quando da suspensão da CDHM-CD como membro do Comitê (VII). Por entendermos que o valor de IX deve-se não só à influência do CBDHPE, mas também à normalização da composição da Comissão, tendemos a dar maior importância ao valor de VII. O menor índice de PEB, por sua vez, é encontrado no período em que a CDHM-CD não participa do CBDHPE (III): antes de sua criação e em 2013.

Quanto à diferença entre médias, ela é maior entre III e VII (1995-2005, ou seja, entre o período sem CBDHPE (1995-2005 e 2013) e com CBDHPE (2006-2012 e 2014-2015)). A menor está entre os governos Cardoso (I) e Lula (IV), apontando para uma equivalência no volume de atividades em política externa conduzidas pela Comissão em ambos os períodos.

Quadro 8. PEB^{AC} em relação à PEB por Período (%)

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
32,8	32,4	29,7	42,4	34,5	42,9	39,4	21,8	26,8

Quadro 9. Diferença de Médias: PEB^{AC} por Período (%)

I-IV	I-V	IV-VIII	III-VII	II-VI
-9,7	-1,8	20,6	-9,6	-10,5

Ao examinar a frequência de PEB^{AC}, destacamos o intervalo entre 2006 e 2012 (VI), ou seja, período após a constituição do Comitê até o estremecimento das relações com a CDHM-CD como o que acumulou a maior parcela das atividades de monitoramento da política externa, seguido de perto pelo período equivalente ao governo Lula (IV). Dada a

proximidade entre os dados obtidos em IV e VI e a parcial sobreposição dos períodos, é impossível afirmar se a relação entre PEB e Controle é melhor explicada pela influência do Comitê sobre as atividades da Comissão (VI), pela repercussão no Legislativo da polêmica política externa de Lula e Amorim (IV) ou pela combinação de ambas as teorias. No outro extremo, temos o período correspondente ao governo Rousseff (VIII), que não priorizou a política externa, dando pouca margem a atividades de controle, além de ter sido afetado pelo estremeamento das relações entre o CBDHPE e a CDHM-CD em 2013.

Quanto às diferenças de médias, os valores extremos estão entre os governos Lula e Rousseff (superior) e entre os governos PSDB e PT (inferior). De acordo com esses resultados, não é possível inferir que PEB^{AC} seja diretamente influenciada pela parceria entre CDHM-CD e CBDHPE.

Para concluir, resta-nos verificar um último cenário, com fundamento no escopo de atuação do CBDHPE, que abrange tanto o monitoramento (i) da observância pelo Brasil de obrigações regionais e internacionais em direitos humanos, quanto (ii) da conformidade dos posicionamentos bilaterais e multilaterais do Estado brasileiro com o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas nossas relações internacionais (art. 4º, II, CF/88)^{xxx}. De acordo com nossos critérios de classificação, os itens (i) e (ii) estão cobertos pelas variáveis: PEB^{ANI}, PEB^{AOI}, PEB^{VDH} e PEB^G, em conjunto chamadas PEB'. Examinaremos então a evolução de PEB', em relação às atividades internacionais, nos períodos estabelecidos.

Quadro 10. PEB' em relação às AIs por Período (%)

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
19,5	17,4	16,0	19,9	20,1	25,8	25,0	20,4	22,2

Quadro 11. Diferença de Médias: PEB' (%)

I-IV	I-V	IV-VIII	III-VII	II-VI
-0,4	-0,6	-0,6	-9,1	-8,4

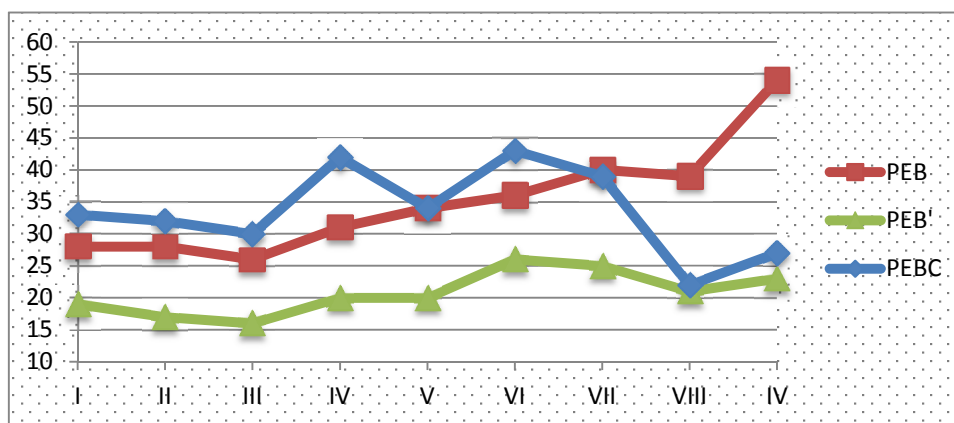
Verificamos que PEB' apresenta seu maior valor relativo entre os anos de 2006 e 2012, ou seja, no intervalo entre a constituição do Comitê e a suspensão da CDHM-CD (VI), e, na sequência, de 2006 a 2012 e de 2014 a 2015, período total de atuação do CBDHPE com

a colaboração da Comissão (VII). Seu menor valor está de 1995 a 2005 e 2013, antes da criação da coalizão e quando da suspensão da CDHM-CD (III).

Quanto à diferença entre médias, ela é maior entre III e VII: períodos sem CBDHPE (1995-2005 e 2013) e com CBDHPE (2006-2012 e 2014-2015). A menor está entre os governos Cardoso (I) e Lula (IV).

O gráfico a seguir demonstra a evolução das variáveis PEB, PEB^C e PEB' ao longo dos períodos examinados:

Gráfico 1. Evolução da variável PEB por períodos



Embora a análise apresentada não contribua para validar nossa hipótese de que ao integrar o CBDHPE, a CDHM-CD passa a exercer maior controle sobre a PEBDH, os resultados obtidos para as frequências de PEB e PEB' em relação às atividades internacionais sugerem que a evolução dessas variáveis ao longo dos anos pode ser explicada pelas relações estabelecidas entre a CDHM-CD e o CBDHPE: ambas apresentam maiores valores relativos em períodos em que figurou como membro atuante do CBDHPE e maior diferença de médias entre os períodos em que não houve relação entre Comissão e Comitê e em que a Comissão integrou o Comitê.

Em relação ao exposto, cabe ainda acrescentar que consideramos a possibilidade de a evolução das variáveis PEB, PEB^C e PEB' entre 1995 e 2015 ter como fator explicativo a variação da composição da CDHM-CD. A princípio, cogitamos analisar sua constituição parlamentar anual em termos de partidos que formam a base do governo e partidos de oposição; porém, esse critério não se mostrou apropriado, dada a diversidade ideológica presente nas bases aliadas dos governos Lula e Rousseff do PT, fator que culminaria na

própria eleição do Dep. Pastor Marco Feliciano (PSC) para a Presidência da Comissão, episódio esse que, como relatado, gerou indisposições dentro do próprio bloco do governo. Na sequência, investigamos se uma variação na maioria da Comissão em relação ao espectro ideológico esquerda-direita poderia melhor explicar a distribuição dessas variáveis no intervalo em questão; no entanto, não verificamos empiricamente padrão que valesse ser considerado.

Por fim, analisamos ainda, se as estratégias em política externa postas em prática pelos governos Cardoso, Lula e Dilma melhor explicariam as modificações no padrão de atuação da CDHM-CD no período analisado. Embora em relação a AI e PEB^{AC} essa variável apresente relevante potencial explicativo a ser explorado, quanto à evolução de PEB e PEB' sua influência é inconclusiva.

5.2. Os eventos de monitoramento da PEBDH

Apesar de a evolução na distribuição das atividades da CDHM-CD revelada pela análise quantitativa realizada acima não corroborar nossa hipótese de que essa, ao integrar o CBDHPE, passa a exercer maior controle sobre a PEBDH, notamos que, a partir de 2005, foram realizados periodicamente no âmbito da Comissão eventos de monitoramento da PEBDH, com a participação de autoridades e membros do CBDHPE. Embora tais iniciativas passem despercebidas num estudo quantitativo, a institucionalização desse espaço de diálogo resulta em real oportunidade de controle e fiscalização da PEBDH pela Comissão, razão pela qual exploraremos o processo de convocação e a dinâmica interna desses eventos nesta próxima seção.

Nesse espaço, representante(s) do MRE e, a partir de 2008, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) prestaram à sociedade civil e outros entes estatais esclarecimentos sobre os posicionamentos externos do Estado brasileiro e estes, por sua vez, manifestaram-se por maior acesso à informação e participação no processo decisório, bem como a respeito dos rumos concretos tomados pela PEBDH. Entre 2005 e 2015 foram realizados 8 eventos dessa natureza na Câmara dos Deputados: 6 audiências públicas (AP) e 2 seminários.

Como já bem relatado, a AP n. 1488/05 inaugurou esse canal de diálogo entre o MRE, geralmente representado pelo Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, o

legislativo e a sociedade civil sobre a política externa brasileira, que seria institucionalizado, nos anos subsequentes, graças à articulação, no âmbito do CBDHPE, entre integrantes da CDHM-CD e organizações da sociedade civil dedicadas à incidência política em direitos humanos. A cada ano, contudo, a CDHM-CD ganhava nova composição parlamentar e com isso colocava-se o desafio de garantir a continuidade da iniciativa. Nesse sentido, a contribuição do secretariado técnico da Comissão foi fundamental tanto à leitura desse novo ambiente institucional e à identificação de potenciais aliados entre os ingressantes; quanto à preservação do histórico das relações estabelecidas entre a CDHM-CD e o restante do CBDHPE, e à conscientização desses deputados a respeito dessa parceria.

Com o tempo e a prática reiterada, passou a haver previsão informal, por parte da gestão do Comitê e do secretariado da Comissão, de realização anual de evento de monitoramento da PEBDH; no entanto, sempre coube a primeira introduzi-lo na agenda da sessão legislativa. Assim, tivemos informação de que de 2006 a 2015, ano a ano, foi enviada proposta de requerimento de audiência pública ou seminário com essa finalidade ao presidente da CDHM-CD – ou a outro deputado já contato que se demonstrasse receptivo a recebe-la – diretamente ou através da Secretaria Executiva da Comissão. Além de direcionar a proposta, esta não raramente era consultada quando de sua elaboração, para ajustes de linguagem e conteúdo, de acordo com o momento conjuntural. Essa proposta, com os sem modificações, seria então apresentada pelo deputado na forma de requerimento de sua autoria e este seguia para deliberação do colegiado. Desde que não houvesse parlamentar disposto a opor-lhe barreira, o que historicamente não foi comum, sua rejeição era improvável, pela própria configuração do procedimento de votação e o esvaziamento dessas reuniões. Se fossem antecipadas dificuldades, o processo era acompanhado mais de perto pelos integrantes do CBDHPE.

A composição parlamentar da CDHM-CD, segundo depoimentos, nunca foi obstáculo para uma interação frutífera com o Comitê, exceto em 2013. Podemos inferir dos depoimentos, é verdade, que a relação entre ambos alterou-se ao longo do tempo, tanto por fatores conjunturais, quanto por influência das preferências manifestadas pelos indivíduos que os compuseram, afinal, instituição não são monolíticas. Quando de sua constituição, a CDHM-CD, como ator político, atuou diretamente na construção e consolidação da coalizão como instrumento de ação coletiva, sem deixar de ser ela mesma um lócus para incidência das organizações que integram o CBDHPE. Para avanço da agenda, essas até então tinham contado ou com o comprometimento ideológico com o avanço dos direitos humanos por parte

de alguns parlamentares, ou com a simples ignorância de outros em relação a essa pauta, associada à disposição para instruir-se a respeito; aqueles que não se identificavam com o tema, mas lá estavam por determinação partidária, deslocados, não eram muito participativos.

A tomada conservadora da Comissão em 2013 – sintoma tanto de mudanças na conjuntura política, quanto na percepção estratégica do papel da CDHM-CD nesse novo contexto de avanço reacionário – vai incentivar o Comitê a explorar novos espaços e parcerias, como fez em 2012, ao realizar audiência pública de monitoramento da PEB no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com a estratégia de estreitar os laços com o Senado Federal. Até 2014, lá teriam lugar esses eventos, mesmo após o reatamento das relações entre o CBDHPE e a CDHM-CD no ano seguinte.

A participação do Comitê nesses eventos propostos para monitoramento da PEBDH requeria preparação prévia. Nesse sentido, foi-nos esclarecido que as OSC integrantes reuniam-se para definir a pauta a ser discutida, deliberação da qual a CDHM-CD não costumava participar. A pauta, segundo depoimentos, era construída coletivamente e procurava refletir tanto as prioridades próprias da agenda da coalizão, como também de seus membros. Analisava-se então estrategicamente a melhor forma de articulá-las dentro de uma fala institucional compreensiva, sem deixar de garantir oportunidade às integrantes de fazerem seu pronunciamento, se assim quisessem. Essa dinâmica foi posta em prática em todos os eventos analisados ocorridos após a constituição do CBDHPE em 2006 – 7 dos 8 em questão.

A fala institucional do Comitê foi proferida por representante(s) da Conectas nos anos de 2006 (Lucia Nader) e de 2010 a 2011 (Camila Asano), da Comunidade Bahá'í entre 2007 e 2009 (Mary Aune), do GAJOP em 2010 (Luiz Emmanuel Cunha), e do IDDH em 2015 (Camila Koch e Fernanda Lapa), como membros do Comitê Gestor. Pudemos notar certa evolução, ao longo dos anos, nessas manifestações, tanto em relação à forma de estruturação, quanto ao conteúdo que escolheu cobrir.

Em 2006, a coalizão foi apresentada de maneira breve e informativa, quanto a seus integrantes, sua missão e seu objetivo de criar canal permanente de diálogo entre os Poderes de Estado e a sociedade civil sobre a PEBDH. Em 2007, introduziu-se na fala prestação de contas e sobre as atividades realizadas até então pelo Comitê, organizada em torno de suas 4

linhas de atuação e com o propósito de introduzir a demanda de transparência a respeito da agenda de prioridades do MRE para o próximo período.

Na AP de 2008, contudo, notamos discurso mais articulado, crítico e claro por parte do Comitê quanto a suas pretensões. Foi construído a partir da concepção de política externa como política pública, a atribuir legitimidade à incidência política da coalizão pela prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Estado brasileiro, valor que é defendido com respaldo constitucional. A atuação da coalizão, conforme colocado, pressupunha a visibilidade das políticas governamentais, materializada na formalização de canais de diálogo entre entes estatais e sociedade civil sobre a PEBDH, do qual era exemplo essa própria audiência pública.

Nesse mesmo ano, ao concluir sua manifestação como representante do CBDHPE, Mary Aune, agora como Secretária Adjunta da Comunidade Bahá'í no Brasil, manifesta-se sobre a perseguição aos Bahá'is no Irã. É interessante notar como até então as falas de apresentação do Comitê não se propunham a levar demandas materiais em política externa, embora essas pudessem aparecer no decorrer das audiências e, indiretamente, nas prestações de conta. Eram, sobretudo, focadas num discurso de aproximação entre sociedade civil e poder público, tendo em vista garantir oportunidades de interlocução com o governo.

Na sequência, o CBDHPE destacou, em 2009, não só seu reconhecimento como interlocutor em questões de política externa e direitos humanos tanto por outras entidades da sociedade civil, quanto pelo Estado, como chamou o Legislativo à participação na PEB, através do acompanhamento e controle das atividades do Executivo, bem como do atendimento das demandas correlatas que chegavam à Casa. Nesse sentido, incita os presentes a trabalharem pelo PL n. 4667 de 2004, que trata dos efeitos internos das decisões dos organismos internacionais de direitos humanos, conhecido como “Lei Ponte”. Nessa ocasião, observamos o Comitê abordar a PEBDH não só sob a perspectiva geral de seus processos, mas também se posicionando concretamente sobre a efetivação interna das obrigações internacionais, o que voltaria a acontecer nos próximos anos.

Em 2010, foi realizado na Câmara dos Deputados o Seminário Direitos Humanos e Política Externa, cujo propósito, além de monitorar a PEBDH, era dialogar com as campanhas presidenciais. Coube então à fala institucional apresentar o Comitê de forma abrangente, abordando sua relação com a Comissão, a interlocução com o governo e a iniciativa dos

eventos de monitoramento promovidos naquele espaço, junto à CDHM-CD. Na sequência, introduziu a Agenda Mínima em Política Externa e Direitos Humanos, documento que abrange 10 compromissos a serem firmados pelos candidatos à Presidência Marina Silva, José Serra e Dilma Rousseff, através de seus representantes: Dep. Fernando Gabeira, o Ex-Ministro José Gregori e o Ex-Ministro e Deputado Nilmário Miranda, respectivamente. A sistematização desses compromissos, além de estabelecerem diretrizes mais claras para a ação política da coalizão, indiretamente evidenciou o que o CBDHPE concebe como política externa em direitos humanos. A nosso entender, ela compreende 2 frentes que correspondem:

- (i) À postura do Estado diante dos regimes internacionais de direitos humanos^{xxxii};
- e
- (ii) Ao nível de incorporação dos valores de direitos humanos no cálculo político de seus posicionamentos internacionais^{xxxiii}

Na audiência pública realizada em 2011, o CBDHPE fez uso da Agenda Mínima como base para questionamento dos representantes do governo sobre a PEBDH, abordando tanto a observância a obrigações regionais e internacionais em direitos humanos e a prevalência dos direitos humanos na política externa nos posicionamentos internacionais do Brasil, quanto à facilitação de mecanismos para participação cidadã e controle democrático da PEB em sua interface com os direitos humanos. Em 2015, contudo, não se daria continuidade a essa estratégia de construção da fala institucional. Nessa ocasião, porém, ressaltamos o esforço de sintetizar no discurso inicial as principais preocupações das OSC integrantes da coalizão, bem como o destaque estratégico atribuído às demandas de acesso à informação e participação social tanto pelo Comitê, quanto por seus membros individualmente, demonstrando grande coordenação no âmbito da coalizão.

Ainda em relação à estrutura e ao conteúdo das falas do CBDHPE, cabe salientar que houve, ao longo dos anos, variação quanto à forma de abordar os representantes do Executivo, em especial do MRE. Até 2009, percebemos que havia maior cuidado em introduzir questionamentos: contextualizava-se a questão, perguntava-se indiretamente, apresentavam-se ideias ou sugestões sobre como tratar determinados temas. A partir de 2010, no entanto, os questionamentos passam a ser menos sutis: pergunta-se diretamente e essas possuem uma maior carga argumentativa. A título de exemplo, trazemos os trechos seguintes:

Fiz toda essa prestação de contas porque nós gostaríamos de poder planejar as atividades do Comitê com base nas prioridades estabelecidas pelo principal interlocutor de política externa e direitos humanos no Brasil, que é o Ministério das Relações Exteriores. Na verdade, tudo isso foi dito para que nós pudéssemos perguntar ao Itamaraty quais são as prioridades em direitos humanos para o próximo período, segundo a agenda do Ministério. (DETAQ, 2007: 7)

Como o Brasil tem preparado a sua parte orçamentária, a sua contribuição tanto para a ONU quanto para a OEA e para a própria Comissão Interamericana, os comissionados? A Comissão interamericana e a Corte Interamericana hoje reclamam que têm uma demanda acumulada justamente pela falta de apoio financeiro dos seus Estados Partes. Então, como o Brasil tem-se preparado para melhorar a sua atuação nessa seara, nesse espaço? (DETAQ, 2010: 24)

Essa mudança de postura fica bastante evidente na audiência pública realizada em 2011, quando o CBDHPE faz uso da Agenda Mínima em Política Externa em Direitos Humanos como base para questionamento dos representantes do governo sobre a PEBDH. Esse evento teve como assunto central o Caso Belo Monte contra o Estado brasileiro no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, presente nas falas do Comitê, de organizações da sociedade civil, de parlamentares e da PFDC, que pela primeira vez participava da iniciativa. Nesse sentido, o Comitê é incisivo em cobrar explicações sobre a reação do Brasil às medidas cautelares impostas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Eu gostaria de pedir, em primeiro lugar, uma explicação sobre a reação do Brasil a essas medidas cautelares. Uma primeira pergunta é como vai se dar a implementação dessas medidas cautelares, uma vez que o Brasil reconhece a competência desse sistema. Foram veiculadas na mídia algumas notícias de reações do Governo brasileiro diante da decisão das medidas cautelares. Portanto, não apenas peço um esclarecimento a esse respeito nesta audiência pública, mas também já registro um pedido do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos de esclarecimento formal e por escrito no *site* do MRE sobre a reação do Brasil e sobre os temas que foram veiculados recentemente na imprensa nacional. (DETAQ, 2011: 25)

A respeito das demandas do CBDHPE por acesso à informação e participação na PEBDH, é interessante notar que se tornam menos abstratas no decorrer das audiências. Nos primeiros anos, materializam-se em manifestações por (i) institucionalização de canal de diálogo com o MRE, (ii) esclarecimentos quanto à agenda de prioridades do Ministério em direitos humanos, (iii) resposta formal a solicitação de informações direcionada ao Itamaraty pelo Comitê (2007) e (iv) controle democrático da PEBDH por parte do Legislativo (2009). A partir de 2010, essas demandas ganham em concretude: o acesso à informação seria garantido pela elaboração pelo MRE de documento público de referências sobre prioridades e objetivos da PEBDH e de relatório anual de atividades (2010 e 2011); e a participação social passou a

ter como principal foco a consulta pública no processo de elaboração pelo Estado brasileiro dos relatórios oficiais submetidos a órgãos internacionais de monitoramento de obrigações em direitos humanos (2011 e 2015). Isso sem falar nas reivindicações dessa natureza voltadas aos espaços do Mercosul (2010 e 2015) e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (2010, 2011 e 2015), com especial destaque para esclarecimentos sobre o Caso Belo Monte (2011).

Foram abordados pelo CBDHPE no decorrer dos eventos de monitoramento os seguintes assuntos:

- a) Acesso à informação e participação (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2015)
- b) Acesso à informação e participação social no Mercosul (2007, 2008, 2009, 2010, 2015)
- c) Candidaturas a cargos em organismos internacionais de direitos humanos (2011, 2015)
- d) Conselho de Direitos Humanos: institucional (2006)
- e) Contribuições financeiras a organismos internacionais de direitos humanos (2010, 2011, 2015)
- f) Convite de visita à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2006, 2010, 2015)
- g) Implementação de recomendações, compromissos e obrigações internacionais em direitos humanos (2006, 2009, 2010, 2011, 2015)
- h) Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (2015)
- i) Assinatura e ratificação de tratados em direitos humanos (2011, 2015)
- j) Sistema Interamericano de Direitos Humanos: institucional (2006, 2011)
- k) Posicionamento do Estado brasileiro em relação a violações de direitos humanos ocorridas no exterior (2006, 2007, 2008, 2009, 2011)

O Comitê, porém, além de ator político, é também em estrutura de organização para ação coletiva de organizações sociais e entes estatais. Apesar dos diferentes interesses, da distância geográfica, da assimetria de recursos e das diferenças nas formas de operar, seus integrantes conseguiram, nesse período, atuar coordenadamente em prol do objetivo maior de garantir *accountability* e participação na formulação da PEBDH; puderam ainda, simultaneamente, aproveitar-se do canal aberto de diálogo entre órgãos estatais e sociedade civil, através do qual tanto parlamentares da CDHM-CD, quanto OSC levaram suas agendas específicas em direitos humanos para discussão com representantes do MRE e da SEDH.

De acordo com as entrevistas, por ocasião dos eventos de monitoramento, organizações da sociedade civil vinculadas ao Comitê não raramente adotavam estratégias para repercutir nos deputados questões de seu interesse que gostariam de ver levantadas. Com essa intenção, era comum que disponibilizassem materiais informativos para subsidiar a participação parlamentar e que os “briefassem” sobre a pauta do evento. Entre os deputados, o nível de conhecimento prévio sobre os assuntos tratados poderia variar bastante e, segundo informações, nem sempre eram bem assessorados.

Diante dessa informação, esperávamos encontrar grande coincidência no conteúdo das falas das OSC e dos parlamentares, o que não ocorreu como regra. Os assuntos acesso à informação e participação são comuns às falas do CBDHPE, de entidades integrantes e de parlamentares da CDHM-CD e estiveram sempre presentes nesses eventos. Ademais, podemos mencionar, de forma geral, preocupação compartilhada com o cumprimento de obrigações internacionais e a ratificação de tratados de direitos humanos. Quanto à primeira, foram mencionados tanto o monitoramento da implementação de recomendações e compromissos assumidos em direitos humanos, como a questão dos efeitos internos de decisões de organismos internacionais, objeto do PL n. 4667 de 2004.

A questão do posicionamento do Estado brasileiro em relação a violações de direitos humanos no exterior, causa cara à Comunidade Bahá’i e Conectas, parece ter sensibilizado apenas o Deputado Luiz Couto, no que se refere à perseguição aos bahá’is no Irã. O parlamentar ainda foi insistente em questionar representantes do MRE e da SEDH, ao longo dos anos, sobre o andamento de casos contra o Brasil no brasileiro no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e articulação entre os entes estatais para dar cumprimento às determinações da Comissão e da Corte Interamericana, questões caras às ONGs GAJOP, IDDH e Justiça Global. Notamos ainda o interesse de deputados em questões específicas, por exemplo, a Deputada Maria do Rosário (direitos da criança e do adolescente) e o Deputado Geraldo Thadeu (direitos humanos no Mercosul), tendência contrária à maioria; e que outros concentraram-se em assuntos que fugiam à competência do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE (DDHTS), como brasileiros no exterior, políticas voltadas a estrangeiros no Brasil, tráfico internacional de pessoas e sequestro internacional de menores por progenitor estrangeiro.

A situação dos brasileiros no exterior foi assunto que se destacou entre os parlamentares, principalmente nas primeiras audiências. Na AP de 2006, em que representou o governo a Embaixadora Maria Luiza Viotti – Chefe do DDHTS, cujas atribuições estão voltadas especialmente à atuação multilateral em temas de direitos humanos – foi questionada sobre esse assunto, mas infelizmente não pôde responder a contento. Já em 2007, foi convocada AP com a previsão de tratar desse tema cumulativamente com o monitoramento da política externa, contando inclusive com a participação do Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, o Embaixador Oto Agripino Maia, além da Ministra Ana Lucy Gentil Cabral Petersen, nova Chefe do DDHTS.

Em geral, o representante do MRE, ao referir-se a qualquer assunto que não era de sua atribuição, assim respondia e indicava o órgão ou departamento responsável. É interessante mencionar, entretanto, que na audiência pública de 2008, ao presenciar a Ministra Ana Petersen ser indagada sobre vários assuntos que fugiam ao escopo do DDHTS, a Chefe da Divisão de Direitos Humanos, a Ministra Marcia Maria Adorno Cavalcanti Ramos, sugere ao Comitê reuniões temáticas, para que o MRE seja representado por pessoa adequada. No decorrer das AP e seminários, além de assuntos de competência da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do MRE, foram abordados assuntos referentes aos Departamentos da África, de Organismos Internacionais e do Mercosul.

Além do exposto, a respeito da participação do MRE nesses eventos chamamos a atenção para manifestações da Embaixadora Maria Luiza Viotti e da Ministra Ana Petersen que apontam para a restrita influência do DDHTS sobre o processo decisório da PEBDH e, conseqüentemente, para a efetividade limitada dessa iniciativa de monitoramento em influir sobre os rumos da atuação externa do Brasil. A Embaixadora, em 2005, ao ser questionada sobre os reais interesses do Estado brasileiro em posicionar-se a favor da China e da Rússia na Comissão de Direitos Humanos da ONU entre 2003 e 2004, afirma desconhecer se o pleito do Brasil por vaga no Conselho de Segurança da ONU tenha sido fator determinante, em outras instâncias, do nosso posicionamento quanto a esses casos específicos, mas que a prevalência dos direitos humanos não é princípio absoluto e está sujeito a outras considerações (DETAQ, 2005). A Ministra, por sua vez, ao ser questionada, na AP de 2007, sobre como o Brasil poderia ter um papel mais ativo no Conselho de Direitos Humanos da ONU, abstendo-se menos, responde caber às autoridades – o Ministro de Estado das Relações ou o Presidente da República – definir a posição do Brasil quanto a resoluções de direitos humanos que

envolvam outros países (DETAQ, 2007); na AP de 2008, ao deparar-se com a expectativa da Comunidade Bahá'í de posicionamento quanto à situação dos bahá'is no Irã, diante de novos acontecimentos, reage dizendo ser a política externa a política do Presidente Lula (DETAQ, 2008).

Enfim, ao explorarmos realização das AP e seminários de monitoramento da PEBDH na Câmara dos Deputados entre 2005 e 2015, pudemos observar que tanto sua convocação pela CDHM-CD, quanto a sua dinâmica interna tiveram influência do Comitê Gestor e das entidades que constituem o CBDHPE, a quem, juntamente à Secretaria da CDHM-CD, coube garantir a continuidade desses eventos, diante da variação anual na composição parlamentar da Comissão, e construir sua pauta. Embora nos tenha sido relatada a incidência política de OSC integrantes do CBDHPE sobre deputados da CDHM-CD, não pudemos estabelecer relação direta entre esta e o conteúdo das falas desses parlamentares em audiência. No entanto, cabe destacar que a própria realização desses eventos é indicativa da criação na Comissão, entre funcionários e parlamentares, de maior consciência quanto à natureza transnacional dos direitos humanos e do papel da política externa na sua promoção.

6. Conclusão

O presente trabalho investigou a participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias no Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, a fim de verificar se, ao integrar o CBDHPE, suas atividades passaram a evidenciar o exercício de maior controle desta sobre a PEBDH formulada pelo Executivo. Com esse propósito, realizamos análise de dados extraídos dos relatórios anuais de atividades da CDHM-CD referentes ao período entre 1995 e 2015 e de notas taquigráficas dos eventos de monitoramento da atuação externa estatal realizados, por convocação da Comissão, no âmbito da Câmara dos Deputados, ambos complementados por informações obtidas por meio de entrevistas de colaboradores do CBDHPE que vivenciaram sua constituição e/ou incidência política, tanto da perspectiva de entidades da sociedade civil, quanto da CDHM-CD.

Num primeiro momento, buscamos melhor entender o escopo de atuação da CDH(M) e sua evolução ao longo do tempo, especialmente no que se refere ao espaço ocupado em sua agenda por questões internacionais, em particular, por aquelas objeto de ações de política externa por parte de entes estatais. A partir de análise quantitativa, percebemos o aumento

relativo das atividades da Comissão classificadas sob o tema PEB – inclusive daquelas reunidas sob o rótulo de PEB’, que se relacionam diretamente com os objetivos do Comitê de monitorar (i) a observância pelo Brasil de obrigações regionais e internacionais em direitos humanos e (ii) a conformidade dos posicionamentos bilaterais e multilaterais do Estado brasileiro com o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas nossas relações internacionais – em períodos em que a CDHM-CD atuou de forma coordenada com os demais integrantes do CBDHPE. Esse achado está em consonância com o relato de que a colaboração entre OSC e a CDHM-CD no âmbito do CBDHPE teria contribuído para disseminar entre deputados e servidores a cultura da universalidade dos direitos humanos e ampliar a consciência sobre as vicissitudes das relações internacionais no que se refere a essa temática.

Podemos então concluir que, embora a análise quantitativa realizada não tenha retornado resultados conclusivos a respeito da evolução da atuação da Comissão no controle e fiscalização de políticas governamentais em direitos humanos a partir da constituição do CBDHPE, apontou para o fato de que ao integrar a coalizão as atividades da CDHM-CD teriam passado refletir, em maior medida, o potencial da política externa como instrumento para o avanço dos direitos humanos e, em consequência, o próprio caráter transnacional desses direitos. Tais resultados, somados às informações obtidas pelo exame do processo de convocação e preparação, bem como da dinâmica interna dos eventos de monitoramento da PEBDH convocados pela CDHM-CD, influenciada pelos demais integrantes do Comitê, dialogam com a hipótese teórica do ACF de que a socialização entre membros de uma mesma coalizão fomenta o aprendizado político – sobre o estado das coisas, a identificação de interesses e o aperfeiçoamento de estratégias de ação –, cujas bases estão, sobretudo, na produção, análise e disseminação de informações. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

Por fim, apesar dos números levantados não corroborarem nossa hipótese inicial de fortalecimento da atuação da CDHM-CD no exercício de suas prerrogativas de controle da PEBDH por influência de sua participação no CBDHPE, não podemos deixar de destacar a importância do Comitê na instituição e continuidade dos mencionados eventos de monitoramento da PEBDH, que representaram real inovação dentre as atividades desempenhadas pela Comissão. Tal iniciativa de formalizar canal de comunicação entre governo e sociedade civil sobre a atuação externa estatal – tão relevante em termos de

democratização do processo de formulação de políticas públicas estratégicas – só foi possível graças à incidência política do CBDHPE, através de seu Comitê Gestor e OSC integrantes.

7. 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.
- AVRITZER, Leonardo. (2007). ‘Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação’. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, p. 443-464.
- 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.
- CASON, J. W.; POWER, T. J. (2009). ‘Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era’. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, 117-140.
- CDH (1995). *Relatório Anual: março de 1995 a janeiro de 1996*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.
- CDH (1996). *1996, um ano de luta pela vida: relatório anual*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1997.
- CDH (1997). *Relatório das atividades de 1997*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.
- CDH (1998). *Relatório das atividades de 1998*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.
- CDH (1999). *Relatório de atividades - 1999*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.
- CDH (2000). *Relatório de atividades - 2000*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- CDH (2001). *Relatório de atividades - 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- CDH (2002). *Relatório de atividades - 2002*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

- CDH (2003). *Relatório de atividades - 2003*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.
- CDHM (2004). *Relatório de atividades - 2004*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.
- CDHM (2005). *Relatório de atividades - 2005*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- CDHM (2006). *Relatório de atividades - 2006*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- CDHM (2007). *2007: um ano de lutas e renovação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- CDHM (2008). *Relatório de atividades: de março de 2008 a fevereiro de 2009*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009.
- CDHM (2009). *Relatório de atividades - 2009*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2010.
- CDHM (2010). *Relatório Anual de Atividades - 2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2011.
- CDHM (2011). *Relatório de Atividades - 2011*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2012.
- CDHM (2012). *Relatório de Atividades - 2012*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2013.
- CDHM (2013). *Relatório de Atividades - 2013*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2014.
- CDHM (2014). *Direitos Humanos na Câmara dos Deputados em 2014: Relatório da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.
- CDHM (2015). *Relatório: março de 2015 – fevereiro de 2016*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2016.
- CONNECTAS Direitos Humanos. (2005). 'Política Externa e Direitos Humanos: o Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU'. *Programa de Política Externa em Direitos Humanos – PAPEDH*, Informe nº 1.
- CONNECTAS 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.

- CONECTAS 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.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2005). *Notas Taquigráficas da Audiência Pública n. 1488/05: debate sobre o monitoramento da política externa de direitos humanos nas instâncias da Organização das Nações Unidas*. Brasília, 28 de setembro de 2005.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2006). *Notas Taquigráficas da Audiência Pública n. 0567/06: Debate sobre o panorama do respeito aos direitos humanos no âmbito da ONU, da OEA e do MERCOSUL*. Brasília, 03 de maio de 2006.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2007). *Notas Taquigráficas da Audiência Pública n. 0946/07: Debate sobre o tema “O Brasil nos âmbitos de direitos humanos na OEA, ONU e MERCOSUL: balanço e perspectivas”*. Brasília, 27 de junho de 2007.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2008). *Notas Taquigráficas da Audiência Pública n. 0708/08: Debate sobre as prioridades do Ministério das Relações Exteriores para a OEA, ONU e MERCOSUL*. Brasília, 21 de maio 2008.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2009). *Notas Taquigráficas do Seminário n. 0178/09: breves explicações sobre os sistemas de direitos humanos na ONU, na OEA e no MERCOSUL e a agenda do Brasil nos sistemas internacionais de direitos humanos*. Brasília, 25 de março de 2009.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2010). *Notas Taquigráficas do Seminário n. 0920/10: Direitos Humanos e Política Externa*. Brasília, 30 de junho de 2010.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2011). *Notas Taquigráficas da Audiência Pública n. 0411/11: Debate sobre o tema Agenda do Estado Brasileiro em 2011 nos sistemas ONU, OEA e MERCOSUL de Direitos Humanos*. Brasília, 04 de maio de 2011.
- DETAQ – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados (2015). *Notas Taquigráficas da Audiência Pública n.0909/15: Debate acerca da política externa brasileira para os direitos humanos*. Brasília, 17 de junho de 2015.
- 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.

- FARIA, C. A. P. (2012). O 'Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários'. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, jan/jun, 311-355.
- FARIAS, R. S.; RAMANZINI JUNIOR, H. (2010). 'Against the tide: democratization and foreign policy in Brazil'. In: *7º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*, Recife.
- FARIAS, R. S.; RAMANZINI JUNIOR, H. (2015). 'Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy'. *RBPI*, vol.58, n.2, pp. 5-22
- FLORENCIO SOBRINHO, S. A. A. L. (2009). 'Desdobramentos recentes no Sistema ONU de direitos humanos: o novo Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil'. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 97-112.
- FRANÇA, C.; SANCHEZ, M. R. 2009. A horizontalização da política externa brasileira. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/449319>. Último acesso em: 07.07.16.
- GOERTZ, G.; LEVY, J. (2005). 'Causal explanation, necessary conditions and case studies'. In _ (ed). *Explaining War and Peace*. New York: Routledge, p. 9-40.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework (pp. 3-30). In _ (ed). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- HAFNER-BURTON, E. M. (2008). Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization* 62(4): 689-716.
- HAFNER-BURTON, E. M. 2013. *Making Human Rights a Reality*. New Jersey: Princeton University Press, 1 ed.
- HERMANN, M. G.; Hermann, C. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33, pp. 361-387.
- HIRST, Monica et al. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, edição especial, p. 22-41.
- 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.
- 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.

- LIMA, M. R. S. 2000. 'Instituições Democráticas e Política Exterior'. *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303.
- LIMA, R. T. A. 2009. A Participação da Sociedade Civil Organizada na Formulação da Política Externa Brasileira: as Conferências Sociais da ONU da Década de 1990. Dissertação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2009
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (1999). 'Introduction'. In _ (eds). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University.
- MIGUEL, Luis Felipe. (2005). 'Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política'. *Revista Sociologia Política* 25: 25-38.
- 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.
- OLIVEIRA, M. D. (1999). Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGS. Brasília: FUNAG, Coleção Curso de Altos Estudos.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (2001). 'Accountability social : la otra cara del control'. In _ (orgs). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PINHEIRO, L. (2003). Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. *IRI Textos*, 25: 1-18.
- POWER, T. J; ZUCCO JR, C. (2013). Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990–2009. In *Latin American Politics and Society* 54(4).
- 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. (2010). 'A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas'. *Mural Internacional*, ano I, n. 1
- SEANWRIGHT, J.; GERRING, J. (2008) Case selection techniques in case study research. *Political Research Quarterly* 61(2): 294-308.
- 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.
- SILVA, E. C. G. (2016). 'Política externa, democracia e a redefinição dos limites do político: demandas da sociedade civil pela regulação da política externa'. 10º Encontro da ABCP. In: 10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte
- SIMMONS, B. A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional* 29(2): 273-335.

Relação de Entrevistados

Camila Koch, entrevistada em 18.10.2017

Laura Trajber Waisbich, entrevistada em 18.10.2017

Marcio Marques de Araújo, questionário retornado em 31.10.2017

Mary Caetana Aune, entrevistada em 18.10.2017

Relação de Anexos

Anexo 1. Questionário-Base das entrevistas

Anexo 2. Questionário enviado para preenchimento

ⁱ 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)

ⁱⁱ Informações disponíveis em: <http://dhpoliticaexterna.org.br>. Último acesso em 04.11.2017.

ⁱⁱⁱ Professor do Departamento de Política e Ciência Ambiental da Universidade da Califórnia Davis.

^{iv} Professor do Departamento de ciências Políticas e Diretor Associado do Centro de Pesquisa Social Aplicada da Universidade de Oklahoma.

^v De acordo com disposição 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.

^{vi} Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas (Cairo, 1994), Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), IV Conferência Mundial sobre as Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz (Pequim, 1995), II Conferência sobre Assentamentos Urbanos – Habitat II (Istambul, 1996) e Cúpula Mundial da Alimentação (Roma, 1996).

^{vii} Segundo Faria (2008:81 e 84), entre os fatores explicativos do baixo grau de politização da PEB estão (i) a grande autonomia concedida ao Executivo, pelo arcabouço constitucional, na formulação da política externa; (ii) a delegação ou abdicação pelo legislativo, da responsabilidade pela formulação da política externa; (iii) a “vocação” à concentra o de poder do presidencialismo brasileiro; (iv) a grande introversão nos processos políticos e econ micos do país, causada pela industrializa o por substitui o de importa o (ISI); (v) o caráter tradicionalmente pragmático e não conflitivo da atua o diplomática do país; e (vi) a burocratiza o da

formulação da PEB no âmbito do Itamaraty, dados a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país e o prestígio desfrutado pela instituição doméstica e internacionalmente.

^{viii} Os autores chamam de *horizontalização legal* o desafio ao alegado monopólio do MRE na condução da PEB por atores estatais não tradicionais: legislativo, judiciário e demais entes do poder executivo. A *verticalização pragmática*, por sua vez, refere-se à pressão por maior participação no processo decisório da PEB exercida por atores não estatais, em defesa de interesses públicos ou particulares. (França; Sanchez, 2009)

^{ix} Trata-se de mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado em ações de amplo espectro da sociedade civil organizada e da mídia, com o objetivo de monitorar a atividade de funcionários públicos, no exercício de sua função. Apoiar-se na intensidade das reivindicações desses atores, bem como nos custos reputacionais provocados ao poder público pela exposição à opinião pública de políticas e posicionamentos assumidos por agentes governamentais. Suas sanções simbólicas podem ainda acionar mecanismos de *accountability* horizontais e verticais. (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002)

^x Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi posta em prática a estratégia de política externa chamada de “autonomia pela participação”, que consistiu na adesão aos regimes internacionais com o objetivo de influenciar a formulação dos princípios e regras que regem o sistema internacional, preservando-se assim a capacidade de gestão da política externa brasileira. Contrapõe-se à estratégia de “autonomia pela distância”, predominante até o final do governo Sarney (1985-1990), caracterizada pela não aceitação automática dos regimes internacionais vigentes, preservação da soberania estatal e modelo de desenvolvimento introvertido. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: 283)

^{xi} Ver, respetivamente: “Lula compara dissidente cubano a bandido comum em São Paulo”, O Globo, 10 de março de 2010, disponível em <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2010/03/09/lula-compara-dissidente-cubano-bandidos-em-sao-paulo-916026907.asp> e “Lula descarta atender pedidos da internet sobre iraniana”, O Estado de São Paulo, 28 de julho de 2010, disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,lula-descarta-atender-pedidos-da-internet-sobre-iraniana,587306,0.htm>. Último acesso em 24 de outubro de 2010. (ASANO; NADER, 2011).

^{xii} Esta parte do trabalho foi elaborada a partir de informações disponibilizadas no sítio virtual do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (<http://dhpoliticaexterna.org.br/>), constantes das notas taquigráficas das Audiências Públicas n. 1488/05 e n. 0687/06, bem como extraídas de entrevistas realizadas com pessoas que vivenciaram a constituição e o funcionamento do Comitê, tanto da perspectiva das organizações da sociedade civil, quanto da CDHM-CD. Essas entrevistas constam dos anexos do artigo.

^{xiii} A Comissão de Direitos Humanos da ONU foi substituída em 2006 pelo Conselho de Direitos Humanos, dada sua crise de legitimidade provocada por sua demasiada politização, que acabava por deslocar o foco do órgão da promoção dos direitos humanos para a aliança defensiva e condenatória entre países.

^{xiv} Essas entidades, às quais se juntou mais tarde o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), seriam as principais responsáveis pela gestão do CBDHPE durante o período estudado.

^{xv} Segundo o art. 25 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o número de membros efetivos das Comissões Permanentes é fixado por ato da Mesa, no início dos trabalhos de cada legislatura, ouvido o Colégio de Líderes, levando-se em conta o número de Comissões, o princípio da proporcionalidade partidária, as proporções mínimas e máximas de membros estabelecidas pelo regimento e demais critérios e normas para a representação das bancadas.

^{xvi} Os dados sobre a composição parlamentar da CDH(M) foram obtidos através de informações constantes dos relatórios anuais de atividades, complementadas pelos resultados de consulta à Câmara dos Deputados através do Fale Conosco, mecanismo previsto pela Lei de Acesso à Informação. Como mencionado, embora o número de vagas na CDHM tenha sido fixado em 18, a partir de 2004, a quantidade de cadeiras de fato ocupadas variou. Em 2004 mesmo, 17 cadeiras foram ocupadas ao longo do ano, sendo que somente 12 parlamentares participaram de toda a sessão legislativa; em 2005, esses números são 15 e 11, respectivamente. O ano de 2012 foi o ano de menor ocupação da CDHM: apenas 9 deputados passaram pela Comissão, sendo que só 5 deles participaram de toda a sessão legislativa.

^{xvii} No trabalho em questão, os autores classificam os partidos políticos brasileiros no espectro direita-esquerda, numa escala de 1 (esquerda) a 10 (direita). Para fins desta pesquisa, consideramos de esquerda partidos que somaram valores menores de 5 e de direita, maiores que 5.

^{xviii} Ver “Após polêmica, Marco Feliciano é eleito presidente da CDH”, disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apos-polemica-marco-feliciano-e-eleito-presidente-da-cdh/>. Último acesso em 14.02.2018.

^{xix} Na eleição de presidente para comissão, atende-se ao princípio da proporcionalidade, bem como às determinações dos acordos feitos no âmbito do Colégio de Líderes. O rito eleitoral que ocorre no âmbito das comissões apenas ratifica o nome do candidato apontado pela liderança do partido ou bloco a quem foi atribuída a cadeira. O bloco majoritário costuma repartir as comissões mais valorizadas – por exemplo, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – sobrando às minorias aquelas de menor importância estratégica, a exemplo da CDHM-CD. Estão entre as prerrogativas dos presidentes de comissões: convocar, dar a pauta e presidir reuniões; designar relatores e distribuir matéria sujeita a parecer; e representar a Comissão em suas relações com os órgãos da Câmara e externas à Casa (art. 41, RICD).

^{xx} Ver “Nota Pública de suspensão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE)”. Disponível em <http://dhpoliticaexterna.org.br/>. Último acesso em 14.02.2018.

^{xxi} São divididos por tópico político, escopo territorial e conjunto variado de participantes que buscam influenciar, direta e indiretamente, em seus assuntos, interagindo de forma não trivial. (Jenkins-Smith et al 2014:189)

^{xxii} O ACF concebe um sistema de crenças hierarquizado em três níveis: no mais profundo estão as crenças fundamentais (*deep core beliefs*); no intermediário, as crenças políticas (*policy core beliefs*); e no mais superficial, as crenças secundárias (*secondary beliefs*). As primeiras referem-se a pressupostos normativos e ontológicos gerais sobre a natureza humana e a valores fundamentais do indivíduo. As segundas representam a concretização das crenças fundamentais em determinado subsistema político, abarcando tanto a orientação quanto a prioridades valorativas e grupos de atenção, quanto a concepções sobre estado e causa do problema e priorização de instrumentos políticos. As últimas têm caráter instrumental na implementação das crenças políticas e referem-se a preferências políticas e aspectos específicos de um problema (JENKINS-SMITH et al, 2014: 190-191). No entanto, quando as preferências políticas (i) tiverem como escopo todo o subsistema político, (ii) consistirem em questões salientes e (iii) tiverem sido ponto de clivagem entre coalizões caracterizam crenças políticas e são chamadas de preferências políticas fundamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 134).

^{xxiii} A nosso ver, o Itamaraty não está sozinho na percepção de que o interesse nacional deve ser resguardado da irracionalidade da política democrática.

^{xxiv} 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, de acordo com o referencial. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999: 134)

^{xxv} Choques e perturbações são eventos dinâmicos que podem ocorrer tanto no âmbito interno, quanto externo do subsistema. São exemplos: mudanças drásticas na opinião pública, substituição de lideranças e inefetividade da política pública posta em prática. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

^{xxvi} Esclarecemos, porém, que o ano legislativo, chamado de sessão legislativa, ordinariamente tem início atualmente em 15 de fevereiro e término em 15 de dezembro (art. 2º, I, RICD); assim, quaisquer atividades realizadas antes daquela data são consideradas como pertencentes ao ano legislativo anterior.

^{xxvii} Tivemos problemas ao relacionar as atividades constantes do relatório referente ao ano legislativo de 2002, pois notamos que a tabela de atividades externas continha exatamente o mesmo conteúdo da referente ao ano de

2001. Assim, optamos por desconsiderar esses dados para não computarmos as mesmas informações duplamente.

^{xxviii} Estado estrangeiro, organização internacional ou representante da sociedade civil internacional.

^{xxix} A saber: casos de violação de direitos humanos a não brasileiros cometidas no exterior, normativas e organizações internacionais, cooperação com entes estrangeiros, tratamento de brasileiros no exterior, tratamento de estrangeiros no Brasil, participação em evento internacional e política externa.

^{xxx} Agenda Mínima em Política Externa em Direitos Humanos (DETAQ, 2010).

^{xxxi} Inclui a adesão a instrumentos de direitos humanos, o cumprimento de decisões e recomendações internacionais e a observância dos prazos para envio dos relatórios aos órgãos de monitoramento.

^{xxxii} Refere-se à posição dos direitos humanos em relação a outros interesses, nas agendas bilateral e multilateral, à legitimidade atribuída aos órgãos internacionais e às soluções multilaterais e ao emprego de recursos de política externa no avanço dos direitos humanos no mundo.

Questionário-Base

Parte I. Sobre o CBDHPE

1. A sua OSC já se dedicava ao acompanhamento da PEB antes da constituição do CBDHPE?
 1. Desde quando?
 2. Articulava-se com outras OSC? Quais?
2. Quais OSC impulsionaram a criação do CBDHPE? Quais fatores influenciaram no momento de criação?
 1. A realização da primeira AP de monitoramento da PEB em 2005 e a proposta de continuidade desse diálogo entre SC e entes estatais foi fator determinante?
 2. Teve relação com transformação da Comissão de Direitos da ONU no Conselho?
3. O CBDHPE é gerido por uma Secretaria Executiva e um Comitê Gestor, formado por 2 organizações, eleitos anualmente em plenária, com possibilidade de reeleição.
 1. Qual a atribuição de ambos?
 2. Quais OSC ocuparam essas posições?
 3. Você representou a sua OSC em algum desses postos? Quando?
4. A alternância de organizações na gestão do CBDHPE influencia no conteúdo da pauta levada aos eventos e/ou na forma como é apresentada?
5. A composição do CBDHPE variou muito ao longo dos anos? No sentido de acréscimo de integrantes somente?
6. A CDHLP-SF é/foi integrante do CBDHPE?
7. Como o CBDHPE se beneficia em ter entre seus integrantes entes estatais?
 1. CDHM-CD?
 2. CDHLP-SF?
 3. PFDC?
8. A variação anual da composição da CDHM-CD já interferiu nos trabalhos do CBDHPE?
9. A suspensão da CDHM do CBDHPE EM 2013 significou rompimento de relações entre a CDHM e as OSC integrantes do CBDHPE? Quais foram as consequências?
10. Quando a CDHM voltou a integrar o CBDHPE? Como foi a normalização das relações?
11. Quais são os principais interlocutores do CBDHPE no governo?
 1. E quanto à Secretaria-Geral da Presidência?
12. Como é a relação do CBDHPE com o Executivo (MRE e SDH)? Houve melhora em relação a como era a relação com a sua OSC antes de sua constituição?
13. Houve retrocessos em relação ao acesso à informação e a participação em PEBDH no governo Temer?

Parte II. Sobre a iniciativa das audiências públicas de monitoramento da PEBDH

14. A primeira AP, realizada em 2005, foi objeto do requerimento 53/2005 do Dep. Orlando Fantazzini. Sua proposta foi influenciada por OSC? Quais? Como?
 1. Desde a proposta da primeira reunião, já era objetivo das OSC, em especial da Conectas, a realização de APs periódicas de monitoramento da PEB?
15. A proposta do Dep. Orlando Fantazzini, à Embaixadora Maria Luiza Viotti, de diálogo permanente entre a CDHM, entidades da sociedade civil e o MRE sobre atuação internacional do Brasil foi ideia que partiu da OSC? De quais OSC?
16. A criação do CBDHPE e a proposta de estabelecimento de diálogo permanente entre SC e entes estatais sobre a PEBDH fizeram parte de uma estratégia de monitoramento desenvolvida pela SC? Como se reforçam?
17. A partir de então, como foram construídos os requerimentos das APs/Seminários, que, ao longo dos anos, partiram de diferentes deputados?
 1. Qual o papel das OSC nesse processo?
 2. Qual o papel do Marcio, Secretário da CDHM?
18. Qual o papel do Marcio na relação entre as OSC e a CDHM?

19. Como o CBDHPE prepara-se para os eventos?
 1. É realizada reunião prévia para definição da pauta e das intervenções do CBDHPE e de seus integrantes?
 2. O CBDHPE influi na intervenção dos deputados? Como?
20. O CBDHPE controla a agenda do evento?
 1. Representantes da SC não integrantes do CBDHPE costumam estar presentes nos eventos e manifestarem-se?
21. Por que a SDH e a PFDC participam tardiamente dos eventos?
 1. SDH somente a partir de 2008
 2. PFDC somente a partir de 2011
22. Nota-se relação próxima entre representantes da sociedade civil e do executivo. Decorre somente da frequência dos contatos profissionais ou, em alguns casos, de relação pessoal?
23. Entre 2005 e 2011 os eventos de monitoramento foram realizados no âmbito da CDHM. Em 2012 e 2014 foram realizados no âmbito da CDHLP-SF. Não houve AP em 2013? Algum motivo especial para a AP em 2012 não ser na CDHM?

Parte III. Teleconferências de monitoramento da PEBDH (a partir de 2014)

24. Existem registros dessas teleconferências? Como é possível ter acesso?
25. Transmissão em todos os Estados? Se não, em quais?
26. Assuntos abordados restritos ao Sistema ONU, em especial, o Conselho de Direitos Humanos?
27. Por que dessa iniciativa do CBDHPE?
 1. Não tem a mesma função que as AP realizadas no âmbito da CDHM?
 2. Trata-se da maior periodicidade (3 vezes ano)?
 3. Tem a ver com os acontecimentos de 2013?
28. Há participação formal da CDHM?
29. Continuaram no governo Temer?

Questionário respondido**Parte I. Sobre a relação entre a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE)****A. Antes da constituição do CBDHPE, em 2006,**

1. Como avalia o interesse da CDHM em monitorar
 - a. a situação dos direitos humanos em outros países?
 - Muito alto
 - Alto
 - Baixo
 - Muito Baixo
 - b. a condução da política externa brasileira pelo Executivo?
 - Muito alto
 - Alto
 - Baixo
 - Muito Baixo
 - c. o cumprimento de obrigações internacionais pelo Estado brasileiro?
 - Muito alto
 - Alto
 - Baixo
 - Muito Baixo
 - d. a situação dos brasileiros (residentes no exterior) e a prestação de serviços consulares?
 - Muito alto
 - Alto
 - Baixo
 - Muito Baixo
2. É perceptível o interesse de deputado integrante da CDHM pelo(a)
 - a. a situação dos direitos humanos em outros países?
 - SIM – QUAL(IS)?
 - NÃO
 - b. a condução da política externa brasileira pelo Executivo?
 - SIM – QUAL(IS)?
 - NÃO
 - c. o cumprimento de obrigações internacionais pelo Estado brasileiro?
 - SIM – QUAL(IS)?
 - NÃO
3. Organizações da sociedade civil (OSC) demonstravam particular interesse pelo(a)
 - a. a situação dos direitos humanos em outros países?
 - SIM – QUAL(IS)?
 - NÃO
 - b. a condução da política externa brasileira pelo Executivo?
 - SIM – QUAL(IS)?
 - NÃO

- c. o cumprimento de obrigações internacionais pelo Estado brasileiro?
 SIM – QUAL(IS)?
 NÃO

B. Após a constituição do CBDHPE, em 2006,

1. Como avalia o interesse da CDHM em monitorar

- a. a situação dos direitos humanos em outros países?
 Muito alto
 Alto
 Baixo
 Muito Baixo
- b. a condução da política externa brasileira pelo Executivo?
 Muito alto
 Alto
 Baixo
 Muito Baixo
- c. o cumprimento de obrigações internacionais pelo Estado brasileiro?
 Muito alto
 Alto
 Baixo
 Muito Baixo
- d. a situação dos brasileiros (residentes no exterior) e a prestação de serviços consulares?
 Muito alto
 Alto
 Baixo
 Muito Baixo

2. É perceptível o interesse de deputado integrante da CDHM pelo(a)

- a. a situação dos direitos humanos em outros países?
 SIM – QUAL(IS)?
 NÃO
- b. a condução da política externa brasileira pelo Executivo?
 SIM – QUAL(IS)?
 NÃO
- c. o cumprimento de obrigações internacionais pelo Estado brasileiro?
 SIM – QUAL(IS)?
 NÃO

3. Qual o papel da CDHM como integrante do CBDHPE? Houve modificação nesse papel ao longo dos anos?

4. Como integrar o CBDHPE afetou as atividades da CDHM?

5. A CDHM é, ou já foi, representada nas reuniões de planejamento do CBDHPE?
 SIM – Durante qual período?
 NÃO
6. A variação anual da composição partidária da CDHM já interferiu em sua relação institucional como o CBDHPE? Em que momentos?

7. Em 2013, a CDHM foi suspensa do CBDHPE, por ocasião da eleição do Dep. Marco Feliciano para a Presidência do Colegiado.

- a. Como essa eleição afetou as relações da CDHM com a sociedade civil?

- b. Como se deu a reaproximação entre a CDHM e o CBDHPE? Você considera hoje as relações normalizadas?

Parte II. Sobre a iniciativa da realização de audiências públicas de monitoramento da PEBDH

1. A primeira Audiência Pública, realizada em 28.09.2005, foi objeto do requerimento n. 53/2005 do Dep. Orlando Fantazzini. Seu ponto principal foi a apresentação do Relatório do Programa de Acompanhamento da Política Externa em Direitos Humanos da ONG Conectas. Sendo assim, pergunto:
- a. A proposta de realização dessa Audiência Pública foi da Conectas? S N
- b. Entre os deputados integrantes na CDHM, por que julga que o requerimento de Audiência Pública partiu do Dep. Orlando Fantazzini?

- c. A abordagem do Dep. Orlando Fantazzini pela Conectas foi
 Direta
 Intermediada – Por quem?
- d. A proposta de Audiência Pública sobre monitoramento da política externa sofreu alguma resistência, tanto no âmbito da CDHM quanto do MRE?
 SIM – Da parte de quem?
 NÃO

2. Nessa audiência, o Dep. Orlando Fantazzini propôs à representante do MRE, a Embaixadora Maria Luiza Viotti, o estabelecimento de diálogo permanente sobre atuação internacional do Brasil entre o MRE, a CDHM e a sociedade civil.
- a. A seu entender, desde o princípio, era objetivo da sociedade civil, em especial da Conectas, a institucionalização de Audiências Públicas de monitoramento da política externa? S N
- b. Essa proposta de diálogo permanente com o MRE sobre a política externa brasileira, no âmbito da CDHM, foi previamente combinada entre o Dep. Orlando Fantazzini e OSC?
 S N

Obs.

3. De 2006 em diante, cada novo evento de monitoramento da política externa brasileira foi precedido por novo requerimento, submetido à aprovação da CDHM. Nota-se que eles foram propostos por diferentes deputados ao longo do tempo.
- a. Como trabalham (ou já trabalharam) as OSC integrantes do CBDHPE pela **apresentação** de requerimento para a realização de evento de monitoramento da política externa no âmbito da CDHM? Marcar todas as alternativas pertinentes.
- Estabelecem contato com a equipe de apoio administrativo da CDHM para melhor percepção do momento político e adequação da proposta
- O contato é virtual
- O contato é presencial
- Estabelecem contato direto com parlamentar(es) e/ou assessor(es) para incentivar a proposta de requerimento
- O contato é virtual
- O contato é presencial
- Buscam intermediação da equipe de apoio administrativo da CDHM para abordar parlamentar(es)
- Encaminham minuta do requerimento à equipe administrativa para direcionamento da proposta
- Encaminham minuta do requerimento ao Deputado proponente
- Outros
-
- b. Qual o critério usado na escolha do parlamentar proponente do requerimento?
-
- c. Como trabalham (ou já trabalharam) as OSC integrantes do CBDHPE pela **aprovação** de requerimento para a realização de evento de monitoramento da política externa no âmbito da CDHM? Marcar todas as alternativas pertinentes.
- Contam com apoio da equipe administrativa da CDHM
- na divulgação da proposta constante do requerimento
- na garantia de quórum favorável para aprovação do requerimento
- Reúnem-se com parlamentar(es) e/ou assessor(es) para sensibilizá-los em relação à iniciativa constante do requerimento
- Buscam intermediação da equipe de apoio administrativo da CDHM para abordar parlamentar(es)
- Fazem-se presentes em reuniões deliberativas
- Outros
-
4. Em 2012 e 2014 as audiências públicas de monitoramento da política externa não foram realizadas no âmbito de CDHM, mas sim na Comissão de Direitos Humanos do Senado. A seu entender, a que isso se deveu?
-

III. Participação nos eventos de monitoramento da PEBDH realizados no âmbito da CDHM-CD

1. Em geral, participam desses eventos representantes da sociedade civil não vinculados ao CBDHPE? S N
2. Tendo em vista que o CBDHPE é composto por OSC e entes estatais, entre eles a CDHM, como se dá a construção da agenda dos eventos de monitoramento da política externa ocorridos no âmbito da CDHM? Marcar todas as alternativas pertinentes.

- Os temas e assuntos **sugeridos** para esses eventos são frequentemente propostos por OSC integrantes do CBDHPE
 - Os temas e assuntos **levantados** durante os eventos são previamente acordados entre as OSC integrantes do CBDHPE e os parlamentares da CDHM
 - As OSC integrantes do CBDHPE “briefam” parlamentares da CDHM sobre os temas abordados no evento
 - As OSC integrantes do CBDHPE disponibilizam materiais informativos para subsidiar a participação de parlamentares nos eventos
 - As OSC integrantes do CBDHPE realizam encontros presenciais com todos os membros da CDHM previamente aos eventos
3. Observou-se que a Secretaria de Direitos Humanos e a Procuradoria Federal dos Direitos dos compuseram a mesa dos eventos de monitoramento somente a partir de 2008 e 2011, respectivamente. A seu entender, por que aderiram tardiamente a esses eventos?

