

**Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas  
Instituto de Ciências Sociais  
Universidade de Brasília**

**Participação de Grupos Empresariais em  
Negociações Comerciais: o caso das  
negociações entre Mercosul e  
União Européia (2001-2004)**

Autor: Vicente Amaral Bezerra  
Orientador: Prof. Dr. Benício Viero Schmidt

**Brasília  
Março de 2008**

**Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas  
Instituto de Ciências Sociais  
Universidade de Brasília**

**Participação de Grupos Empresariais em Negociações  
Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União  
Européia (2001-2004)**

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as  
Américas para obtenção do título de mestre em ciências sociais

Mestrando: Vicente Amaral Bezerra

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Benício Viero Schmidt (Presidente)

Profa. Dra. Sônia Maria Ranincheski (CEPPAC/UnB)

Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida (MRE)

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto (CEPPAC - Suplente)

**Brasília  
Março de 2008**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Centro de Estudos Comparados das Américas (CEPPAC) não apenas pela rica experiência acadêmica dos dois anos de mestrado, mas também por servir de espaço para a construção de amizades e para o descobrimento de novos caminhos a trilhar. Em especial, agradeço ao prof. Benício por acompanhar o processo por vezes oscilante de composição dessa dissertação e, sobretudo, por ajudar-me a perceber certos problemas teóricos que me acompanharão ainda por muito tempo.

Meus sinceros agradecimentos também às diversas pessoas que concederam entrevistas, sem as quais a presente pesquisa não teria avançado. Aos profissionais da CNI, da FIESP, do MDIC e do MRE sou grato por todos os esclarecimentos. Agradeço, também, de antemão, aos membros da banca por aceitar o convite à leitura e à arguição.

À minha família agradeço pelo apoio e compreensão. Peço desculpas pelas raras e curtas visitas e pelo diálogo intermitente, barrado por trabalhos, provas, concurso, dissertação. Como bem sabem meu pai, mãe e irmãos, a nossa distância é certamente o preço mais caro que tem sido pago para a elaboração desse e de outros trabalhos.

À Soledad agradeço pelo “estar junto”. Na introspecção da escrita e dos livros, é você a companhia humana mais amável, paciente e atenciosa que eu poderia ter.

Um agradecimento especial também é dedicado à Renata, ao André e ao Bruno: companheiros de longas e animadas conversas e de amizades ainda mais longas e animadas. Ao Onofre e ao Henrique também sou muito grato pela amizade sempre franca, pelo apoio nos momentos de pressão e pela leitura atenta do texto preliminar desta dissertação. Ao Sr Rodolfo, ao Sr Franciso e à Daniela, obrigado pelas vezes em que me tiraram da frente dos livros e do computador.

Um agradecimento sincero aos demais amigos da Comuna Mineira, da República Sossego, do CEPPAC, do Instituto Rio Branco e do Itamaraty. Sem as amizades construídas ao longo do caminho, de pouco valeria seguir em frente.

Ao “Dr.” Bezerra Neto e à  
Valderez, pela inspiração e diálogo.

## **RESUMO**

A presente dissertação visa a explorar o tema da participação de grupos empresariais em negociações comerciais. Para isso, analisa-se a relação entre a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) e os Ministérios das Relações Exteriores (MRE) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) durante as negociações entre Mercosul e União Européia (2001-2004). Com base em entrevistas realizadas no segundo semestre de 2007 e na análise de documentos e de periódicos do período 2001-2004, a pesquisa identifica, por um lado, a “relação de confiança” estabelecida entre a CEB e o MDIC e, por outro lado, os aspectos “políticos” e “técnicos” da interação entre a Coalizão e o MRE. Nas considerações finais, discute-se o significado do padrão interativo que se estabeleceu entre a CEB e o MRE, de modo a identificar caminhos para futuras pesquisas sobre o tema.

## **ABSTRACT**

The objective of this thesis is to discuss the participation of business groups in trade negotiations. I analyze the relation between the Brazilian Business Coalition (CEB, from the name in Portuguese) and the Ministries of External Relations (MRE, from the name in Portuguese) and of Development, Industry and Foreign Trade (MDIC, from the name in Portuguese) in the context of the negotiations between Mercosur and European Union (2001-2004). Based on interviews given in the second semester of 2007 and in the analysis of documents and specialized magazines (published in the period 2001-2004), this thesis identifies, on the one hand, the “trust relation” established between the CEB and the MDIC and, on the other hand, the “political” and “technical” aspects of the interaction between the CEB and the MRE. In the final remarks, I discuss the meaning of the interactive pattern established between the CEB and the MRE, so as to identify some possibilities to future researches on this subject.

## SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – COMÉRCIO INTERNACIONAL E INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS..... 06	
1 – Cenário Externo: Economia Política e Comércio Internacional.....	07
1.1 – Comércio e Desenvolvimento: as Razões da Rodada Doha.....	13
2 - Cenário doméstico: grupos de interesse e burocracia no processo decisório .....	17
2.1 – A diversidade no Estado: a política burocrática.....	22
2.2 – Diversidade no diálogo com a sociedade: as gramáticas da política.....	27
3 – Considerações finais: elementos para pensar o caso brasileiro.....	30
CAPÍTULO II – A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR E O EMPRESARIADO BRASILEIRO..... 31	
1 – Política de Comércio Exterior: economia e estrutura burocrática.....	32
2 - Empresariado e Comércio Exterior: “saltando o Rubicão?” .....	44
3 – O empresariado nas negociações comerciais: o caso da ALCA.....	48
4 – Considerações finais: elementos para pensar as negociações Mercosul-EU.....	54
CAPÍTULO III – AS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPÉIA (2001-2004): AS RELAÇÕES ENTRE A COALIZÃO E A BUROCRACIA ESTATAL..... 56	
1 – As Negociações Mercosul-União Européia: impulsos, reverses e continuação.....	59
2 – As relações da CEB com o MDIC e o MRE.....	75
3 – Considerações finais: diversificação, aproximação e interlocução técnica.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
BILBIOGRAFIA.....	90
ANEXOS.....	96

## INTRODUÇÃO

A participação de grupos privados nas negociações comerciais motivou debates recentes na academia, na política e mesmo na imprensa. Sobretudo nos campos da Ciência Política, das Relações Internacionais e da Economia, os estudos recentes têm esclarecido o jogo político doméstico presente na elaboração da posição adotada pelo Brasil nos fóruns em que os Estados negociam a regulação do comércio internacional. A burocracia estatal, os agentes privados e os canais para defesa dos interesses tornaram-se alvo de análises que tradicionalmente tenderiam a enfatizar tão-somente os elementos internacionais que determinam a decisão do Estado. A mudança do foco para o plano doméstico reduz a prevalência do jogo político externo e, com isso, volta-se para o debate sobre as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Em outras palavras, a análise da participação de grupos privados nas negociações comerciais pressupõe a reflexão sobre as relações entre as entidades representativas e a burocracia estatal, aspecto para o qual se volta a presente pesquisa.

Motivada pela curiosidade sobre o tratamento que tem sido dado às instituições domésticas no campo de estudo das relações internacionais, esta pesquisa se propõe a explorar as relações entre as entidades representativas do empresariado e os órgãos públicos que definem a posição brasileira nas negociações internacionais. Para tanto, analisou-se a relação entre uma entidade representativa, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), e dois dos órgãos estatais relevantes para a formulação da política de comércio: o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). A negociação entre Mercosul e União Européia, sobretudo no período entre 2001 e 2004, foi escolhida para a obtenção das informações. A exposição realizada ao longo dos três capítulos da dissertação acaba, no entanto, por extrapolar esse caso, devido à necessidade de dialogar com alguns estudos a respeito das negociações paralelas ou anteriores.

A escolha do caso e do período deve-se a dois fatores. Em primeiro lugar, a negociação entre Mercosul e UE não foi debatida publicamente com a mesma intensidade que as

negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o que parece ter contribuído para o avanço da negociação após a posse do Presidente Lula (2003), mesmo diante da rígida posição dos interlocutores europeus. Em segundo lugar, a negociação para o bloco hemisférico (ALCA) foi o contexto de surgimento da Coalizão e o alvo da maioria das análises, de modo que, durante as negociações com a UE, foi possível observar a relação da CEB com a burocracia estatal em uma situação um pouco distinta.

O objetivo central é avançar na compreensão das instituições domésticas, o que significa que o caso analisado, ainda que rico em suas particularidades políticas, econômicas e históricas, serviu a esse propósito maior. Com os dados obtidos na investigação das negociações entre Mercosul e União Européia entre 2001 e 2004, buscou-se uma caracterização que não se restringisse ao comportamento da Coalizão durante a negociação, mas que destacasse os aspectos centrais da relação que ela estabelece com os dois ministérios (MDIC e MRE). Ainda que sem o ineditismo e a politização que tanto enriqueceu as negociações para a ALCA, o período entre 2001 e 2004 abarca os momentos finais das negociações já sob o governo do Presidente Lula, o que tornou possível explorar diferentes faces da atuação da CEB, sobretudo, no que se refere à oposição da entidade a certas diretrizes da política externa sob o novo governo.

A hipótese inicialmente proposta considerava que, no período final das negociações com a União Européia, a acentuação do insulamento decisório pelo MRE teria levado à aproximação e ao alinhamento entre a Coalizão Empresarial e o MDIC. Essa suposição revela, contudo, uma percepção demasiadamente limitada das relações entre a Coalizão e os órgãos públicos, além de perder de vista as implicações da mudança presidencial de 2003. Como resultado da pesquisa empírica, foi possível constatar que a participação da Coalizão Empresarial (assim como de outras entidades no final do período analisado) representou não apenas a projeção de interesses de grupos com interesses econômicos particulares, mas também a consolidação de um tipo diferenciado de relação com a burocracia estatal. Essa especificidade se deve ao fato de as entrevistas terem enfatizado que, além dos interesses setoriais, a atuação das entidades representativas significou o preenchimento de certas lacunas da burocracia estatal pelo setor privado, o que ocorre,

principalmente, mediante o fornecimento de “insumos técnicos” (sobretudo, estudos, simulações e projeções econômicas) que subsidiam a formação da posição nacional. A partir dessa constatação, pôde-se aventar a hipótese de que o engajamento das entidades representativas do empresariado em busca de maior influência nas negociações comerciais permitiu a criação e a consolidação de canais (informais) de “interlocução técnica” com os órgãos burocráticos, o que veio a fortalecer a capacidade do MRE para fundamentar tecnicamente a posição nacional.

As relações entre a Coalizão Empresarial e os órgãos públicos foram analisadas, sobretudo, por meio de entrevistas, análise de documentos e periódicos. Esses dois últimos recursos foram úteis para a caracterização das posições e para a compreensão das particularidades das negociações com a União Européia. Além disso, evidenciaram momentos de debate político doméstico, mas não permitiram uma percepção mais clara das relações que se estabelecem entre a Coalizão e os órgãos públicos. Os documentos analisados foram, especialmente, as conclusões sobre cada uma das rodadas de negociações, alguns documentos do MDIC sobre a oferta européia e manifestações do MRE sobre a posição nacional. Os periódicos analisados foram, principalmente, o informativo produzido pela CNI<sup>1</sup>, a Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE) e jornais pelos quais se pôde acompanhar a evolução das negociações (sobretudo, “O Valor Econômico”).

A seleção dos entrevistados orientou-se pelo objetivo de compreender o conjunto de atores relevantes e as relações que a CEB estabelece com os diferentes órgãos públicos. Desse modo, quando não era possível entrevistar profissionais que pudessem contribuir para o caso específico das negociações com a União Européia (o que ocorreu em algumas ocasiões), optou-se por entrevistar alguém apto a esclarecer como era a relação com ou a atuação da Coalizão Empresarial. Assim, durante algumas entrevistas, a opção de avançar na caracterização das relações entre a Coalizão e os ministérios acabou por prevalecer. Por vezes, isso ocorreu em prejuízo de uma análise aprofundada da atuação dessa

---

<sup>1</sup> Trata-se do *Informativo Comércio Exterior em Perspectiva*, elaborado com a participação direta dos funcionários e consultores da CNI dedicados à Coalizão Empresarial Brasileira. Foram analisados os exemplares (mensais) de janeiro de 2000 a dezembro de 2004.

entidade diante das questões e momentos específicos das negociações com a União Européia. As entrevistas foram fundamentais para a percepção do cenário no qual a Coalizão atua e, sobretudo, para compreensão das relações estabelecidas entre ela e os dois ministérios mencionados (MDIC e MRE). Foi possível incluir na amostra representantes da própria Coalizão, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e dos Ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Juntamente com as informações obtidas na análise documental e de periódicos, as informações obtidas nas entrevistas estão reunidas no terceiro e último capítulo.

O primeiro capítulo tem a dupla tarefa de apresentar o tema das negociações comerciais e os referenciais teóricos que pautaram a análise das “instituições domésticas”. Enquanto a primeira parte desse capítulo discute o contexto internacional de emergência das negociações comerciais, a segunda parte apresenta os referenciais teóricos efetivamente utilizados ao longo dos capítulos seguintes. Esses referenciais partem de autores que buscam deslocar a ênfase da causalidade no processo decisório em negociações internacionais do ambiente externo para o interno. Além do esforço em sintetizar os principais argumentos dessa proposta teórica, foi ressaltada a necessidade de levar-se em conta tanto as especificidades das instituições brasileiras envolvidas na formulação da política externa quanto as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre o Estado e os atores privados no Brasil.

O segundo capítulo busca caracterizar, por um lado, a constituição recente da burocracia responsável pela condução da política de comércio exterior e, por outro, a estrutura de representação do interesse empresarial. Na análise da burocracia, destaca-se o fato de a emergência das atuais negociações comerciais ocorrerem ao final de uma série de reformas administrativas e econômicas que afetaram diretamente a burocracia estatal (assim como os empresários). A agenda das negociações comerciais despertou o interesse de vários grupos sociais e envolveu outros órgãos da burocracia estatal, de modo a situar o MRE – o ministério responsável pela condução das negociações – na posição central de um complexo jogo político doméstico. Na apresentação das entidades que representam o

interesse do empresariado, destaque é conferido à estrutura dual de representação de interesses por meio da qual se dá parte das relações desse grupo econômico com o Estado brasileiro. Ao final desse capítulo, é feita uma breve revisão de estudos recentes sobre a participação empresarial durante as negociações da ALCA. Essa síntese situa o tema das negociações comerciais de forma mais clara em meio às relações entre a burocracia estatal e as entidades representativas do empresariado, além de expor argumentos que serão retomados durante a análise do caso Mercosul-União Européia.

O terceiro capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, são sintetizadas as principais fases das negociações entre o Mercosul e a União Européia, de forma a destacar as manifestações dos atores domésticos sobre a posição nacional. A segunda parte reúne informações levantadas durante as entrevistas, de modo a caracterizar a relação que a Coalizão Empresarial estabelece com o MDIC e com o MRE. Argumenta-se que houve, no período, o fortalecimento da interlocução técnica da entidade com a burocracia estatal, fenômeno para o qual contribuiu a projeção de outras entidades representativas após 2003. Ao final do capítulo, são discutidas algumas transformações ocorridas no período e capazes de alterar a posição relativa da CEB no diálogo com a burocracia estatal.

As considerações finais, além de retomar a refutação da hipótese inicial e propor possíveis avanços no estudo do tema, apontam para limitações do desenho desta pesquisa. O foco nas relações permitiu que fossem analisados aspectos particulares da interação entre Estado e grupos privados no Brasil e de como eles se manifestam no âmbito da política de comércio exterior. Contudo, para a compreensão efetiva do jogo político de formação da posição nacional durante as negociações, teria sido necessário incluir na análise a atuação de outros setores econômicos, sobretudo, das entidades ligadas ao agronegócio. O final do período analisado, como será ressaltado no terceiro capítulo e nas considerações finais, foi o momento de projeção política de novas entidades e, conseqüentemente, de interesses econômicos que, talvez, não estivessem se sentindo suficientemente representados pela CEB.

## CAPÍTULO I

### COMÉRCIO INTERNACIONAL E INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS

A análise da participação de grupos empresariais nas negociações comerciais envolve não apenas as principais questões presentes nessas negociações, como também as instituições domésticas que conformam relação dos grupos privados com o Estado. Este capítulo busca uma aproximação a esses dois aspectos. Com o primeiro, busca-se contextualizar o tema das negociações comerciais. Com o segundo, propõe-se o modelo de análise das instituições domésticas brasileiras com base na leitura integrada das relações entre Estado e sociedade, uma vez que as instituições políticas encontram-se imersas em contexto abrangente.

As primeiras rodadas comerciais após a Segunda Guerra, conduzidas nos termos do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT, da denominação em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*), muito se diferenciam das negociações contemporâneas, nas quais tanto o número de Estados quanto os temas tratados foram ampliados de forma expressiva. Embora menos intensamente do que no fórum multilateral, nas negociações bilaterais e regionais, a preocupação com a redução das barreiras tarifárias também cedeu espaço aos novos temas do comércio, que, por sua vez, alimentam novas demandas e oposições nas relações entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os grupos privados interessados em influenciar as posições adotadas pelos Brasil nos fóruns comerciais recorrem a padrões interativos diversos, coexistentes e, por vezes, contraditórios, cujas raízes podem ser encontradas no processo de formação do Estado nacional. No âmbito da burocracia estatal, relações pautadas pela simbiose clientelista podem ocorrer a algumas portas ou andares de bolsões de eficiência burocrática, nas quais as relações com grupos privados caracterizam-se pela legalidade, impessoalidade e eficiência. Ambos os extremos permanecem plenamente acomodados no aparato do Estado brasileiro e ambos encontram interlocutores afins seja na sociedade seja no próprio meio político e burocrático. Na formulação da política de comércio exterior, o

sincretismo estatal também se faz presente, daí a ênfase deste capítulo em direcionar o modelo teórico para a análise de diferentes padrões interativos.

O foco da presente pesquisa está nas relações entre a burocracia e uma entidade representativa de interesses empresariais – a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) – durante as negociações comerciais entre Mercosul e União Européia (Mercosul-UE), no período 2001-2004. O presente capítulo contextualiza a análise, e discute referenciais teóricos que permitam desvelar aspectos das relações entre o Estado e o empresariado no Brasil. Para tanto, o presente capítulo está dividido em 3 partes. A primeira busca traçar o panorama da atual ordem econômica internacional, com destaque para o comércio internacional. Em seguida, serão apresentados os modelos teóricos sobre a participação dos grupos de interesse nas negociações comerciais. Esses modelos serão complementados com contribuições teóricas sobre o jogo político intraburocrático e sobre a diversidade das relações entre Estado e sociedade no Brasil.

## **1 – Cenário Externo: economia política e comércio internacional**

As relações internacionais do pós-Guerra Fria são normalmente associadas ao conjunto de mudanças decorrentes da emergência de novos pólos econômicos, da interdependência econômica, dos avanços tecnológicos, do surgimento de “temas globais”, da desvinculação dos âmbitos econômicos e militares de poder. Todos traços do período em que acadêmicos de diferentes áreas passaram a se preocupar sobre qual seria a autoridade pública ou a ordem internacional possíveis na nova era. No plano do comércio internacional, a conclusão da Rodada Uruguai (1986-1994) pode ser tomada como marco da transformação institucional pela qual passou a regulação das atuais trocas comerciais entre os Estados. Tendo como marco a crise do sistema de Bretton Woods, as negociações relacionadas ao comércio internacional manifestam alguns sintomas da transição estrutural e da crise institucional debatida por autores de diferentes correntes.

Pouco afeito às previsões liberais de progressiva integração do livre mercado mundial, que se tornaram comuns após a derrocada da União Soviética, Hobsbawn (1994) ilustra,

em parte, a preocupação com a ordem internacional ao reconhecer que a tarefa central da época que encerrava o século XX não era regozijar-se sobre o cadáver do comunismo, mas pensar, uma vez mais, nos defeitos inerentes do capitalismo. Desde as “Décadas de crise” (1970 e 1980) – quando os Estados perderam controle da economia mundial e o Terceiro Mundo mergulhou na crise da dívida externa –, tornou-se inegável que o fosso entre países ricos e pobres aumentara enormemente, e apenas poderia se esperar que seu contínuo alargamento fosse acompanhado pelos efeitos desestabilizadores da liberalização econômica. Alinhado às reflexões que associam as atuais reações protecionistas à idéia de “contra-movimento” apresentada por Polanyi (2000), Hobsbawn (1994) afirmava que as mudanças tornavam indispensável o soerguimento de alguma autoridade pública capaz de enfrentar os impactos distributivos e ambientais geradas pelo livre-mercado, caso se quisesse que o sistema econômico operasse de maneira satisfatória<sup>2</sup>. Cético diante da possibilidade desse desenvolvimento, esse autor constata não somente a cooptação de organismos internacionais pelos interesses de Estados poderosos, mas também outros paroxismos da atual época, como a transformação da política em certo “exercício de evasão”, no qual os políticos não se arriscavam a dizer ao eleitorado o que este não queria ouvir.

Observador, também crítico, das transformações correntes, Arrighi (1996) considera que vivemos um momento de transição hegemônica, no qual, porém, o padrão das fases anteriores de expansão capitalista não se mantém. Isso se deve ao limite de expansão da capacidade de gestão do Estado e da guerra, já atingido pelos países ocidentais, e que somente poderia ser ampliado por alguma espécie de governo mundial (Arrighi, 1996, p 369). Arrighi (1996, 2003a, 2003b) assenta a preocupação fundamental relacionada à hegemonia sobre uma consistente análise das transformações recentes do sistema capitalista. A ordem econômica internacional não somente observou a emergência e a afirmação da empresa multinacional e do capital financeiro como atores privados detentores de um escopo global de ação, mas também preservou a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ainda que com as rupturas advindas dos elevados

---

<sup>2</sup> Nas palavras do autor: *Distribuição social, e não crescimento, dominaria a política do novo milênio. A alocação não mercantil dos recursos, ou pelo menos uma implacável limitação da alocação de mercado, era essencial para desviar a crise ecológica iminente. De uma forma ou de outra, o destino da humanidade no novo milênio iria depender da restauração das autoridades públicas.* (Hobsbawn, 1994, p. 555)

índices de crescimento de países da Ásia. Se o século XX foi o da hegemonia iniciada no último quartel do século XIX, com as vantagens obtidas pela internalização dos custos de transação<sup>3</sup> pelas empresas norte-americanas, a crise das décadas de 70 e 80 revela a maturação da expansão econômica que, dentre outras coisas, condicionou a regulação das atuais relações comerciais.

Arrighi parte do reconhecimento da dinâmica institucional desencadeada pela expansão do capitalismo, *i. e.*, da “tendência de a acumulação capitalista de capital superar suas barreiras organizacionais imanentes, por meios ‘que recolocam essas barreiras em seu caminho em escala mais portentosa’” (Marx *apud* Arrighi, 1996, p. 342)<sup>4</sup>. Ápice de um longo processo histórico no qual cada ordem hegemônica trouxe consigo a ampliação do arcabouço organizacional constituído pela cooperação entre a empresa privada e o Estado moderno, o estágio estadunidense incorpora todo o mundo em um denso sistema de trocas mundiais. Segundo o autor:

*O desenvolvimento do capitalismo histórico como sistema mundial baseou-se na formação de blocos cosmopolitas-imperialistas (ou corporativos-nacionalistas) cada vez mais poderosos de organizações governamentais e empresariais, dotados de capacidade de ampliar (ou aprofundar) o raio de ação da economia mundial capitalista, seja do ponto de vista funcional, seja espacial. (Arrighi, 1996, p. 225)*

Com a projeção internacional do capitalismo de corporações, os Estados Unidos tornaram-se aptos a conduzir a reestruturação da ordem econômica após a II Guerra, processo que culmina no sistema de *Bretton Woods*.

---

<sup>3</sup> Trata-se do processo pelo qual a organização empresarial privada norte-americana internaliza toda uma seqüência de subprocessos de produção e de troca, desde a obtenção do insumo primário até sua comercialização em um mercado de massas.

<sup>4</sup> Cada ciclo é dividido em três fases sucessivas: a primeira representa o período de expansão financeira dentro do qual o novo regime de acumulação se desenvolve dentro do antigo; a segunda diz respeito ao período de consolidação e desenvolvimento adicional do novo regime de acumulação, nos quais seus agentes se beneficiam da expansão material que ocorre em todo o sistema; na terceira fase, ocorre novamente o período de expansão financeira no decorrer do qual as contradições do sistema de acumulação estabelecido criam espaço para a emergência de regimes concorrentes e alternativos, dos quais emergirá o regime dominante posterior (Arrighi, 1994, p 220).

O sistema de Bretton Woods buscava equacionar a autonomia doméstica para a formulação de políticas econômicas com a estabilidade internacional, assegurando taxas de câmbio fixas e conversibilidade monetária ilimitada. O controle de movimento de capitais era central a essa ordem, pois um Estado não poderia ter políticas macroeconômicas independentes e absorver moedas estrangeiras sem que isto afetasse sua taxa de câmbio. No contexto de prevalência desse sistema, Arrighi (2003) demonstra a inovação que as corporações multinacionais representaram para a relação entre Estado e capital, destacando como a migração de recursos das empresas para os mercados monetários *off-shore* (paraísos fiscais) durante a década de 70 representou a conquista de uma inédita “autonomia” desses atores econômicos em relação ao Estado. Afinal, a “financeirização” do capital teria representado, sobretudo, um voto de não-confiança na capacidade dos Estados Unidos e dos europeus de evitarem as demandas pelo aumento no consumo de massa no primeiro mundo (bem-estar social) e por autodeterminação nacional e desenvolvimento no terceiro mundo. *Se as corporações multinacionais “necessitam” ou não dos Estados como as suas predecessoras (em muitos aspectos elas indubitavelmente necessitam), o resultado não-intencional de sua proliferação é o enfraquecimento dos Estados do ocidente* (Arrighi, 2003, p. 19). Para Arrighi (2003), tanto as empresas multinacionais quanto o capital financeiro evidenciam o fim da ordem construída em Bretton Woods. |

A deterioração da posição externa norte-americana, juntamente com outros fatores, contribuiu, durante o governo Reagan, para a elevação da taxa de juros, para a desregulamentação financeira, para o crescente endividamento público e, por fim, para a retomada da corrida militar. A reversão no fluxo de capitais acarretado por essas decisões implicou, dentre outras coisas, a drástica redução da liquidez internacional, componente central para a crise da década de 80 na América Latina. Se por um lado, a reação norte-americana à crise dos anos 70 marca o início do fim do sistema de Bretton Woods, por outro, o fluxo de capitais para os EUA desencadeou uma drástica reorientação das relações comerciais desse país com o exterior e, em especial, com países asiáticos. A demanda norte-americana por produtos industrializados, satisfeitas pelos mercados

asiáticos, representou, na visão de Arrighi, Silver e Brewer (2003), um dos principais motivos da diferenciação do Sul ao longo dos anos 1980 e 1990.

A industrialização dos países subdesenvolvidos, porém, é processo que transcende o marco da crise de Bretton Woods. Concomitante à “desindustrialização” dos países desenvolvidos<sup>5</sup>, esse fenômeno não implicou o incremento relativo do bem-estar das populações dos países subdesenvolvidos, como indicam a comparação dos dados das tabelas I e II (Anexo I). Seguindo Arrighi, o fato de a convergência industrial não ter sido acompanhada por uma convergência de bem-estar indica a permanência do comando do capitalismo nos países centrais (centros de inovação), o que justifica a utilização do binômio “desenvolvidos x subdesenvolvidos” e o que chama atenção para o potencial de transformação que a “ascensão chinesa” representa<sup>6</sup>.

A crise da ordem de *Bretton Woods* e as transformações econômicas que lhe são subjacentes tornam compreensível o atual enfraquecimento da base política para a cooperação econômica internacional. Embora explicita menor preocupação com as relações de poder subjacentes à economia política internacional, Gilpin (2000) volta-se para a análise das instituições internacionais. Segundo esse autor, a instabilidade de tais instituições deriva em grande medida do recuo da liderança americana, do paroquialismo europeu – voltados aos assuntos internos ao bloco – e do regionalismo asiático, sem capacidade política de liderar a formação de consenso internacional. A unificação dos mercados de capitais possibilitou ondas de fusões e aquisições de empresas, a aceleração da interdependência entre países e a redução da capacidade de levar a efeito as políticas

---

<sup>5</sup> A desindustrialização era uma forma também de amenizar o balanço de pagamentos amplamente comprometido com a importação de petróleo e passar o ônus do ajuste para os países endividados, que, com a estagnação comercial, tinha sua crise no setor externo agravada.

<sup>6</sup> Nota-se que as fontes da vitalidade do capitalismo do leste asiático tornam-se um dos aspectos centrais das contradições do atual sistema. O modelo japonês de “desenvolvimento a convite”, possibilitado pela relevância estratégica do país durante a Guerra Fria, cedeu lugar, após a crise dos anos 70, a uma fase de expansão material que revolucionou toda a área do sudeste asiático. O “sistema de subcontratação” japonês integrou sucessivamente o mercado dos países do leste asiático, gerando um novo regime de acumulação centrado na abundante oferta de trabalho barato na região, o qual era então mobilizado pelo capital japonês para abastecer os mercados desenvolvidos (principalmente, norte-americano). A expansão econômica da região possibilitou a ascensão de novo *locus* de concentração de liquidez e, com isso, apresentou novos desafios para o estabelecimento de uma ordem internacional que não incluísse, em seu centro decisório, espaço para a representação política desses mercados.

de pleno emprego que garantiram o consenso interno à ordem de Bretton Woods (Gilpin, 2000, p. 107). Conseqüentemente, observa-se o movimento reativo em direção às novas formas de protecionismo pela imposição de barreiras não-tarifárias principalmente em produtos como têxteis, calçado, aço e *commodities*. O aumento do protecionismo não-tarifário, juntamente com a crescente importância de outros temas na agenda do comércio internacional, excede o mandato e o funcionamento do GATT<sup>7</sup>, tornando necessário o surgimento de uma entidade com maior capacidade regulatória sobre os novos temas do comércio, a dizer, a Organização Mundial de Comércio (OMC).|

Enquanto Hobsbawn (1994) ressalta a legitimidade das autoridades internacionais ante os problemas globais emergentes, e Arrighi (1996) chama atenção para o desafio político e econômico da crise hegemônica atual diante da ascensão do novo bloco asiático, Gilpin (2000) preocupa-se em demonstrar a necessidade de reformas diante da fragilidade das normas que asseguram a estabilidade do sistema econômico internacional e, logicamente, da contínua abertura das trocas comerciais. Subjacente à concorrência por mercados para as exportações, torna-se problemático o limite da autoridade pública representada pela OMC para a tarefa de conciliar as reivindicações de desenvolvidos e em desenvolvimento em temas como, por exemplo, o comércio de bens agrícolas, a propriedade intelectual e outros que também envolvam a regulação de políticas domésticas.

---

<sup>7</sup> Da sigla em inglês *General Agreement on Tariffs and Trade*. O Gatt fora criado para ser incorporado à Organização Internacional do Comércio, que, contudo, deixou de ser criada devido à não ratificação da Carta de Havana (1948) pelos Estados Unidos e outros signatários. Os princípios que fundamentam o GATT são os seguintes: o da *universalidade da cláusula da Nação Mais Favorecida*, isto é as partes contratantes se comprometem a não discriminar produtos importados apenas em função de sua origem (Artigo 1); o do *não incremento de barreiras ao comércio*, pelo qual as partes se comprometem a apenas alterar as restrições ao fluxo se for para reduzi-las; o da aceitação apenas de tarifas (*Tariffs Only*), segundo o qual a única restrição aceitável são as tarifas alfandegárias (*ad valorem*); o do *tratamento nacional*, segundo o qual as taxas, obrigações e regulamentações internas devem incidir igualmente no produto nacional e no importado; e o das *negociações regulares* (incluída apenas com a revisão do Acordo, em 1954), pelo qual as partes do GATT se comprometem a promover negociações regulares para buscar a redução das barreiras comerciais e promover o livre comércio (Lowenfeld, 2002, 28-30). O principal objetivo era, portanto, o de garantir que a única barreira ao comércio fosse as tarifárias, as quais seriam paulatinamente reduzidas com o avanço das negociações no âmbito das “rodadas multilaterais”. Contudo, esses princípios estavam sujeitos a uma série de exceções, prevista no próprio texto do GATT (Lowenfeld, 2002).

## 1.1 – Comércio e desenvolvimento: as razões da Rodada Doha

A composição da atual agenda das negociações comerciais multilaterais revela traços importantes da capacidade dos países desenvolvidos de influenciar o processo de abertura dos mercados. Nesses termos, propõe-se uma leitura das instituições atuais do comércio internacional com o propósito de destacar rupturas e continuidades em relação ao GATT, sobretudo, no que se refere aos temas que pautam a oposição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

As seis primeiras rodadas do Gatt<sup>8</sup> trataram, sobretudo, de avançar nas reduções tarifárias e de negociar a inclusão de novos membros. Em relação a esse último tema, recebeu destaque as implicações da construção da Comunidade Econômica Européia para a quinta e para a sexta rodada do GATT. A Rodada Kennedy (1964-1967) foi, assim, a última a tratar a redução tarifária como tema central. Essa rodada assegurou uma diminuição substancial das tarifas aplicadas aos produtos industrializados, de modo que não eram mais tarifárias as principais barreiras ao comércio desses bens. Ao perceberem que as barreiras não-tarifárias possuíam crescente importância, os Estados Unidos e Europa buscam incluir as medidas que distorcem o comércio na agenda da rodada seguinte, de modo a submetê-las a uma efetiva disciplina internacional (Lewenfeld, 2002).

Com a expansão da agenda e do número de Estados contratantes – que já se aproximava de cem –, a Rodada Tóquio (1973-1979) deu origem a um conjunto de “códigos”, vinculados às disposições do GATT e capazes de formular de forma mais precisa as normas referentes a um dado tópico relacionado ao comércio. Os códigos estavam abertos à assinatura de todas as partes contratantes, mas não eram obrigatórios e tampouco exigiam número mínimo de signatários para entrar em vigor. Contudo, quando se chegou à Rodada Uruguai, foi requerido aos Estados que assinassem os acordos<sup>9</sup> para

<sup>8</sup> Rodada de Genebra, 1947; Rodada de Annency (França), 1949; Rodada de Torquay (Grã-Bretanha), 1950-51; Rodada de Genebra, 1955-56; Rodada Dillon (EUA), 1960-1961; Rodada Kenedy, 1964-1967.

<sup>9</sup> Precisamente, dois dos acordos vigentes apenas aos signatários firmados durante a Rodada Tóquio permaneceram ainda hoje (denominam-se *Acordos Plurilaterais*): Aviação Civil e Compras Governamentais. Os demais foram renegociados, e tornando-se os *Acordos Multilaterais* e são parte integral do acordo estabelecendo a OMC. Dentre estes cabe destacar os acordos sobre: Subsídios e Medidas Compensatórias; Dumping e Anti-Dumping; Avaliação de Tarifas (*Customs Evaluation*); Barreiras

que pudessem fazer parte do sistema GATT e, futuramente, da OMC. Deste modo, Lewenfeld (2002) considera que, mesmo que a maioria tenha sido revisada na Rodada Uruguai, esse corpo de leis foi a maior conquista da Rodada Tóquio, sendo também a ponte entre o GATT criado em 1947 e a OMC após 94.

Se a Rodada Tóquio representou a ampliação da agenda com a inclusão do debate sobre as barreiras não-tarifárias, a Rodada Uruguai tratou de alargá-la ainda mais com a inclusão de temas como serviços, investimentos, propriedade intelectual, além de outros temas não tratados nas rodadas anteriores, principalmente, salvaguardas, agricultura e têxteis. O principal impulsionador dessas negociações foram os Estados Unidos, a despeito da oposição tanto dos países em desenvolvimento, decepcionados com a baixa capacidade de influência durante a Rodada Tóquio, quanto da Comunidade Européia, preocupada pelo risco de deixar margem a críticas à Política Agrícola Comum. Ao final da Reunião Ministerial de Monterey (1988) tornava-se claro o impasse em agricultura, propriedade intelectual, têxteis e salvaguardas. Naquele momento, os países reunidos sob o Grupo de Cairns<sup>10</sup> resistiam em aceitar qualquer acordo na ausência de uma definição sobre a abertura aos produtos agrícolas. Portanto, o Acordo sobre Agricultura, ao passo em que foi um dos elementos que tornou possível o desfecho da Rodada Uruguai, acabou de incluir terminantemente o tema na pauta de negociações comerciais, definindo também os pilares com base nos quais o tema tem sido tratado até hoje<sup>11</sup>.

Tendo em vista à trajetória das negociações até a Rodada Uruguai, a criação da OMC deve ser interpretada não apenas como a continuidade do conjunto normativo elaborado ao longo da experiência do GATT, mas também como uma transformação do sistema de negociações comerciais multilaterais, com implicações para seu “foco” e para sua

---

Técnicas ao Comércio (TBT; *standards*); Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS); e Procedimentos para Licenciamento de Importações.

<sup>10</sup> Trata-se de um Grupo composto por 14 exportadores de produtos agrícolas organizado com o objetivo de obter abertura dos mercados aos seus produtos: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia, Uruguai e Fiji.

<sup>11</sup> O tema não se restringe às tarifas incluindo também as negociações sobre regras, uma vez que os “subsídios à exportação” e o “apoio à produção doméstica” foram também definidos como um dos três pilares do Acordo sobre Agricultura, ao lado de “acesso a mercados”. Atualmente, o tema de subsídios, tanto à produção quanto à comercialização, está no centro da controvérsia.

capacidade de “ação”. Com a criação dessa organização, a regulação das trocas internacionais – já assentada na base normativa dos tratados e das rodadas de negociações anteriores – passa a ser acompanhada por uma burocracia permanente, na qual são estabelecidos ademais um mecanismo de solução de controvérsias e um órgão de acompanhamento de políticas comerciais (*Trade Policy Review Body*). Isso não somente fortalece o poder decisório assentado no trato técnico-normativo dos contenciosos e de questões relacionadas às políticas comerciais, mas também configura uma tendência à harmonização de políticas e instituições domésticas. O fortalecimento institucional do sistema multilateral, contudo, não o privou de críticas, sobretudo daquelas originárias de países que enxergam na trajetória do GATT a persistência da imposição de decisões pelos Estados mais poderosos à custa das reivindicações dos países em desenvolvimento.

Não somente o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos, mas também as críticas às limitações da autonomia do Estado para implementar políticas de desenvolvimento estão na base das críticas à atual regulação das trocas internacionais. (Chang, 2004; Lengyel e Ventura-Dias e 2004). À época da conclusão da Rodada Uruguai, argumentou-se que a liberalização comercial teria também o papel de condicionar reformas econômicas pelas quais os países latino-americanos haviam optado no início da década de 90. De acordo com esse argumento, os acordos firmados na Rodada Uruguai teriam surtido o efeito de “aprisionamento” (*lock-in*), que seria o de assegurar a continuidade das reformas do modo como vinham sendo empreendidas pelos governos. Isso decorria da orientação rumo à integração por meio de compromissos multilaterais transparentes, previsíveis e “efetivamente implementados” (*enforceable*), que ajudariam na contenção das pressões domésticas (protecionistas) que se opusessem à liberalização.

Embora a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias no início dos anos 90 tenha gerado o efeito de aprisionamento, Lengyel e Ventura-Dias (2004) notam que as implicações da Rodada Uruguai foram distintas em áreas de políticas relacionadas ao comércio (*trade-related policy*) como as de promoção de exportação e de investimento. Além disso, os autores não superestimam o efeito “aprisionamento”, já que os países conservaram e utilizaram a margem de manobra para a formulação de política comercial

seja pelos instrumentos tarifários seja pelos não-tarifários. Cabe acrescentar que o próprio efeito de aprisionamento decorrente dos pactos comerciais se enfraqueceu devido às baixas expectativas com a contínua abertura dos mercados desenvolvidos, fortalecendo as estratégias nacionais autônomas de promoção do desenvolvimento.

Implicitamente, o argumento do “efeito aprisionamento” veicula a idéia de certa passividade dos governos latino-americanos, sobretudo, quando são observadas as implicações das políticas “não-fronteiriças” (*non-border policies*; ou seja, não-tarifárias) e a dos regimes regulatórios domésticos. Essas políticas costumam dizer respeito à adoção das regulamentações definidas externamente, em diversos casos, sob pressão dos países desenvolvidos, como ocorre, por exemplo, nas reformas “induzidas” pelo TRIPs (Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio), o que de forma semelhante ocorreu com os acordos SPS (Medidas Sanitárias e Fitossanitárias) e TBT (Barreiras Técnicas ao Comércio). Na perspectiva de Lengyel (2004), ao desconsiderar a realidade doméstica dos países da América Latina, a formulação e estabelecimento desses acordos possibilitariam que se questionassem certos aspectos do processo de produção legislativa da OMC, principalmente, se essa atividade for vista pela perspectiva do desenvolvimento ao invés de exclusivamente pela da integração comercial.

Ao apontar para a existência de viés “anti-desenvolvimento” no processo de criação de regras na OMC, Lengyel (2004) critica o “monopólio do conhecimento” sobre melhores práticas por parte dos países desenvolvidos; o pressuposto de validade universal (*universal fitness*) das prescrições políticas dessa organização; e, derivada das duas anteriores, a divisão de tarefas entre países que pensam essas normas e modelos (os “*thinkers*”) e países que as implementam (os “*doers*”). Apesar dos benefícios obtidos com a inclusão da agricultura, com o compromisso de progressiva retirada das barreiras aos têxteis e com o fortalecimento do sistema de solução de controvérsia, o autor considera que os ganhos para países em desenvolvimento foram mínimos, levando-se em conta não apenas o acesso a mercados (tradicional ao GATT), mas também as políticas

relativas ao comércio sob o alcance da OMC (direitos de propriedade intelectual, investimentos, medidas sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas ao comércio).

No caso da América Latina, a crise do modelo substitutivo de importação e a desilusão com o modelo neoliberal deixam ao subcontinente a necessidade de buscar novas estratégias de desenvolvimento. A promoção das exportações tem ocupado papel central no debate sobre o novo modelo de desenvolvimento, mas a perspectiva para a expansão do comércio permanece indefinida sem a conclusão da Rodada lançada em 2001, em Doha. Especialmente no que se refere ao acesso de produtos agrícolas aos mercados desenvolvidos, há razões para o ceticismo sobre o resultados que podem ser obtidos nas negociações com Estados Unidos e União Européia.

O Brasil esteve particularmente comprometido com as negociações comerciais seja no plano sub-regional (com o MERCOSUL), seja no regional (com a proposta da ALCA), seja no inter-regional (com as negociações entre Mercosul-EU), seja no multilateral (com a Rodada Doha, lançada em 2001). Em função da interdependência das quatro negociações comerciais (internas ao Mercosul, ALCA, Mercosul-UE e OMC), a análise das negociações entre Mercosul e União Européia não pode ser isolada dos desdobramentos que ocorrem nas outras frentes de negociação. À parte as especificidades de cada *front* de negociação, os quatro tabuleiros se entrecruzaram, e os avanços nas negociações com o bloco europeu e com os Estados Unidos passaram depender em maior grau do resultado obtido no plano multilateral.

## **2 – Cenário doméstico: grupos de interesse e burocracia no processo decisório**

A expansão da agenda multilateral do comércio aponta para impactos distributivos domésticos, em função dos quais grupos econômicos buscam influenciar a posição nacional nas negociações. Seja por receio da abertura de mercado, seja em função de privilégios (como subsídios), seja para defender a autonomia nacional na formulação de certas políticas, são diversas as motivações que podem levar grupos domésticos à ação política diante do avanço das negociações. Com vistas à compreensão da participação das

entidades representativas do empresariado no processo decisório brasileiro, optou-se por apresentar referenciais teóricos que permitam a leitura que articule o “externo” e o “interno”, com destaque para as relações políticas que ocorrem nesse segundo nível.

A mobilização dos atores domésticos afetados positiva ou negativamente pelo desfecho de negociações internacionais acabou por empurrar para o debate público temas normalmente restritos ao quadro burocrático responsável pela política externa brasileira. Ao levantar questões sobre os impactos distributivos advindos de acordos externos, as negociações internacionais desvelam a tensão entre a autoridade (“política externa como política de Estado”) e a representação e conciliação de interesses (“controle democrático”) (Lima, 2000). Essa questão tornou-se especialmente sensível nas negociações comerciais, devido aos seus claros impactos distributivos potenciais:

*A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos efeitos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais. (Lima, p. 287, 2000)*

Nessa linha, a abertura política e a liberalização econômica concorreram para modificar a relação entre a burocracia condutora da política externa com outros órgãos políticos e grupos domésticos, uma vez que essa burocracia passa a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno (Lima, p. 295, 2000).

Como ferramenta analítica útil à exploração dessa inserção da burocracia diplomática no conflito distributivo interno, o modelo dos “jogos de dois níveis” situa no plano doméstico a ênfase causal da possibilidade de um acordo internacional (Putnam, 1988). Seu postulado considera que o desfecho cooperativo em qualquer negociação internacional depende da sobreposição do *win-set* das partes. Em síntese, isso significa que no conjunto de acordos passíveis de ratificação doméstica por cada um dos Estados negociantes (*win set*), deve haver ao menos um acordo que possa ser ratificado por ambos, pois não é outra a condição para que a cooperação seja concluída sem risco de defecção involuntária por uma das partes. Em outras palavras, a conclusão de um acordo

entre Estados depende da sobreposição das estruturas de ganhos domésticos das partes, o que ressalta o papel da ratificação interna para a formação das expectativas durante a negociação.

A figura do “negociador” torna-se central na proposta de Putnam (1988). Enquanto no primeiro nível (internacional) ele busca maximizar sua capacidade de satisfazer os interesses domésticos, no segundo nível (doméstico) ele é obrigado a negociar com atores políticos que exigem do governo as propostas que julgam mais vantajosas. Ao reconhecer a ratificação como etapa imprescindível para a cooperação no plano externo, o modelo dos jogos de dois níveis enfatiza o cálculo feito pelo negociador para conciliar os interesses domésticos com as oportunidades externas.

Putnam (1988) deixa aberta a possibilidade de adequar o modelo às necessidades da análise da política doméstica, o que foi feito por Milner (1997), ao elaborar mais detalhadamente o modelo. O propósito da obra de Milner (1997) é trazer as políticas domésticas de volta às teorias de relações internacionais. Para isso, a autora, primeiramente, define a esfera doméstica dos Estados como um sistema poliárquico<sup>12</sup> que deve ratificar as escolhas externas e, em seguida, define a cooperação internacional como um processo de troca que envolve o ajuste da política de um Estado em troca do ajuste da de outro. Nesses termos, as conseqüências distributivas domésticas são o principal fator a afetar as tentativas de conclusão de acordo internacional. A cooperação seria, para a autora, a continuação da política doméstica por outros meios (Milner, 1997, p. 9).

No ambiente doméstico, os interesses dos atores políticos relevantes conformam aquilo que a autora define como as *estruturas domésticas de preferências*. Tais estruturas põem variar conforme cada área temática (*issue area*), mas, no modelo de Milner (1997) destaca como atores relevantes o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os grupos de

---

<sup>12</sup> A poliarquia, para Milner, diz respeito à condição da política doméstica no que se refere ao grau centralização da autoridade, que pode variar entre pontos extremos de hierarquia e de anarquia. Três fatores são decisivos para a posição que o Estado ocupa nesse contínuo: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições de compartilhamento de poder entre eles e a distribuição da informação entre eles. Assim, as instituições políticas domésticas determinam como o poder é dividido entre os atores (Milner, 1997).

interesse mais poderosos do país. As *preferências/interesses* desses três atores são determinantes tanto para a possibilidade de cooperar quanto para os termos em que os acordos são firmados. Contudo, as preferências dos atores não se traduzem de forma automática na estrutura doméstica, para isso é necessário agregar os interesses, o que decorre da interação entre as preferências dos atores e as *instituições* políticas<sup>13</sup>. Estas últimas definem a extensão da poliarquia de acordo com a distribuição das quatro habilidades fundamentais (ou o que a autora chama de *poderes legislativos*) identificadas por Milner (1997): a de iniciar e definir agenda; a de emendar qualquer política proposta; a de ratificar ou vetar; e a de propor referendos<sup>14</sup>. Uma das conclusões da autora a respeito desse tópico é que, em que pese à relevância das instituições, elas não são imutáveis, pois as preferências dos atores podem transformar, inclusive, a própria configuração institucional<sup>15</sup>.

A assimetria de *informação* é também relevante para o modelo dos jogos de dois níveis, conforme aprimorado por Milner (1997). A informação não apenas é determinante para a eficácia das decisões do negociador, como também confere vantagens políticas para seu detentor. O modelo considera que a má distribuição de informação ocasiona ineficiência, pois é possível, por exemplo, que o Congresso rejeite acordos que trariam benefícios para ambas os Estados, mesmo se tais benefícios tenham sido reconhecidos pelos atores

<sup>13</sup> A definição de instituições apresentada pela autora parte da concepção neoclássica sintetizada por Douglass North (1990), que as define como: the rules of the game in a society or, more formally, the humanely devised constraints that shape human interaction (North *apud* Milner, 1997, p. 18).

<sup>14</sup> Os poderes legislativos, *grosso modo*, conferem capacidade ao ator para criar e implementar leis e outras políticas públicas. Trata-se de cinco elementos fundamentais do processo legislativo, que podem ser distribuídos entre o Executivo e o Legislativo. A partir dessa distribuição pode-se identificar quais os jogos existentes entre esses atores e, portanto, os resultados de equilíbrio que são possíveis e como se localizam entre os pontos ideais de cada ator. A definição da agenda diz respeito à capacidade de definir o problema tanto no que se refere aos assuntos e problemas apresentados para consideração quanto às alternativas apresentadas como solução. A apresentação de emendas refere-se à capacidade de apresentar emendas que alteram as propostas originais do definidor da agenda de forma a aproximá-las de seu ponto ideal. A ratificação (ou poder de veto) é concebida em sentido amplo, ou seja, implica que algum ator que não o definidor da agenda deve aprovar a proposta deste último por algum tipo de maioria (p.106). Por fim, a proposta de referendium refere-se à capacidade do Executivo em propor votação pública do tipo “*take-it-or-leave-it*” para se decidir a respeito de uma proposta de política pública. Por fim, os pagamentos laterais (Side payments) representam o amplo leque de táticas que compartilham a característica de implicar uma troca, na qual um ator abre mão de ganhos em uma área para ganhar em outra.

<sup>15</sup> Da mesma forma que os atores possuem diferentes preferências quanto à definição das políticas públicas, eles também possuem diferentes preferências em relação às instituições políticas. Nas palavras da autora: *Institutions embody actor's taste – what I call preferences – and thus contests over preferred policies necessarily spill over into contests about institutions.* (Milner, 1997, p. 123)

privados e pelo Executivo. Normalmente, a assimetria de informações distribui-se em favor do Executivo, que detém informações sobre cenário externo, as negociações internacionais e as escolhas políticas possíveis. Contudo, a autora considera que os atores relevantes recebem estímulos para superarem a assimetria de informação, principalmente, no caso do Congresso, que passaria a apoiar-se nas informações obtidas junto aos grupos de interesse.

Os modelos de Putnam (1988) e de Milner (1997) mostraram-se extremamente valiosos para o avanço dos estudos sobre processo decisório no Brasil – mas não sem ressalvas. Estudos sobre o caso brasileiro demonstram que a “delegação” de poderes do Legislativo ao Executivo e a baixa institucionalização das relações do Ministério das Relações Exteriores (MRE) com os congressistas favorecem análises centradas nas relações dos órgãos do executivo entre si e deles com os grupos privados (Castro Neves, 2003 e 2007; Lima, 2000). Nesse sentido, a análise do caso brasileiro observa a intuição original do modelo dos jogos de dois níveis, mas a dinâmica intraburocrática e as características das relações que se estabelecem entre a burocracia e grupos de interesse exigem um marco analítico mais voltado para suas especificidades.

As decisões tomadas pela burocracia são frutos de uma configuração institucional que, dentre outras coisas, incorpora em sua estrutura padrões particulares de interação com outros agentes. Como argumenta Evans (1995), os Estados não são entidades genéricas, pois variam enormemente nas suas estruturas internas e nas relações com a sociedade (Evans, p. 11, 1995)<sup>16</sup>. Alinhado à tradição weberiana, o autor destaca a coerência corporativa da burocracia que permite aos agentes “distanciarem-se” e “diferenciarem-se” da sociedade circundante. A autonomia que a burocracia adquire em relação à sociedade gera implicações, por exemplo, para a compreensão da influência que os incentivos da estrutura burocrática exercem na condução das ações dos burocratas no

---

<sup>16</sup> Original em inglês: *States are not generic. They vary dramatically in their internal structures and in their relation to society.* Embora a preocupação do autor, nessa obra, seja a política industrial, a sua idéia de *embedded autonomy* reúne aspectos interessantes para a análise das relações políticas domésticas relacionadas no contexto das negociações comerciais. Trata-se da idéia de que a burocracia especializada, embora relativamente autônoma em função da coerência corporativa, está também “imersa” em uma rede de laços sociais, que asseguram canais institucionalizados de negociação de políticas e objetivos.

sentido das políticas requeridas para o desenvolvimento. Essa perspectiva, contudo, não advoga que o aparato esteja por cima da sociedade, uma vez que ele encontra-se nela “incrustado” (*embedded*)<sup>17</sup>, *i. e.*, intimamente conectado com os agentes privados, de modo que a hipótese weberiana da estrutura burocrática é complementada por uma análise das relações Estado-sociedade na análise política.

A noção apresentada por Evans (1995) reforça o condicionamento da estrutura estatal e das relações entre Estado e sociedade, ambas revelando como os aspectos organizacionais fazem diferença tanto para canalizar a participação de grupos sociais quanto para produzir resultados decisórios eficazes<sup>18</sup>. Nesse sentido, as duas partes seguintes buscam complementar o modelo dos jogos de dois níveis no esclarecimento de dimensões relevantes para a compreensão da relação entre a burocracia e os grupos empresariais: primeiro, um debate sobre o modelo de política burocrática (Allison, 1986) acrescido de críticas de outros autores; segundo, a proposta de Nunes sobre a “gramática” das relações entre Estado e sociedade no Brasil.

## **2.1 - A diversidade no Estado: a política burocrática**

“Por que um Estado opta por determinada atitude ao invés de outra?” Embora simples e mesmo ingênua, essa questão serve de mote para o debate teórico sobre a tomada de decisão em política externa. Parte da discussão sobre o tema volta-se para o desafio de determinar a intensidade e os meios pelos quais a burocracia influencia a decisão tomada pelo chefe do poder executivo. Com o objetivo de explorar esse aspecto, é interessante apresentar alguns dos comentários de Krasner (1972) e de Hollis e Smith (1986) a respeito da obra de Allison (1969).

---

<sup>17</sup> “*Embeddedness*” is as important as autonomy. The embeddedness of the developmental state represents something more specific than the fact that the state grows out of its social milieu. It is also more specific than the organic interpenetration of state and society that Gramsci called hegemony. Embeddedness, as it is used here, implies a concrete set of social ties that bind the state to society and provide institutionalized channels for the continual negotiation and renegotiation of goals and policies. (Evans, p. 59, 1995)

<sup>18</sup> State managers do not engage in disembodied maximization. Their decisions depends on an institutional context composed of complex, historically emergent patterns of interaction that are embodied in social structures and taken for granted by the individuals that work within them. They define the priorities of competing individual goals and the range of means that will be considered. (Evans, p. 28, 1995)

Embora clássica, a proposta de Allison não é consensual. Krasner (1972) é enfático e perspicaz, ao utilizar o mesmo caso estudado por Allison para demonstrar que, a despeito da influência exercida pela burocracia na implementação da política externa, os valores e objetivos do presidente continuam sendo os determinantes das decisões. Hollis e Smith (1986), por sua vez, afirmam matizar o determinismo tanto dos modelos baseados na noção do ator racional quanto daqueles orientados por raciocínio estrutural-funcionalista. O diálogo desses autores com os modelos de Allison levanta aspectos relevantes para a análise do processo decisório.

Cerca de duas décadas antes da formulação do modelo dos jogos de dois níveis por Putnam (1988), a obra de Allison (1969) refutava a concepção do Estado como um ator unitário, racional e maximizador de ganhos no plano internacional. A partir do estudo do caso da Crise dos Mísseis, Allison apresenta três modelos teóricos (ou “lentes conceituais”, como ele os define) com base nos quais se torna mais clara a influência exercida pela rotina de procedimentos e pelos conflitos de interesses inerentes à estrutura burocrática dos Estados.

O Modelo do Ator Racional (ou modelo I) concebe a ação externa como função dos objetivos definidos a partir de uma hierarquia prévia das preferências e dos resultados almejados. Nesse sentido, a decisão é racional, deliberada e intencional, sendo determinada pela escolha do comportamento que maximiza os ganhos, que são avaliados conforme a função de utilidade. Inspirado por esse modelo microeconômico, a análise do processo decisório volta-se principalmente para os seguintes elementos: os valores, objetivos e metas do tomador de decisão; as alternativas existentes e suas consequências; a racionalidade da escolha, *i. e.*, a obtenção do resultado mais elevado na hierarquia de preferência do ator.

O Modelo do Processo Organizacional (ou modelo II) subverte os pressupostos de racionalidade e de unidade, ao considerar a ação do Estado como o produto (*output*) dos procedimentos rotineiros por meio dos quais as organizações burocráticas intra-estatais enquadram (*frame*) a realidade, identificam o problema e escolhem a ação. O modelo não

concebe o Estado como um ator unitário, mas como a aliança de algumas organizações semi-independentes, que se movimentam de acordo com procedimentos padronizados e já cristalizados pela rotina. A decisão, por sua vez, é fruto da adequação da situação real aos processos previamente definidos. Além disso, a ligação frouxa entre as organizações permite ao chefe do executivo alguma capacidade de influenciar e coordenar as organizações, mas não de controlá-las, uma vez que elas o antecedem.

Finalmente, o Modelo da Política Burocrática (ou modelo III) sugere que a ação estatal é o resultado (*outcome*) do jogo competitivo entre os grupos que compõem a cúpula da burocracia. A política burocrática seria caracterizada pela competição e a barganha por canais regulares que os jogadores posicionados hierarquicamente no interior da estrutura burocrática estabelecem entre si. A decisão resulta do jogo político intraburocrático, cujos principais jogadores são o presidente e os líderes das organizações políticas mais relevantes. O chefe do executivo possui pouco controle sobre a burocracia, sendo retratado como um jogador com certo diferencial de poder que, contudo, deve também entrar na disputa política com outros grupos para tentar assegurar a prevalência de sua proposta.

Nota-se que os modelos II e III desvelam a influência da burocracia, normalmente, encoberta pelo o conceito de “Estado” do modelo I. Contudo, a ênfase que esses modelos atribuem aos procedimentos e à competição intraburocrática pode levar o analista ao erro oposto, ou seja, o de transformar a burocracia em um *deus ex machina*, uma força maior que interfere e determina as ações do Estado.

A crítica de Krasner (1972) chama a atenção para esse equívoco, ao ressaltar que, sobretudo, o poder do presidente é o que determina a decisão em política externa. Ao contrário do que pressupõe o modelo III, os interesses dos chefes das organizações burocráticas não seriam simplesmente função da posição que eles ocupam na estrutura hierárquica da burocracia. Afinal, o poder para nomear os principais “jogadores” da política burocrática faz com que os valores e os objetivos do presidente sejam compartilhados pela cúpula decisória. Além dos “jogadores”, Krasner lembra que o

presidente define também as regras do jogo. Ou seja, é ele próprio que estrutura o ambiente no qual atua e, com isso, acaba por moldar aquilo que Allison denominou de “canais de ação” da burocracia. A soma desses poderes faz com que o sucesso político de determinados órgãos burocráticos dependa da aptidão para satisfazer os interesses do presidente. Por isso, ainda que o presidente confira maior liberdade de atuação para os ministérios e outros órgãos burocráticos, esses tendem a sempre atentar às preferências do presidente. Dessa forma, ao contrário do que os modelos de Allison sugerem, os procedimentos organizacionais e os interesses das organizações burocráticas são, para Krasner, função dos valores do tomador de decisão (presidente)<sup>19</sup>.

Ainda de acordo com Krasner, os valores do presidente e a maximização do interesse nacional permanecem sendo os vetores do comportamento estatal, sendo os modelos II e III de Allison mais convincentes para interpretar problemas de implementação do que de formulação de política externa. Afinal, no momento em que os procedimentos e a disputa de interesse intraburocrático tornam-se mais relevantes, tanto as formas pela qual a burocracia exerce influência quanto o conteúdo da decisão já foram determinadas pelo chefe do executivo. Nessa perspectiva, a burocracia produz inevitáveis distorções, mas não é o automatismo burocrático o determinante da decisão política.

Por sua vez, a proposta de Hollis e Smith (1986) baseia-se no diagnóstico de falha de ambos os modelos do Ator Racional e da Política Burocrática. Enquanto o primeiro negligencia as pressões estruturais, ao reduzir a unidade de análise da política externa ao indivíduo, o segundo converte este último em um títere, cujo interesse político decorreria da posição que ele ocupa na estrutura burocrática. A base da proposta reside na noção de que o tomador de decisão representa um dado papel, o que envolve, por um lado, a capacidade individual de fazê-lo e, por outro lado, a estrutura na qual o papel é desempenhado. Hollins e Smith argumentam que o tomador de decisão conserva certo

---

<sup>19</sup> Cabe a ressalva de que o caso empírico analisado por Allison foi o da Crise dos Mísseis, tema prioritariamente de segurança no qual a posição do presidente é fundamental, sobretudo nos Estados Unidos. No caso brasileiro, certamente não cabe igualar as instituições que configuram as relações entre o Presidente e o Congresso nos Estados Unidos com a realidade brasileira. Ainda assim, a observação de Allison é relevante para chamar atenção à figura do presidente e às alterações nas diretrizes da política externa a cada governo.

distanciamento da posição que ele ocupa (*role-distance*). Tal um ator teatral, o tomador de decisão torna-se apto a sempre realizar um “julgamento racionalizado”, ou seja, interpretar a informação, monitorar sua performance e re-avaliar seu desempenho. Nesses termos, cabe reconhecer a relevância da personalidade<sup>20</sup>, uma vez que a tomada de decisão resulta da interação entre esses diferentes tipos de atores (*role-players*).

Diferentemente dos outros modelos, a proposta de Hollis e Smith preocupa-se mais em demonstrar como o poder opera do que em determiná-lo *a priori*<sup>21</sup>. No contexto de interação dos *role-players*, o poder é concebido como função tanto do posto ocupado pelo “ator” na estrutura burocrática quanto da sua habilidade em utilizar os recursos de poder que essa posição lhe dispõe. Essa concepção reduz a determinação presente na proposta de Krasner, pois, mesmo no caso do cargo com maior grau de poder (a Presidência), sua efetivação dependerá da habilidade e da vontade do ocupante em utilizá-la. Por outro lado, porém, os autores ressaltam que toda política, a despeito da motivação do ator, deve ser apresentada como legítima e plausível no fórum de decisão onde ela deve ser aprovada. No caso da política externa, trata-se da linguagem do interesse nacional, que, por um lado, habilita o ator a formular suas preferências de forma convincente e, por outro, constrange sua ação, qualquer que seja sua motivação pessoal.

Em suma, a proposta de Krasner é valiosa por identificar o poder do presidente, aspecto relevante para a análise do caso brasileiro, como se verá adiante. Ao contrário de Hollis e Smith, que receiam incorrer em determinismo mecanicista, Krasner identifica os recursos que o presidente dispõe para moldar o ambiente burocrático e os jogadores que compartilham de suas preferências. Contudo, após terem sido nomeados os líderes e definidas as regras do jogo, abre-se espaço de autonomia da burocracia em relação ao

---

<sup>20</sup> Para esses autores, tanto modelo do Ator Racional quanto o da Política Burocrática equivocam-se, ao enxergar a decisão como fenômeno mecanicamente determinado. Alternativamente, os autores valorizam a personalidade na constituição da percepção e também das decisões, pois é ela que orienta não somente a definição do problema, mas também a escolha dos atores quando em contexto de informação incompleta. Nesses termos, a racionalidade aqui não é atributo universal (como pressupõe o modelo I), pois a personalidade influencia o tipo de julgamento que o ator realiza. Ao conferir maior relevância à personalidade, os autores demonstram como os atores justificam racionalmente suas ações e seu papel.

<sup>21</sup> Hollis e Smith (1986), baseados em Lukes (1974), consideram que o poder atua em três dimensões distintas: 1) a diz respeito à capacidade de fazer prevalecer sua preferência em conflito aberto; 2) refere-se à capacidade de manter visões opostas fora da agenda; 3) trata da capacidade do ator em influenciar ou mesmo moldar as preferências alheias.

presidente. Afinal, o poder do presidente não é absoluto. Para reconhecer e analisar o grau dessa autonomia torna-se necessário incorporar tanto a contribuição dos modelos II e III de Allison quanto os ajustes realizados por Smith e Hollis (Quadro I, no Anexo II). A conformação das relações entre presidente e a burocracia decerto não é fixa, e a contribuição fundamental de Allison, bem como de Smith e Hollis, é identificar em quais aspectos ela pode variar. Evita-se, com o cotejamento dessas propostas, que se reifique seja a figura do presidente seja a dinâmica intraburocrática.

## **2.2 – Diversidade no diálogo com a sociedade: as gramáticas da política**

O processo decisório, conforme retratado nos modelos de Allison, parece estar bastante imune a interferências vindas da sociedade, respondendo apenas às disputas internas à burocracia. Longe disso, esta pesquisa enfatiza as relações estabelecidas entre uma entidade representativa do empresariado e a burocracia estatal. No contexto das negociações internacionais, os grupos privados não apenas buscam defender seus interesses por meio da aproximação a diferentes órgãos da burocracia estatal, como “dialogam” com esses órgãos a partir de “gramáticas” variadas. Esses diferentes padrões interativos, como discutido em Nunes (2003), mostram-se válidos a compreensão da relação entre grupos privados e o Estado no âmbito das negociações internacionais.

Nunes (2003) parte da constatação de que as instituições políticas criadas no Brasil durante o processo de industrialização não se caracterizaram predominantemente pela lógica da impessoalidade das relações econômicas nas modernas sociedades industriais. A combinação e o progresso desigual de padrões distintos de relação entre Estado e sociedade deram origem a um *sistema institucional sincrético*, resultado da combinação de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, dos quais apenas o último corresponde à lógica da sociedade moderna ideal. As instituições formais e os grupos de interesses podem se relacionar numa variedade de modos, segundo uma ou mais “gramáticas”. Da mesma forma que a ação

dos grupos de interesse não é reflexo direto da sua situação de classe, a relação deles com o Estado também depende de uma multiplicidade de fatores.

Getúlio Vargas, diante do desafio da centralização e da modernização, iniciou longo processo de *state-building*, no qual três novas gramáticas se estabeleceram (corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático) e se combinaram com a que até então prevalecera (clientelismo). Sem deter-se no embasamento histórico que caracteriza a obra de Nunes, cabe tratar tão-somente dos aspectos centrais de cada um dos padrões interativos (gramáticas) que ele apresenta.

Corporativismo e clientelismo são mecanismos dirigidos para o controle político, a intermediação de interesses e o controle de recursos materiais disponíveis (Nunes, 2003, p. 37). Em contraposição à definição apresentada por Schmitter<sup>22</sup>, Nunes considera que o corporativismo tem por base regras formais legalizadas e semi-universais. Já o clientelismo, funda-se numa gramática de relações individuais, informais e não-legalizadas o que ressalta sua natureza pessoal e informal, própria das trocas generalizadas<sup>23</sup>, oposta à lógica impessoal das trocas específicas que caracterizam as relações de mercado.

O insulamento decisório apresenta-se como forma de se reduzir da arena política, por meio de anteparos institucionais que resguardem os núcleos “técnicos” do Estado de qualquer interferência oriunda do público ou de organizações intermediárias. Embora tal mecanismo remonte à criação do Departamento de Administração do Serviço Público no

---

<sup>22</sup> Corporativismo como *um sistema de intermediação de interesses em que unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios.* (Schmitter *apud* Nunes, p. 40, 2003).

<sup>23</sup> *O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam freqüentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.* (Nunes, p. 40, 2003)

primeiro governo Vargas, o insulamento ganha relevância no contexto pós-1945. Configurou-se, desde então, uma divisão de tarefas na qual, por um lado, os partidos políticos controlavam o Congresso, os Ministérios, parte do orçamento e os governos estaduais, e, por outro lado, consolidava-se um núcleo técnico (SUMOC, BNDE e Grupos Executivos) compostos por tecnocratas politizados, mas sem filiação partidária formal. O insulamento burocrático, contudo, é mutável e também se relaciona com o ambiente que lhe é “exterior”. Além das mudanças ao longo do tempo, que podem levar, inclusive, ao “desinsulamento” de determinadas áreas, há variações no grau de isolamento entre as agências. Em função da complexidade do ambiente operativo no qual as agências atuam, a informação é fortemente valorizada, e a coalizão formada com atores externos selecionados é vital para a execução das políticas e para a proteção do núcleo.

Tal qual o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos também é visto como meio de contornar o personalismo que caracteriza as relações clientelistas. Associado aos modelos horizontais e impessoais de representação de interesses nas modernas sociedades capitalistas, o universalismo remete às noções de cidadania plena e igualdade perante a lei, sob a autoridade de um governo representativo e *checks and balances*. A convivência das quatro gramáticas, ademais, não é determinada, uma vez que alguns grupos ou agências podem se capazes de mudar de um conjunto de gramática para outro de acordo com as circunstâncias.

### **3 – Considerações finais: elementos para pensar o caso brasileiro**

A análise do engajamento dos grupos empresariais nas negociações comerciais deve levar em conta o ambiente institucional no qual eles se encontram. Sobretudo no caso brasileiro, no qual o sistema institucional sincrético abre variados canais para as relações entre a sociedade e a burocracia. Essa constatação esclarece as razões de uma abordagem que busca apreender não apenas a estrutura burocrática envolvida com a política de comércio exterior, mas principalmente as relações que ela estabelece com os grupos privados relevantes.

Em meio à diversidade de abordagens discutidas, cabe identificar os aspectos centrais que orientarão a análise nos próximos capítulos. A ênfase causal atribuída pelo modelo dos jogos de dois níveis ao jogo político doméstico permanece central, mas a apresentação da configuração institucional doméstica baseia-se em uma caracterização distinta daquela veiculados pelo conceito de *poliarquia* apresentado por Milner (1997). Em função da concentração de poderes no âmbito da política externa em favor do Executivo, a análise da configuração institucional brasileira centrar-se-á no Executivo e, sobretudo, nas relações estabelecidas entre seus órgãos e os grupos de interesse. Para a análise desses aspectos, a pesquisa sustenta-se nas contribuições de Evans (estrutura burocrática), de Allison (política burocrática e processo organizacional), Krasner (papel do Presidente), Nunes (os padrões interativos que coexistem em um sistema institucional sincrético) e em outros autores que contribuem para a análise da estrutura de representação de interesses do empresariado.

Certamente, os autores discutidos neste capítulo possuem concepções teóricas e procedimentos metodológicos diferenciados e mesmo incompatíveis. Tais contradições resultam do objetivo de evitar que o modelo dos jogos de dois níveis negligencie particularidades próprias do processo de formação do Estado brasileiro. De modo a discutir as relações dos grupos privados com o executivo, optou-se por ressaltar a influência da burocracia no processo decisório e o papel do Presidente, evitando-se, porém, a pura reprodução do modelo conforme formulado para a análise da realidade estadunidense. Nessa linha, a obra de Nunes (2003) permitiu que se matizasse, simultaneamente, a ênfase de Allison (1969) na burocracia e a de Krasner (1972) no presidente, permitindo que a ênfase recaísse os padrões interativos estabelecidos entre a entidade privada (CEB) e a burocracia estatal (MRE e MDIC).

## **CAPÍTULO II**

### **A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR E O EMPRESARIADO BRASILEIRO**

A política de comércio exterior pode ser pensada, *grosso modo*, como o conjunto de medidas por meio das quais a burocracia estatal regula o intercâmbio de bens e serviços entre o Brasil e outros Estados. Certamente, não se trata de um objeto invariável e tampouco de competência de único órgão público, especialmente, após a expansão da agenda comercial para além das questões tarifárias, que incluiu os próprios instrumentos da política de comércio. De forma análoga à diversidade que compõe a política de comércio exterior, as relações entre as entidades representativas do empresariado e a burocracia estatal envolvida com essa política assumem padrões também variados ao longo do tempo. Com o objetivo de caracterizar essas relações no contexto das negociações comerciais, o presente capítulo apresenta e discute algumas transformações da burocracia estatal e da estrutura de representação empresarial para, ao final, revisar as análises da participação empresarial durante as negociações da ALCA.

Mudanças na burocracia responsável pela política de comércio exterior serão apresentadas a partir das prioridades política dos anos 90, sobretudo, no que se refere à política econômica. Ainda que breve, a exposição desse aspecto é necessária para o objetivo de apresentar a constituição da burocracia estatal que atualmente conduz a política de comércio exterior. Em seguida, será analisada a estrutura de representação de interesses do empresariado de forma a contextualizar seu posicionamento em relação às negociações internacionais. Seja na apresentação da burocracia estatal seja na análise do empresariado, o objetivo é o de ressaltar como a relevância adquirida pelas negociações internacionais mobilizou atores públicos e privados para a formação da posição nacional.

Desde o governo Sarney (1985-1990), mas, sobretudo com Collor (1990-1992), os diferentes órgãos governamentais responsáveis pela política de comércio exterior foram alvos de reformas, extinções e fusões. A apresentação dessas mudanças, na primeira parte do texto, busca não apenas apresentar a burocracia estatal *per se*, mas compreender a

constituição da divisão hierárquica de competências na tomada de decisão no âmbito das negociações comerciais recentes. De forma análoga, a segunda parte caracteriza a atuação do empresariado diante do processo de liberalização comercial no mesmo contexto. Por fim, com propósito ilustrativo, a terceira parte do capítulo resume algumas características do caso brasileiro durante o processo de negociação da ALCA. Essa síntese busca apresentar a mobilização empresarial durante as negociações comerciais recentes e fornecerá subsídios à análise empírica do caso Mercosul-UE.

## **1 – Política de Comércio Exterior: economia e estrutura burocrática**

Da mesma forma que a apresentação dos resultados da Balança Comercial muito pouco diz sobre seu significado econômico, a apresentação da política de comércio<sup>24</sup> não pode ser resumida à enumeração dos órgãos e instrumentos utilizados pelo governo para regulação do intercâmbio com o exterior. Em função das mudanças pelas quais passaram a inserção comercial do Brasil e a burocracia estatal, optou-se por apresentar a política de comércio exterior sob duas dimensões, obviamente apartadas por razão analítica: primeiro, a “econômica” e, em seguida, a “burocrática-política”. Enquanto a primeira apresenta aspectos centrais do cenário macroeconômico brasileiro no período, a seguinte esforça-se para explicitar as mudanças concomitantes da burocracia estatal na condução da política comercial. A análise do desempenho exportador não será exaustiva, e tampouco o será a análise dos expedientes administrativas que deram curso às mudanças burocráticas. Afinal, o objetivo é apenas o de contribuir para a compreensão do atual cenário burocrático e dos interesses envolvidos na tomada de decisão no âmbito das negociações comerciais.

A pressão para o aumento das exportações não é algo inédito para a política de comércio exterior, como também não o é a participação do empresariado nesse campo político (Leopoldi, 2000). Isso não implica que as finalidades relacionadas à promoção das exportações sejam uma constante, pois variam conforme a conjuntura e as prioridades definidas para a política econômica. A análise das alterações do comércio exterior

---

<sup>24</sup> Por vezes, o termo “política de comércio” poderá ser utilizado em substituição ao de “política de comércio exterior”.

brasileiro após 1990 pode ser dividida em três subperíodos: um primeiro no qual a abertura unilateral e o estabelecimento do Mercosul convergiram para o objetivo primordial de estabilização econômica, englobando aproximadamente de 1990 a 1995; um segundo, de 1995 a 1999, no qual se destacam as implicações da política de bandas cambiais para a balança comercial; e o período pós-1999 no qual a adoção do câmbio flutuante marca o início da recuperação das exportações.

O início dos anos 90 observou a intensa reforma tarifária no Brasil, que entre 1990 e 1993 reduziu as tarifas de importação de uma média de 45% para 14%, além de eliminar proibições de importações para alguns bens duráveis, como automóveis. Incentivado pelo processo de intensificação do comércio entre os países do Mercosul e pela política cambial de desvalorização nominal, as exportações brasileiras aumentam em uma média anual de 8,5% ao ano entre 1990 e 1994, quase o dobro dos 4,5% do período 1980/1990, resultado para o qual contribuiu o aumento médio anual de 45% das exportações brasileiras para o Mercosul (Pereira, 2003). Conforme argumenta Fernandes de Oliveira (2003, p. 72), inicialmente, o processo de integração regional foi ora prejudicado ora abarcado pela meta de ajuste macroeconômico. Com a crescente interdependência econômica entre os países e com o reconhecimento da importância da integração regional pelo governo, o Mercosul tornou-se, então, estratégia fundamental para a inserção desses países no sistema econômico internacional<sup>25</sup>.

Para o período entre 1994 e 1998, porém, a manutenção da abertura, o sistema de bandas cambiais<sup>26</sup> e a estabilidade de moeda (valorizada) revertem os resultados da balança comercial, tornando deficitário o saldo anual de 1995 até 2000. Em reação, o governo brasileiro eleva, já em março de 1995, tarifas de pouco mais de 100 bens de consumo duráveis, tais como automóveis, televisores, rádio-gravadores e toca-discos a *laser*, como se nota na Tabela I (Kume, Piani, Miranda, 2005). Pereira (2003) argumenta que a pressão para o aumento das exportações acentuou-se em função das crises associadas à

---

<sup>25</sup> Como ilustram as teses da CEPAL sobre o regionalismo aberto, nas quais a integração regional torna-se parte da estratégia de inserção em um sistema econômico distinto daquele vigente antes dos anos 90.

<sup>26</sup> Implementado em julho de 1994 vigora até janeiro de 1999, ano em que a moeda brasileira se desvaloriza 27% em relação ao dólar.

volatilidade do fluxo de capitais. Portanto, no período pós-1994, o crescimento das exportações permanece como meta relevante, embora tenha passado a vincular-se não apenas à estabilização econômica, mas também, sobretudo a partir de 1998, aos questionamentos quanto à sustentabilidade do equilíbrio do balanço de pagamentos pela conta de capitais.

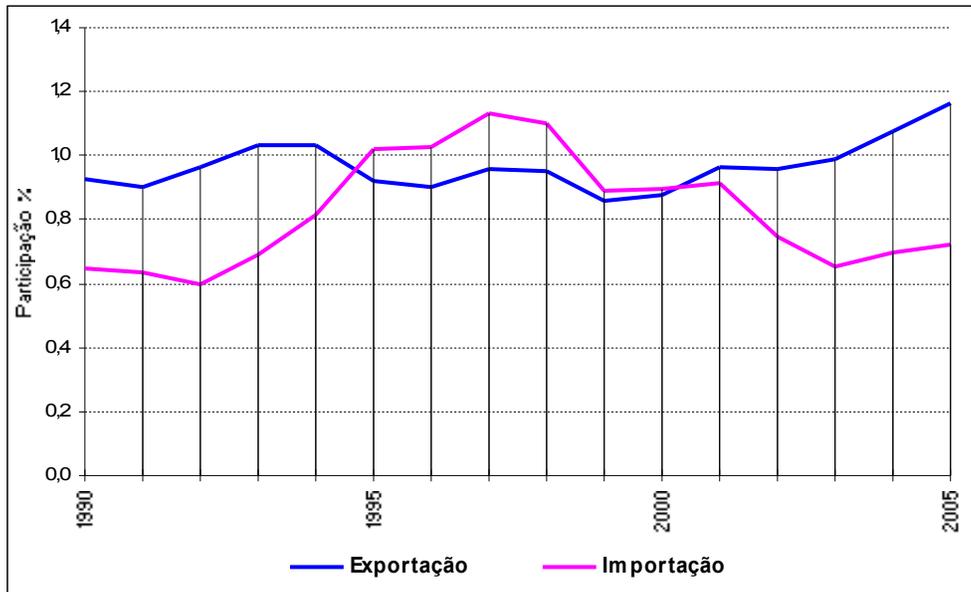
**Tabela I - Evolução da Tarifa Aduaneira (1993-2004)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Média	14	11,1	12,3	12,1	14,7	14,6	14,3	14,2	13,2	11,8	11,7	10,7
Desvio- Padrão	8,3	7,9	9,8	8,1	7,7	7,3	7	7	6,8	7,3	7,3	6,6
Máximo	40	40	70	70	63	49	35	55	55	55	55	35

Fonte: TEC no Brasil. Elaboração: Kume, Piani e Miranda (2005)

Motivado seja pela redução tarifária (1990-1994) seja pela valorização cambial (1995-1999) o comércio exterior foi relevante instrumento para o cumprimento das metas de estabilização monetária, graças à pressão que os produtos importados exerceram sobre os preços internos. Com a desvalorização cambial de 1999, observa-se uma recuperação no desempenho exportador brasileiro, sendo que no ano seguinte já se reverte a participação das exportações e importações brasileira no total mundial, o mesmo ocorrendo com o saldo na balança comercial (vide gráficos I e II abaixo).

**Gráfico I - Participação % do Brasil nas exportações e importações mundiais (1990-2005)**



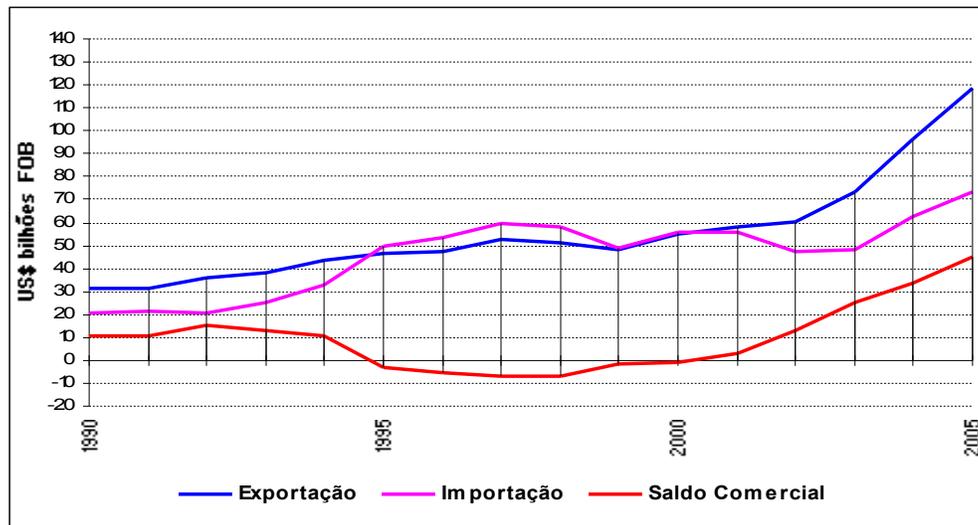
Fonte e elaboração : Secex/MDIC

No que se refere aos produtos e aos destinos das exportações brasileiras, Markwald (2005) argumenta que os interesses ofensivos da exportação brasileira no setor agrícola concentram-se no acesso aos mercados norte-americano e europeu. Já no que se refere à exportação industrial, os objetivos brasileiros se concentram basicamente nos Estados que compõem a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e no mercado americano. Em contrapartida, os concorrentes para a indústria brasileira originam-se dos EUA e da UE (vide Quadro II, no anexo IV). Conforme indicam dados apresentados pelo próprio autor, a distribuição das exportações brasileiras encontram-se geograficamente bastante distribuída, sendo próximo de um quarto o percentual da União Européia, dos Estados Unidos e dos países da América (exceto os EUA). A diversificação da pauta e dos destinos condiciona a formulação da política brasileira de comércio exterior, ao dificultar opções excludentes como, por exemplo, acordos bilaterais de livre-comércio ou priorização por setores (vide Tabelas IV e V, nos anexos V e VI).

As diferentes fases do desempenho exportador foram acompanhadas por significativas alterações na estrutura burocrática e, conseqüentemente, na relação desta com as entidades representativas dos interesses empresariais. A análise das transformações burocráticas dos anos 90 revela que, ao contrário do que provavelmente desejavam os

reformadores, as reformas administrativas podem englobar práticas, interesses e relações sem eliminá-los. Afinal, as mudanças administrativas conduzidas parecem não possuir a pretensa eficácia de apagar o passado por meio de decretos que eliminam, transferem, fundem ou criam órgãos burocráticos.

**Gráfico II - Balança Comercial Brasileira (1990-2005)**



Fonte e Elaboração: SECEX/MDIC

Para explicar a estrutura atual, cabe tomar como ponto de partida o início da reformulação da política comercial prevalente no período de substituição de importações, quando a política comercial pode ser vista como resultante da prioridade da política industrial (Marconini, 2005; Veiga e Iglesias, 2002). Nesse período, a política comercial era basicamente *administrada* por uma entidade forte o suficiente para fazê-lo: a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX<sup>27</sup>). Cabia à CACEX decidir sobre as questões operacionais e regulatórias, financiamento de exportações, subsídios, promoção de exportações e controle de importações. Como argumenta Marconini (2005), esse período foi marcado pela elevada centralização decisória e pela baixa

<sup>27</sup> CACEX era uma carteira específica do Banco do Brasil, formalmente subordinada ao Ministério da Fazenda, mas, enquanto secretaria-geral do Conselho de Comércio Exterior desde 1966, a Carteira encontrava-se subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC), tendo seu diretor nomeado diretamente pelo Presidente da República. Tratava-se de uma instância simultaneamente reguladora e operadora, uma vez que, além de financiar e promover o comércio, gerenciar incentivos fiscais, ela também comercializava diretamente, pois dirigia, na prática, a *trading company* criada pelo Banco do Brasil (a Companhia Brasileira de Entrepósitos Comerciais – COBEC).

transparência, além do estabelecimento de contato informal e setorializado com os grupos privados.

Conforme se pode inferir de Pio (1997), o processo decisório na CACEX, embora mais próximo à “gramática” do insulamento decisório, era aberto a certas demandas do setor privado por canais informais (renovando as “exceções” tarifárias). Contudo, durante o governo Sarney, deu-se início à revisão da estrutura tarifária pela Comissão de Política Aduaneira (CPA), buscando a racionalização (combatendo a redundância, promovendo a coerência) da estrutura tarifária, que se encontrava contaminada pela casuística das decisões políticas tomadas até então pela CACEX. Esta iniciativa estava subordinada à Nova Política Industrial (NPI) do governo Sarney e enfrentou a resistência da CACEX. Com a NPI, a CACEX e o Conselho de Comércio Exterior ficaram bastante esvaziados, mas, ainda assim, a tarifa permaneceu como elemento central da política industrial e pode-se dizer que a política comercial ainda estava vinculada à política industrial e aos órgãos colegiados a ela relacionados (como o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI).

Enquanto o governo Sarney privilegiou o uso de benefícios fiscais e tributários para conquistar a cooperação do setor privado às metas de modernização e competitividade, o governo Collor empreende uma radical submissão da política comercial à estabilização econômica (Pio, 1997). Reflexo da prioridade da estabilização foi a Reforma Administrativa de 1990, na qual a burocracia envolvida com a política de comércio exterior passa por profunda transformação. Assim como ocorre com diversas arenas corporativas relevantes para a formulação de política econômica e industrial (como o CDI, a CPA e o Conselho Interministerial de Preços – CIP), o enfraquecimento da CACEX ocorre na esteira da ampla fusão ministerial que dá origem ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) (Diniz, 2004).

As reforma administrativa que levou à criação do MEFP parece corresponder a um recurso à “gramática” do insulamento decisório, uma vez que permitiu a redução da arena política para resguardar os núcleos “econômicos” das pressões de grupos

tradicionalmente representados nas arenas de formulação da política industrial. Explicava-se a centralização no MEFP como meio de realizar políticas que afetassem o conjunto dos agentes econômicos de forma horizontal e indistinta. Órgão-chave que representava a instância de formulação e gestão da política de estabilização, a Secretaria Nacional de Economia (SNE/MEFP) passou a concentrar, ademais, o poder decisório em política econômica. Como consequência dessa nova divisão de competências, completou-se o esvaziamento dos órgãos colegiados que sobre-restaram ao governo Sarney: o CDI e o Conselho de Comércio Exterior (CONCEX) são extintos, enquanto a CPA foi transformada em uma coordenadoria (técnica) subordinada ao Departamento de Comércio Exterior (DECEX, da SNE). A estrutura da CACEX, por sua vez, foi reduzida, assim como sua capacidade para regular os fluxos de comerciais.

O fracasso das políticas de estabilização do governo Collor o induziu à tentativa de retomar relações cooperativas com setores econômicos prejudicados com as medidas impostas (Pio, 1997). Daí o surgimento de “políticas de competitividade” (Política de Competitividade Industrial, Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e Programa Brasileiro de Produtividade e Competitividade e outros), além da recriação de arenas para diálogo com o empresariado na Comissão Empresarial de Competitividade (CEC), com os investidores estrangeiros no Grupo de Investidores Estrangeiros (GIE) e, já no governo Itamar, com os trabalhadores na Comissão dos Trabalhadores para a Competitividade (CTCOM). Nesse contexto foram também criadas as Câmaras Setoriais, que serviram de fórum para discussão de diversas questões relacionadas à competitividade (DINIZ, 2004). Apesar dessas medidas conciliatórias, o período foi marcado pelo fato de as mudanças nas prioridades e nos instrumentos de política econômica não terem sido previamente negociados com agentes econômicos, o que contribuiu para a reação negativa das principais associações de interesse, que promoveram ações não-cooperativas que concorreram para a crise iniciada nos anos 90 (Pio, 1997).

Esse insulamento foi parcialmente revertido já em 1992, com a transferência do Departamento de Indústria e Comércio e do Departamento de Comércio Exterior

novamente para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT, criado naquele ano). Assim como ocorreu no governo Collor, durante o governo Fernando Henrique, também esteve clara a utilização da política de comércio exterior a serviço do plano de estabilização. O governo realiza significativas reformas no aparato administrativo, as quais, contudo, não revelam de imediato, as características da centralização decisória ocorrida nesse governo.

*Com o objetivo de articular as equipes dos diversos ministérios em questões onde houvesse sobreposição de objetivos, foi instituído junto à SECEX-MICT o Conselho Técnico Consultivo-CTC (Port. MICT. 49/93), órgão colegiado interministerial, encarregado de "examinar questões relativas a alterações das alíquotas do imposto de importação, bem como a imposição de direitos anti-dumping e compensatórios contra práticas desleais de comércio adotadas por terceiros países em suas exportações para o Brasil". Entretanto, o próprio fato de ser um conselho consultivo já indica que não dispõe dos instrumentos normativos necessários à execução de suas conclusões, razão pela qual estas seriam remetidas ao Ministro da Fazenda com a recomendação para sua adoção. (Pio, 1997, p.17)<sup>28</sup>*

Mesmo que os órgãos responsáveis pela política comercial (principalmente a Secretaria de Política Industrial (SEPIN) e a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)) tenham sido absorvidos pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), a aparente fragmentação administrativa encobria a subordinação *de facto* ao núcleo reunido no Ministério da Fazenda e no Banco Central<sup>29</sup>.

No que se refere à política de comércio exterior, parece ter havido uma tentativa de atenuar a centralização decisória, em 1995, com a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX – órgão interministerial, que passou a estar vinculado ao MDIC em 1998), com o intuito de superar a situação de simultânea fragmentação das instâncias burocráticas e de fomentar a articulação entre os Ministérios. Contudo, desde aquela época, a CAMEX não se estabelece como arena efetiva de formulação da política comercial, devido a sua natureza consultiva (não executiva) e também devido à

---

<sup>28</sup> Íntegra do artigo disponível em: <http://www.unb.br/irel/carlospio/liberalizacao.pdf> (Acessado em 01/01/2008)

<sup>29</sup> Pio (1997) afirma que tanto a concessão de benefícios públicos (incentivos e subsídios) quanto a fixação de alíquotas de importação permaneceram sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda.

prioridade de combate à inflação conduzida pelo Ministério da Fazenda. Sobretudo, a CAMEX depara-se com uma ambigüidade institucional evidente: é simultaneamente um conselho colegiado de Ministros de Estado<sup>30</sup> e um órgão subordinado ao MDIC (Veiga & Iglesias, 2002).

Enfim, com o governo Fernando Henrique, é constituído o conjunto de órgãos que permanecerá, *grosso modo*, até hoje. Ao longo desse governo, contudo, a emergência do tema das negociações internacionais envolveu diferentes ministérios econômicos, mas é o Ministério das Relações Exteriores o responsável pela coordenação dos interesses e pela formulação da posição final do Brasil. Consequentemente, temas, competências e prioridades da política de comércio exterior são redefinidos, trazendo implicações não apenas em termos de política burocrática, mas também para a mobilização do empresariado com vistas à participar da definição da posição nacional.

Como marco para a mudança que aqui se pretende ressaltar, cabe lembrar que, no mesmo ano em que foi lançado o Plano Real, encerrava-se a Rodada Uruguaí e ocorria a Cúpula de Miami, e, já no ano seguinte, era firmado o Acordo Quadro Mercosul-União Européia, que, dentre outras iniciativas, previa a constituição de uma área de livre-comércio entre os dois blocos. Tratava-se da emergência das negociações internacionais na agenda brasileira, o que ocorreria de forma mais consistente em 2001, com o lançamento da Rodada Doha, conformando o contexto da tríplice negociação. A burocracia envolvida com a formulação da posição brasileira no novo cenário não somente acabara de sair de período de profunda reestruturação, como também passaria a lidar, a partir de então, com negociações que incorporaram temas “domésticos”, que extrapolam as questões “fronteiriças” com as quais tradicionalmente lidara. Portanto, se a política de comércio exterior saíra de um período de premência da política industrial para o da política de estabilização, com a crescente relevância das negociações comerciais, a condução da

---

<sup>30</sup> Após a redefinição pela qual passa em 2001 (Decreto 3.981, de 24 de outubro de 2001), a CAMEX passa a ser composta pelos Ministros dos seguintes órgãos: MDIC (presidência da CAMEX), MRE, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Chefe da Casa Civil. (<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/2001/D3981.htm>). Em 2005, pelo Decreto nº 5453, o Ministério do Desenvolvimento Agrário passa também a integrar a CAMEX.

política externa passou a abarcar questões relevantes não apenas para a política de estabilização, como também para a política industrial.

Em relação à institucionalidade da política de comércio exterior, Veiga & Iglesias (2002) apresentam um diagnóstico abrangente, voltando-se principalmente para problemas institucionais que prejudicam o aumento das exportações (vide síntese no Quadro I - abaixo). Para os fins da presente pesquisa, não cabe deter-se nas questões relacionadas à promoção ou ao financiamento das exportações, restando retratar como o atual contexto exige a coordenação interburocrática e a interação com grupos econômicos relevantes.

Por ser o órgão responsável pela condução da política externa, o Ministério das Relações Exterior (MRE) passou a concentrar o poder de agenda e parcela significativa do poder de decisão em relação ao MDIC e ao Ministério da Fazenda no contexto das negociações comerciais. Considerando a relevância dessas negociações para a formulação das políticas comercial e industrial, o MRE passa então a interagir de forma ainda mais constante não somente com o órgão responsável por tais políticas (principalmente, o MDIC), mas também com órgãos públicos e entidades privadas que representam outros interesses.

**Quadro III**  
**Institucionalidade da Política de Comércio Exterior**

Área de Política	Órgãos Envolvidos	Problemas
Coordenação de Políticas	CAMEX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambigüidade de <i>status</i> institucional restringe poder de coordenação: órgão do MDIC ou interministerial?</li> <li>• Instabilidade institucional</li> <li>• Capacidade decisória limitada por competências já estabelecidas.</li> </ul>
Financiamento e Garantia de Crédito às Exportações	BNDES, Banco do Brasil; Bancos Regionais, Agentes Financeiros do BNDES e SBCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflito entre lógicas comercial e de política na ação dos bancos públicos, gerando demora na implementação e falta de efetividade nas medidas</li> <li>• Baixo grau de coordenação entre agentes públicos, especialmente BNDES e Banco do Brasil.</li> <li>• Pouca articulação com políticas de promoção da APEX (programas setoriais integrados)</li> </ul>
Negociações Comerciais	MRE, MDIC e MAPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carência de quadros negociadores permanentes e/ou esquema de assessoria técnica permanente aos negociadores.</li> <li>• Baixo grau de institucionalização da interlocução com a sociedade civil.</li> </ul>
Promoção Comercial	APEX, MDIC e MRE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instabilidade institucional</li> <li>• Política orientada por diagnóstico discutível: PMEs como foco.</li> <li>• Instrumentos precários de avaliação das políticas.</li> </ul>

Elaboração: Veiga & Iglesias (2002)

Marconini (2005) relata um fato sintomático da dinâmica da política burocrática pós-eleições, ocorrido em novembro de 2003, quando o Presidente Lula convoca os diferentes ministérios para reiterar que a autoridade para conduzir as negociações comerciais é do MRE<sup>31</sup>. Esse episódio denota a configuração da divisão de competências e da hierarquia intra-estatal no que se refere às negociações, o que leva Marconini (2005) a questionar se política comercial não teria sido submetido à política externa (ou *foreign-policy-driven*).

<sup>31</sup> Trata-se de reunião convocada pelo Presidente em outubro de 2003 para que fosse definido que haveria um “discurso único” do governo sobre a ALCA. Segundo relatou o jornal Valor Econômico: *As divergências entre os ministérios das Relações Exteriores, Agricultura e Desenvolvimento sobre a estratégia de negociação para a Alca levaram o presidente Luiz Inácio Lula da Silva a intervir e a decidir acompanhar mais de perto as discussões. Irritado, Lula reuniu os ministros num almoço e determinou um "discurso único" sobre a Alca. O presidente avisou aos ministros descontentes que o tom da política externa do governo deve ser o adotado no Palácio do Itamaraty, do Ministério das Relações Exteriores.* (Valor Econômico, 09/10/2003)

Para esse autor, além de desprivilegiar interesses econômicos relevantes, a condução das negociações pelo MRE estaria renovando a tradição de industrialização autárquica e de insulamento decisório.

O MRE é tradicionalmente retratado como uma burocracia que, pela sua formação histórica, aproxima-se do tipo ideal desenvolvido por Weber. Nota-se que o estabelecimento precoce do processo seletivo mediante concurso público e a estruturação da carreira de diplomata aproximam o Ministério do tipo de “dominação legal com quadro administrativo burocrático”, no quais os funcionários são, segundo Weber (1991, p. 144): nomeados em hierarquia rigorosa de cargos; possuem competências funcionais fixas; em princípio, sobre a base de livre seleção; têm competências funcionais fixas; exercem seu cargo como profissão única ou principal; têm perspectiva de uma carreira e recebem salário fixo; trabalham em separação dos meios administrativos. No caso do MRE, essas propriedades parecem, contudo, combinar-se com certa *situação estamental*, decorrente do que o próprio Weber (p. 202) denomina de “estamento por modo de vida ou por profissão”<sup>32</sup>. Esse aspecto parece relevante por reforçar aquilo que Evans (1997) denomina de coerência burocrática e, com ela, a “gramática” do insulamento decisório (Nunes, 2003). Isso ocorre por que a formação do quadro administrativo desse Ministério somada à “situação estamental” do funcionário contribuíram historicamente para que outros grupos sociais tivessem um menor acesso ao centro decisório por meio das gramáticas corporativas e clientelistas (vigentes nas relações com outros órgãos).

No contexto das negociações comerciais recentes, o sistema vigente de coordenação com o setor público e de participação do setor privado, por meio das Secretarias Nacionais da ALCA (SENALCA) e da Europa (SENEUROPA), bem com do Grupo Interministerial de Comércio Internacional (GICI), permitiria ao MRE deter o poder de formulação de agenda, de forma a utilizar tais fóruns como instâncias de informação sobre o andamento das negociações e de legitimação da posição adotada. Para isso, o que o Marconini (2005) denomina de “questões estratégicas” são deixadas de fora das negociações, podendo

<sup>32</sup> Weber define a situação estamental como um privilegiamento típico positivo ou negativo quanto à consideração social, eficazmente reivindicado. Essa situação baseia-se no modo de vida e, por isso, no modo formal de educação e de aprendizagem empírica ou racional assim como no prestígio derivado de descendência ou profissão. (Weber, 1991, p. 202).

também o governo ampliar a participação de atores sociais nos fóruns de forma a obstruir as negociações com parceiros do norte<sup>33</sup>. Seria esse o caso do outro fórum formalizado existente, o Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FECS), no qual a generalidade das questões, o *status* de convidados dos representantes e a amplitude de alguns encontros acabam por impor uma barreira ao debate mais balanceado (Marconini, 2005, p. 11).

Veiga e Iglesias (2002) apresentam uma diferenciação interessante sobre a dinâmica do sistema de coordenação do setor público e de participação do setor privado, que variaria de acordo com o conteúdo da agenda e com o avanço do processo negociador. No caso de agendas que incluam temas não-fronteiriços, os mecanismos de consulta e negociação domésticas são “relativamente institucionalizados”: *com instâncias hierarquicamente diferenciadas, mecanismos formais de convocação e avaliação de resultados e razoável dose de transparência para os grupos que a eles tem acesso (governo, associações empresariais, centrais sindicais e Legislativo)* (Veiga e Iglesias, 2002, p. 72). Já em negociações com predomínio de questões tarifárias, como as que ocorrem no âmbito da ALADI, prevalece um sistema bastante informal de consultas, mobilizado pela dinâmica irregular das próprias negociações. *De maneira geral, o governo solicita a entidades horizontais do setor privado [(CEB)] que coordenem o processo de consulta aos diferentes setores, com vistas à apresentação de listas de oferta e demanda de liberalização* (Veiga e Iglesias, 2002, p. 72). Antes, porém, de seguir na discussão do tema da participação, cabe apresentar como se organiza a representação do empresariado industrial e, especificamente, como ela se organiza no contexto das negociações.

## **2 - Empresariado e Comércio Exterior: “saltando o Rubicão?”**

Em estudo clássico sobre a atuação do empresariado industrial no Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1964) lança mão de uma imagem rica: o dilema de César em atravessar ou não o rio Rubicão, cuja solução se deu pela célebre sentença *alea jacta est*.

---

<sup>33</sup> “The fact that the government has been deciding “by itself” the underlying motivation for concluding trade agreements has been highly resented by the private sector which has been very explicit about the lack of economic basis for some of the decisions taken”(Marconini, 2005, p. 7)

A preocupação, em Cardoso (1964), dizia respeito, *grosso modo*, à situação do empresariado industrial, ao qual, ainda que premido pelo avanço das reivindicações populares e do capital externo, caberia formular e projetar uma proposta política hegemônica capaz de firmar as bases da moderna sociedade capitalista no Brasil. A radical diferença entre as preocupações de Cardoso (1964) e as da presente pesquisa não reduzem a pertinência da imagem, uma vez que se nota nos estudos sobre a representação de interesse do empresariado nacional a constatação da inexistência de uma entidade de cúpula capaz de acomodar as divergências e sustentar uma posição comum.

As entidades de representação de interesses do empresariado conformaram uma estrutura dual, na qual coexistem as entidades corporativas oficiais e paralelas extra-oficiais (Leopoldi, 2000; Diniz & Boschi, 2004). Constituída durante o governo Vargas, o sistema oficial assume uma hierarquia piramidal, no topo da qual se encontra a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que reúne as 27 federações estaduais, às quais, por sua vez, são filiados os sindicatos locais organizados por ramo de atividade. Esse esquema foi submetido a uma regulamentação específica que lhe assegurou, dentre outras coisas, o princípio da unicidade sindical e a contribuição obrigatória, mesmo sem filiação. Já as entidades que compõem o sistema extracorporativo são de caráter voluntário, setorial e normalmente de abrangência nacional, contrastando com a natureza hierárquica do esquema centrado na CNI. A idéia de se manter uma estrutura privada de representação remonta ao início da década de 1930, com a criação de uma Federação paralela àquela reconhecida pelo Ministério do Trabalho, e permaneceu como reivindicação dos industriais durante a tentativa do governo Vargas de impor o sistema oficial. Contudo, é apenas a partir da década de 50 que tais entidades adquirem maior relevância política, contribuindo para os projetos desenvolvimentistas de Vargas e Kubitschek<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Entre as diversas associações que fazem parte do sistema extra-oficial estão, por exemplo: a ABDIB (Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base – criada em 1955), a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – criada em 1956), a ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica – criada em 1963), a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – criada em 1963), a ANFPC (Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose), a ABIA Associação Brasileira da Indústria de Alimentos), a ABIFARMA (Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica), a ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), a ABRINQ (Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo).

Pesquisa conduzida por Eli Diniz e Renato Boschi (2004) revela como, nos anos 70, nota-se o esvaziamento do eixo compulsório (corporativo) *vis-à-vis* o eixo voluntário da estrutura dual, sendo as entidades deste segundo eixo cada vez mais profissionalizadas na prestação de serviços aos filiados. A industrialização se fez acompanhar pela expansão e multiplicação das organizações empresariais voluntárias, deslocando ainda mais as entidades corporativas com o avanço das práticas de *lobby* a partir da segunda metade dos anos 80. Contudo, a despeito da modernização das entidades e do enfraquecimento do sistema corporativo, os autores destacam como eixo de continuidade a ausência de qualquer instância superior com capacidade de aglutinação suficiente para transpor as clivagens setoriais e os interesses diversificados dos segmentos empresariais, atuando como porta-voz da classe empresarial como um todo (Diniz, 2004; Diniz e Boschi, 2004).

Como a análise de Leopoldi (2000)<sup>35</sup> fartamente apresenta, o período precedente esteve longe de uma constância histórica tanto no que se refere à atuação do empresariado em relação à política tarifária, cambial e externa quanto nas divergências internas ao próprio empresariado em relação, por exemplo, ao protecionismo e à substituição de importações. De modo semelhante, a mobilização do empresariado durante as negociações comerciais ocorre em contexto de elevada fragmentação da participação e de dissenso quanto ao processo de abertura conduzido ao longo da década (Diniz, 2004; Boschi & Diniz, 2004).

Como resultado da internacionalização da economia e das privatizações realizadas ao longo dos anos 90, observou-se o aumento da participação do capital estrangeiro no “tripé” do período desenvolvimentista à custa da redução da participação da parcela do capital nacional e estatal no parque industrial brasileiro, como indica o aumento das fusões e aquisições nos anos 90 (Tabela 1 abaixo; ver também Boschi & Diniz, 2004; Laplane, Coutinho e Hiratuka, 2003). No cenário de abertura com valorização cambial e baixo crescimento, o empresariado nacional, em grande parte das situações, acabou por

---

<sup>35</sup> Leopoldi (2000) apresenta o processo de “autonomização da área cambial”, que atinge o insulamento com JK. No início da década de 50, a estrutura do Estado se tornava mais complexa em resposta ao processo de industrialização e à inserção internacional, que lhe demandavam maior *expertise* e eficiência em certas áreas. Na área cambial, isso foi possível graças à constante colaboração entre técnicos e industriais, e não a despeito dos industriais. (Leopoldi, 2000, p. 213)

integrar-se, via fusões e aquisições, ao comando das empresas multinacionais para permanecer no mercado.

*Neste modelo, perde atualidade a clivagem empresa nacional x empresa estrangeira e observa-se a prevalência de um conceito de empresa brasileira, caracterizada por ser aquela que está no país, instala-se no país, investe no país, nele produz e nele cria empregos. Em consonância com esta mesma lógica, perde vigor a clivagem centro x periferia, sendo substituída pela idéia de integração a uma ordem mundial globalizada, onde não haveria mais espaço para o antigo Estado-nação (Diniz, 2004, p. 31).*

Conseqüentemente, parece ter conquistado maior espaço uma perspectiva internacionalista no interior do empresariado, com repercussão nas associações voluntárias<sup>36</sup>, o que reflete o impacto do desaparecimento de antigas lideranças empresariais do período desenvolvimentista, como José Mindlin, Sérgio Prosdócimo, Felipe Arno, Paulo Villares.

Esse processo, contudo, não evitou um posicionamento mais crítico do empresariado a partir da segunda metade da década de 1990, como ilustram: o posicionamento do presidente da FIESP eleito em 1998 (Lafer Piva); as reivindicações do IEDI por maior participação do empresariado no governo; e a crescente oposição ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso (Diniz, 2004). Da mesma forma, a ausência de uma entidade de cúpula, não impediu a crescente atuação do empresariado, junto ao Congresso por meio da Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL – criada em 1996, no âmbito da CNI), por meio de *lobbies* ou mesmo pela eleição de deputados próprios, como se notou com a eleição de 38 deputados federais em 1998. Com relação ao Poder Executivo, contudo, a autora argumenta que a ausência de canais institucionalizados impele o grupo empresarial a um *estilo particularista e defensivo*, configurando uma rede predominantemente informal à qual apenas um círculo restrito das elites empresariais poderia se incorporar (Diniz, 2005, p.27).

---

<sup>36</sup> Diniz (2004) destaca como paradigmático o caso da ABDIB que, outrora reduto de industriais nacionalistas, alterou seu estatuto para permitir, em seus quadros dirigentes, representantes de multinacionais.

**Tabela VI**  
**Fusões e aquisições na década de 90**

Principais Setores	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Alimentos, Bebidas e Fumo	12	28	21	24	38	49	36	26	36	270
Financeiro	4	8	15	20	31	36	28	16	18	176
Químico e petroquímico	4	18	14	13	18	22	25	2	12	128
Metalurgia e siderurgia	11	13	11	9	17	18	23	9	11	122
Elétrico e eletrônico	2	7	5	14	15	19	9	5	5	81
Telecomunicações	1	7	5	8	5	14	31	47	26	144
Tecnologia da Informação	Nd	nd	8	7	11	8	8	28	57	136
Outros	24	69	99	116	204	204	204	157	219	1296
Total das fusões	58	150	175	212	328	372	351	309	353	2353

Fonte: KPMG (*apud* Diniz & Boschi, 2004)

Essa fragmentação esclarece parte do destaque que a criação da Coalizão Empresarial Brasileira, em 1996, recebeu. Oliveira (2003), por exemplo, considerou CEB como uma “entidade de cúpula” do empresariado, capaz de formular uma posição única do empresariado nacional, incluindo os setores industrial, agrícola e de serviços. Apesar da sub-representação de alguns setores e da prevalência de interesses protecionistas, a CEB destacou-se não somente pelo apoio prestado para a elaboração da posição nacional durante as negociações da ALCA, mas também pelas crescentes reivindicações por maior institucionalização das relações privado-público no âmbito da política de comércio exterior. Interagindo tanto com o MRE quanto com o MDIC, sua participação junto aos órgãos públicos foi determinante para o enfrentamento dos desafios representados pelas negociações comerciais.

### **3 – O empresariado nas negociações comerciais: o caso da ALCA**

Conforme sugerido no capítulo anterior, o modelo teórico dos jogos de dois níveis constituiu proposta teórica de forte presença nos estudos sobre a política de comércio exterior nos países da América Latina. Para aproximar o modelo, conforme elaborado por Putnam (1988) e Milner (1997), da realidade institucional do Brasil, a presente síntese privilegia algumas das conclusões obtidas por tais alguns estudos recentes, de forma destacar os seguintes aspectos: a projeção da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)

durante as negociações da ALCA e o posicionamento desta Coalizão em relação à condução das negociações internacionais até, aproximadamente, 2004.

A síntese a seguir baseia-se nas pesquisas de Santana (2000 e 2001), Oliveira (2003a e 2003b), de Bonomo (2006) e, de forma complementar, nas de Carvalho (2003), Veiga e Iglesias (2002), Veiga (2007) e outros. Os argumentos do primeiro grupo de trabalhos são centrais para a presente pesquisa, pois a abordagem monográfica permite que eles revelem aspectos diversos da interação entre as preferências dos atores e as instituições políticas no caso mencionado. A análise da atuação da CEB indica que, com o decorrer do período de 2001-2004, suas manifestações acabaram por referir-se não somente aos termos dos acordos firmados no plano externo, mas também à natureza dos canais que lhes foram abertos junto aos órgãos com maior poder decisório. Para esclarecer esse raciocínio parte-se de uma caracterização da CEB (objetivos, atuação, ineditismo e limitações) para, então, analisar seu posicionamento tanto em relação às negociações da ALCA quanto no que diz respeito ao processo decisório brasileiro.

As negociações para a conclusão da ALCA foram profícuas para os estudiosos preocupados com a influência dos fatores domésticos nas negociações internacionais, uma vez que nesse o contexto observou-se o incremento de debates e reivindicações sobre a política exterior<sup>37</sup>. Fruto desse momento, a CEB foi criada em 1996 sob a liderança da CNI, materializando a percepção de certos grupos empresariais de que os custos da não-mobilização poderiam ser maiores que os anteriormente previstos. Os Fóruns Empresariais das Américas (FEAs) também tiveram papel relevante para a criação da CEB, pois foi esse espaço que os representantes empresariais brasileiros observaram diretamente o elevado grau de mobilização e engajamento dos grupos norte-americanos. A atuação da CEB, porém, não se restringiu à ALCA, tornando-se uma externalidade positiva dessa negociação, ao marcar o parâmetro da participação dos grupos empresariais em outras negociações, como as da OMC e as entre UE-Mercosul

---

<sup>37</sup> No presente texto, optou-se por não apresentar uma contextualização mais detalhada das negociações ou mesmo das relações entre Brasil e Estados Unidos. Embora tal procedimento fosse ilustrativo extrapolaria os objetivos da presente síntese. A análise do contexto internacional será realizada no terceiro capítulo com o intuito de delinear os interesses políticos envolvidos nas negociações entre Mercosul e União Européia.

(Veiga e Iglesias, 2002; Oliveira, 2003a; Bonomo, 2006). Conforme sintetiza Oliveira (2003b):

*a Coalizão tinha como objetivo coordenar as ações empresariais em dois níveis: na recepção e organização das demandas empresariais dos mais diferentes setores e na transformação dessas demandas em instrumento de pressão junto ao Governo no processo de formulação e condução das negociações hemisféricas.* (Oliveira, 2003b, p. 315)

Naturalmente, a conformação de um posicionamento único pela Coalizão não se dava sem conflito entre os diferentes grupos por ela representados<sup>38</sup>. Como se verá adiante, ao longo dos anos de atuação, prevaleceram os interesses protecionistas, em detrimento de grupos exportadores interessados na conclusão do acordo (especialmente o setor têxtil e o agronegócio). Contudo, as atitudes propositivas da CEB demonstram que ela não pode compreendida como mera reação protecionista.

De acordo com Oliveira (2003a), a partir da Reunião Ministerial de Belo Horizonte, em 1997, a CEB passa a desempenhar três papéis típicos de uma entidade de cúpula: 1) representar e coordenar os distintos interesses empresariais por meio de sondagens setoriais, de recebimentos de *position papers* e de reuniões periódicas; 2) formular políticas ou agenda do setor privado; 3) influenciar o governo seja pelo envio dos *position papers* seja pela estratégia “do quarto ao lado”. Seu ineditismo reside, em parte, na elevada autonomia da Coalizão na definição de sua posição e também em seu conteúdo propositivo. Com efeito, a Coalizão reúne aspectos interessantes tanto por ser vista como uma inovação em relação aos padrões de representação de interesses pelo empresariado, quanto pela natureza das relações que ela estabelece com os órgãos responsáveis pela condução das negociações da ALCA.

Oliveira (2003a; 2003b) destaca quatro limitações que identifica na CEB. Em primeiro lugar, o autor ressalta o caráter geral e defensivo dos posicionamentos adotados pela

---

<sup>38</sup> A estrutura interna (após reforma realizada em outubro de 2000) revela a heterogeneidade dos membros da coalizão: 1) O Conselho de Orientação Estratégica era composto pelas mesmas confederações nacionais que faziam parte desde 1996: CNA (Agricultura); CNT (Transportes); CNIF (Instituições Financeiras); CNC (Comércio), aos quais passaram a se somar a Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB) e o Conselho de Empresários da América Latina (CEAL); 2) o Comitê Gestor, formado por executivos que os presidentes de cada dessas organizações-membro do Conselho de Orientação Estratégica indicam; 3) a Secretaria Executiva, a cargo da área técnica de uma das organizações membros do Conselho. (Oliveira, 2003b)

Coalizão, sendo ambas conseqüências de sua composição multissetorial abrangente. Em segundo lugar, a assimetria na participação dos setores, que, ao favorecer organizações mais protecionistas<sup>39</sup>, também contribuiu para o predomínio de posição defensiva. Em terceiro, houve dificuldade para encontrar interlocutores de alguns setores para subsidiar o posicionamento da CEB, o que se nota, sobretudo, no setor de serviços (telecomunicações, financeiro, transportes, marítimos entre outros). Conseqüentemente, em quarto lugar, houve uma sub-representação dos setores de serviços e também do comércio e do empresariado de menor porte.

Feita essa primeira caracterização, cabe sintetizar, também com base em Oliveira (2003a), o posicionamento da CEB em relação às negociações da ALCA, conforme apresentadas até a FEA de Toronto (2000), quando encerra o período coberto pela pesquisa do autor. Em relação à metodologia e às modalidades de negociação, a posição da CEB convergiu nos principais aspectos defendidos pelo governo: preferência pelo gradualismo (ou “abordagem seqüencial e escalonada” das negociações), pelo *single undertaking* em detrimento do interesse estadunidense pelo princípio do *early harvest*<sup>40</sup> e pela apresentação de pré-condições para o início das negociações.

O posicionamento da CEB em relação à agenda em curso na ALCA, por sua vez, variou do engajamento a favor (demandante) até uma oposição engajada. Tendo como referência a regulamentação estabelecida no plano multilateral pela Organização Mundial do Comércio, a CEB adotou dois tipos básicos de orientação: 1) *multilateral-plus*, *i. e.*, para os temas considerados vantajosos, a Coalizão apoiava compromissos mais ambiciosos que os existentes no âmbito multilateral; 2) *multilateral-level*, *i. e.*, para os temas em que julgava pertinente a adoção de idênticos aos estipulados no plano multilateral. Assim, por um lado, no primeiro plano estava: acesso a mercados (especialmente em relação às barreiras não-tarifárias e ao setor têxtil); agronegócio; política de concorrência; subsídios

---

<sup>39</sup> Como por exemplo: Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Brasileira de Indústria de Elétrica e Eletrônica (ABINEE), Associação brasileira da Indústria Química (ABIQUIM) e Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletrônicos (ELETROS)

<sup>40</sup> Enquanto o *single undertaking* assegura que o acordo só pode ser implementado se e quanto todos os temas da pauta negocial tiverem sido acordados, o princípio do *early harvest* estabelece que os acordos podem ser estabelecidos por setores.

e *antidumping* e medidas compensatórias. Por outro lado, adotava-se o posicionamento *multilateral-level* para as regras de investimentos, serviços, compras governamentais, direito de propriedade intelectual e mecanismos de solução de controvérsia.

Oliveira (2003a) nota ainda que, embora houvesse ampla convergência entre o setor privado e governamental, existiam também divergências. Dentre estas se destacava o posicionamento sobre os “novos temas” (serviços, investimentos, compras governamentais etc), em relação aos quais o setor privado era mais demandante. Tratava-se de uma percepção estratégica da “oportunidade ALCA”, porquanto os empresários considerassem que a integração hemisférica poderia impulsionar reformas e aprimorar o ambiente comercial doméstico.

Oliveira (2003a) buscou ressaltar, sobretudo, o significado da CEB tanto em termos de representação de interesses, quanto de relacionamento entre empresários e Estado. O autor identifica o conjunto de preferências que motivaram o engajamento, assim como o contexto que permitiu a incorporação das demandas da CEB nas negociações. De forma complementar, cabe mencionar o trabalho de Santana (2001), que demonstra a importância do engajamento da CEB para conferir maior credibilidade, legitimidade e poder de barganha para os negociadores brasileiros<sup>41</sup>.

Santana (2001) indica o ponto que aqui se busca explorar quando reconhece que a carência de “limite imposto pelo contexto institucional interno” acabou por enfraquecer a posição negociadora brasileira (Santana, 2001, pp.190-191). Em sentido semelhante, Carvalho (2003) contextualiza a atuação da CEB diante da não-institucionalização e do caráter de contingência das relações entre setor privado e governo. Entretanto, é em Bonomo (2006) que encontramos uma análise mais preocupada em compreender os pontos de tensão entre as preferências do grupo de interesse e as instituições políticas existentes.

---

<sup>41</sup> Nas palavras do autor: *Constata-se que o setor empresarial, por sua mobilização em torno da Coalizão Empresarial Brasileira, em certa medida, foi o principal responsável pelo respaldo necessário à posição oficial do Brasil* (Santana, 2001, p. 188).

Partindo da análise de Oliveira (2003a), a pesquisa de Bonomo (2006) explora a evolução da relação entre a CEB e o MRE. Nas suas palavras:

*Dois aspectos cruciais devem ser ressaltados: em primeiro lugar, o posicionamento da entidade coincidiu, na maior parte do processo, com a posição do governo brasileiro, sobretudo do MRE; em segundo, e em grande parte em consequência do aspecto anterior, a CEB tendeu cada vez mais a uma atuação reativa, caracterizada pela mera resposta às demandas do governo (Bonomo, 2006, pp.83-84).*

Dois fatores esclarecem a adoção de “atitude reativa” por parte da CEB. Em primeiro lugar, a perspectiva, cada vez mais remota de conclusão de um acordo com os Estados Unidos, sobretudo, após a ascensão do governo Lula. Além disso, o autor destaca a oposição à política externa desse governo como outro fator de coesão da CEB, diante das divergências de interesses entre os grupos que então a constituíam.

Com a posse do novo governo, o ano de 2003 seria o marco para a mudança de posicionamento da CEB, que teria passado de um comportamento marcadamente reativo para a prevalência da oposição ao MRE. Bonomo (2006) argumenta ainda que essa mudança de atitude deveu-se ao fortalecimento do MRE como instância decisória, o que teria acabado por favorecer o insulamento das decisões acerca das negociações. Nesse sentido, a conclusão de Bonomo é interessante:

*Mais do que interesses comerciais comuns, o que motivou a existência da CEB, a despeito das intenções iniciais dos segmentos mais defensivos do setor industrial em amortecer a pressão oferecida pelos representantes do agronegócio e dos setores exportadores no âmbito da negociação da ALCA, foi a possibilidade de criar um efetivo instrumento de pressão empresarial para a abertura da política comercial brasileira à influência empresarial. (Bonomo, 2006, pp. 92-93)*

Para esse autor, a pressão para a abertura de canais participativos aos empresários representa o eixo da oposição que a CEB apresentou diante do insulamento decisório no MRE. A análise de Bonomo (2006), porém, não teve por objetivo identificar precisamente o conteúdo das críticas e das proposições empresariais, apenas ressalva que essas críticas costumavam partir não da Coalizão, mas de representantes de entidades a ela ligadas.

As conclusões e críticas de Bonomo (2006) são profícuas por apontar discontinuidades nas relações entre a CEB e os órgãos públicos. Enquanto Oliveira (2003) ressaltou as preferências comerciais da CEB e o significado dessa mobilização no contexto da tradição de representação dos interesses empresariais, Bonomo (2006) levantou questões sobre o engajamento em relações às instituições e ao novo governo. Eventos posteriores ao período analisado corroboram as sugestões dos autores sobre o tema<sup>42</sup>.

Análises mais abrangentes, como a de Veiga e Iglesias (2002), consideram que o fim da institucionalidade prevalecente no período de substituição de importações ainda não cedeu lugar a uma nova institucionalidade estável, o que abre margem para o engajamento dos grupos sociais, econômicos e políticos em busca de maior espaço participativo. Questões relacionadas ao tema ganham relevo ainda maior diante das constatações a respeito do papel das instituições domésticas para o fortalecimento da posição externa do Estado, presentes em Santana (2000) e sobretudo em Carvalho (2003).

#### **4 – Considerações finais: elementos para pensar as negociações Mercosul-UE**

Buscou-se apresentar a evolução recente da estrutura estatal de modo que a imagem homogênea do Estado possa ceder lugar à análise das relações entre órgãos que diferem não somente em seus interesses, mas também na sua organização interna e no diálogo que estabelecem com o setor privado. Da mesma forma que se ressaltam os diferentes ministérios que compõem a burocracia estatal, nota-se a diversidade da estrutura de representação do interesse empresarial, que certamente se manifesta durante as negociações internacionais. Os estudos sobre a participação empresarial no caso da ALCA demonstram o ineditismo da CEB ao mesmo tempo em que levantam dúvidas sobre as relações entre essa Coalizão e a burocracia após 2003.

---

<sup>42</sup> Trata-se, principalmente, do engajamento de entidades empresariais no debate sobre a política de comércio exterior não apenas para discutir os termos das decisões externas tomadas pelo país, mas também para influenciar o desenho institucional e os canais abertos ao empresariado. Tanto na Reunião do Conselho da FIESP ([www.fiesp.com.br/coscex](http://www.fiesp.com.br/coscex)) quanto na pauta do Encontro Nacional de Comércio Exterior (<http://www.enaex.com.br>), organizado pela AEB, discutem-se temas como, por exemplo, o fortalecimento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Por outro lado, desde 30/01/2006, está em funcionamento no âmbito da CAMEX o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX) ([http://www.mdic.gov.br/sitio/ascom/noticias/noticia.php?cd\\_noticia=6851](http://www.mdic.gov.br/sitio/ascom/noticias/noticia.php?cd_noticia=6851)).

Uma visão mais detalhada dessas relações poderá ser obtida por meio do estudo de caso das negociações entre Mercosul e União Européia, que avançam de forma mais intensa justamente após a posse do Governo Lula. Como a análise do caso da ALCA e as conclusões de Bonomo (2006) indicam, o período 2001-2004 inclui uma mudança de governo com implicações diretas para as diretrizes da política externa e, conseqüentemente, para o posicionamento doméstico dos setores empresariais em relação ao MRE. Nesse sentido, a análise a seguir acaba por exceder os eventos domésticos ligados exclusivamente às negociações entre Mercosul e União Européia, pois os resultados advindos da pesquisa empírica sobre o período demonstram a relevância de uma análise das relações estabelecidas entre a Coalizão os ministérios envolvidos com as negociações comerciais (MDIC e MRE).

### CAPÍTULO III

#### AS NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPÉIA (2001-2004): AS RELAÇÕES ENTRE A COALIZÃO E A BUROCRACIA ESTATAL

*Survey* realizado junto ao grupo que Souza (2001) denominou de “comunidade brasileira de política externa”<sup>43</sup> revelou que 66% dos seus membros consideram que, para assinar o acordo com a União Européia, o Brasil deveria exigir a eliminação das barreiras não-tarifárias e dos subsídios que barram suas exportações. O mesmo *survey* constatou que, apesar de aprovar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a maioria dos entrevistados acreditavam que a representação de interesses na formulação da política externa era inadequada.<sup>44</sup> Nesse *survey*, foi possível notar que um considerável consenso sobre objetivos gerais da política externa convive com opiniões divididas no que se refere à representação de interesse, ao papel do Congresso e à formulação da política externa pelo Ministério das Relações Exteriores<sup>45</sup>.

O debate sobre a representação de interesses é ainda acompanhado da percepção da referida de parte da comunidade de uma “limitada capacidade técnica” do MRE para a condução da política de comércio exterior. Como revela o seguinte trecho do *survey*, no qual Souza (2001) apresenta alguns depoimentos:

---

<sup>43</sup> No *survey*, a Souza denomina de “comunidade brasileira de política externa” um grupo de 149 personalidades, abrangendo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas. (Souza, 2001)

<sup>44</sup> É praticamente unânime a (99%) a opinião de que o País deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais, exercendo liderança compatível com seu imenso território e alicerçada sobre sua sofisticada tradição diplomática. Entretanto, 57% dos entrevistados afirma que o Itamaraty privilegia as opiniões de outros ministérios do governo federal. *Menos da metade acredita que ele dê a mesma atenção ao Congresso Nacional (30%) e à opinião pública (28%), aos formadores de opinião nos meios de comunicação (46%) e em universidades e centros de estudo (14%) ou a grupos sociais organizados, como as associações empresariais (49%), organizações não-governamentais (18%) e sindicatos de trabalhadores (6%).* (Souza, 2001)

<sup>45</sup> Nas palavras do autor: *Por paradoxal que pareça, a percepção de que as opiniões e interesses da sociedade civil são insuficientemente representados não se traduz em consenso quanto à participação do Congresso nas decisões de política externa. Embora a metade da comunidade brasileira de política externa (54%) defenda que essas decisões devem ser previamente negociadas com o Congresso, a outra metade (46%) acredita que a política externa deve ser, como é hoje, atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso apenas ratificar as decisões tomadas.* (Souza, 2001, p. 6)

*Ao lado da reestruturação institucional e da mudança de mentalidades, existem problemas decorrentes da reconhecida insuficiência de quadros e recursos humanos com que conta o Itamaraty. “Temos, no comércio externo, um desafio muito maior do que nossos quadros podem suportar”, reconhece um executivo governamental. “Falta gente em termos de número e conhecimento sobre vários assuntos”. Acrescenta uma pesquisadora acadêmica que “o Brasil não tem massa crítica para encaminhar as negociações multilaterais. É preciso aumentar o corpo de negociadores”. (Souza, 2001, p. 96)*

O *survey* indica que, em meio aos diferentes campos de ação da política externa, as negociações comerciais mostraram-se especialmente ilustrativas do debate a respeito da participação de grupos de interesse e sobre a capacidade técnica da burocracia (LIMA, 2000; Carvalho, 2003; Veiga & Iglesias, 2002). No período entre 2001 e 2004, o Brasil envolve-se crescentemente nas negociações comerciais, o que acentuou a exigência de envolvimento tanto da burocracia estatal quanto do setor privado na formulação da posição nacional.

Em relação às negociações com a União Européia, esta pesquisa partiu da suposição de que, nos seus momentos mais intensos (2003-2004), um maior insulamento decisório no MRE para a condução das negociações teria levado a entidade de representação dos interesses do setor industrial (CEB) a aproximar-se e a alinhar-se ao MDIC na crítica à centralização do poder decisório. A análise de documentos e periódicos e, sobretudo, as entrevistas realizadas ao longo da pesquisa demonstraram que essa hipótese baseava-se em um conhecimento limitado dos acontecimentos. Não foi constatada suposta causalidade entre, por um lado, a atitude do MRE em relação à participação empresarial nas negociações (insulamento) e, por outro lado, a relação entre a CEB e o MDIC (alinhamento). Além disso, a compreensão da atuação a CEB em relação às negociações comerciais após 2003 exige que se leve em conta, sobretudo, a atitude dessa entidade em relação a certos aspectos da política externa após 2003, ano de posse do novo governo. Embora seja de difícil separação, a análise da atuação da CEB visará a identificar dois momentos co-existentes, mas distintos em certos aspectos: seu posicionamento em relação às negociações com a União Européia *per se*; a natureza das relações que estabelece com MDIC e MRE. Cada uma das duas partes em que se dividiu o capítulo está voltada para a análise de um desses momentos.

O presente capítulo reúne as constatações obtidas por meio da análise de periódicos, de documentos e, sobretudo, de entrevistas realizadas no segundo semestre de 2007. Embora a coleta das informações tenha sido orientada para o esclarecimento da atuação da CEB durante as negociações entre o Mercosul e a União Européia (2001-2004), pôde-se perceber um fenômeno pouco explorado pela bibliografia revisada. Trata-se de uma hipótese de trabalho que orienta a apresentação de parte dos dados obtidos na segunda parte do capítulo. Tal hipótese pode ser resumida da seguinte forma: o engajamento das entidades representativas do empresariado em busca de maior participação nas negociações comerciais estabeleceu de canais de interlocução “técnica” com a burocracia estatal. A criação ou reforço desses canais decore, em parte, da contribuição que da entidade representativa para o aumento da capacidade de o MRE fundamentar tecnicamente a posição nacional. Um teste sistemático dessa hipótese exigiria outro desenho de pesquisa, sobretudo, com vistas a analisar se essa “interlocução técnica” não implicaria também a expansão de outros padrões interativos (ou de outras “gramáticas”) nas relações entre os grupos privados e o MRE, ou ainda se essa interlocução técnica representaria um novo *status* da autoridade racional-legal técnica do MRE no âmbito das negociações comerciais. De qualquer maneira, observa-se que, apesar da oposição às diretrizes da política externa, a Coalizão é parte desse processo de fortalecimento da base técnica da burocracia devido à diversificação e à melhoria dos *inputs* vindos dela e de outras entidades representativas.

Para a apresentação e análise dos dados, o capítulo está dividido em duas partes. A primeira apresenta a evolução das negociações Mercosul-União Européia assim como o apoio doméstico (sobretudo da CEB) nos momentos cruciais das negociações. Ademais, é indicada a divergência entre representantes empresariais (CEB) e o governo no período 2003-2004. Conforme indicam a análise de periódicos especializados e dos documentos sobre as negociações assim como as entrevistas, a oposição da Coalizão no período não estava direcionada propriamente às posições do Brasil nas negociações com a UE, mas a certos aspectos da política externa adotada pelo governo Lula.

A segunda parte busca apresentar de modo mais detalhado as relações da CEB com a estrutura estatal (MDIC e MRE) com vistas a esclarecer a dimensão da oposição assumida. Baseada especialmente no resultado das entrevistas, essa parte trata de apresentar as diferentes percepções recíprocas entre as entidades analisadas (CEB, MRE e MDIC). Além de identificar as diferentes relações entre a Coalizão e os órgãos públicos, ressalta-se que na interação com o MRE podem ser considerados dois aspectos: um “político”, outro “técnico”.

Finalmente, notou-se que no contexto tratado nesta pesquisa houve uma sensível alteração na estrutura de representação de interesses empresariais com implicação direta para a interlocução técnica entre a burocracia e as entidades privadas. É justamente sobre esse último aspecto que se concentra parte das considerações finais. Nelas busca-se não apenas esboçar algumas das mudanças que apontam para a transformação da interlocução técnica da estrutura estatal, mas também questionar se a projeção de entidades representativas de setores menos defensivos não teria alterado a posição relativa da CEB.

## **1 – As Negociações Mercosul-União Européia: impulsos, reveses e continuação**

À guisa de introdução, cabe relatar um episódio ocorrido em um dos últimos meses de negociações entre Mercosul e União Européia para ilustrar as reações domésticas diante das posições defensivas da EU no âmbito agrícola. Trata-se da ameaça de suspensão das negociações pelo chefe da delegação do Mercosul, em 21 de julho de 2004, em Bruxelas, como resposta à decisão européia de parcelar em dez anos a primeira etapa de cotas para a entrada de produtos de especial interesse do Mercosul, como carnes, aves, laticínios, etanol e arroz. Diante do retrocesso representado pela decisão européia, o chefe da delegação do Mercosul, o embaixador brasileiro Regis Arslanian, decidiu suspender as negociações, retirando seus negociadores antes do final da rodada. Ele manteve, a pedido do Chanceler Celso Amorim, apenas as equipes técnicas para salvar as aparências das

negociações<sup>46</sup>. A repercussão doméstica à proposta europeia foi consensualmente negativa, mas as manifestações em relação à posição que deveria ser tomada pelo Itamaraty foram mais variadas.

No âmbito do governo, o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, e o Assessor Presidencial para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, sustentavam a possível continuidade das negociações. Luís Fernando Furlan (Ministro do MDIC) endossava as críticas às posições europeias; ao passo que Antônio Palocci (Ministro da Fazenda) defendia a negociação como melhor alternativa para demonstrar a capacidade do governo em fechar acordos comerciais, e José Dirceu (Chefe da Casa Civil) discordava pelo fato de acreditar que as concessões ofertadas poderiam ser exigidas também no plano multilateral<sup>47</sup>.

Não apenas os ocupantes das altas pastas do governo, mas também o setor privado também se manifestava de forma variada<sup>48</sup>: a representante da CNI/CEB em Bruxelas considerou que essa seria “a única coisa que deveria ter sido feita pelo Mercosul”<sup>49</sup>; já o vice-presidente para assuntos internacionais da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Gilman Viana Rodrigues, considerou que “foi uma atitude decepcionante, que só vai trazer retrocesso; interromper as negociações com a UE não traz nenhum ganho para o Mercosul”<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> **Mercosul suspende negociações com a UE** (In.: Valor Econômico, 22/07/2004); **Bloco também limitou oferta industrial** (In.: Valor Econômico, 22/07/2004); **Mercosul e UE suspendem negociações** (In.: Folha de São Paulo, 22/07/2004); **Acordo em crise** (In.: Folha de São Paulo, 22/07/2004); **O Mercosul suspende negociações com a UE** (In.: Gazeta Mercantil, 22/07/2004); **Bruxelas culpa Mercosul por inflexibilidade** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004).

<sup>47</sup> **Segundo Amorim, decisão não é rompimento** (In.: Valor Econômico, 22/07/2004) ; **Garcia: a política comercial não fracassou** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004). Exceto pela posição de Marco Aurélio Garcia, as demais foram manifestadas por ocasião de reunião da CAMEX.

<sup>48</sup> **Decisão causa receio em setor privado** (In.: Folha de São Paulo, 22/07/2004)..

<sup>49</sup> **Decisão foi sensata, avalia CNI** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004). Na mesma reportagem, indica-se, porém, que a decisão pode ter beneficiado particularmente os setores que se opunham a negociação.

<sup>50</sup> **Agronegócio condena suspensão das negociações** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004); Na mesma reportagem, manifestações de outros representantes do setor do agronegócio manifestam certo apoio à decisão do governo.

O episódio é válido apenas para demonstrar como o impasse no *front* externo pode reverberar internamente, gerando uma polifonia tanto do Estado quanto do setor privado. Contudo, ao longo das negociações com a União Européia, as divergências domésticas foram a exceção, não a regra. Como ilustra o episódio, mesmo representantes de setores mais favoráveis ao acordo e mais críticos à reação do Embaixador Regis Arslanian, não apoiavam a aceitação do acordo tal como era apresentado pela União Européia, mas a continuidade das negociações. Esse fato antes comprova que nega um dos aspectos específicos das negociações com a União Européia: o apoio interno à posição externa do país diante da crescente dificuldade de atingir um acordo possível com o bloco europeu.

O marco inicial dessas negociações pode ser estabelecido com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre o Mercosul e a União Européia (1995), em cujo artigo 4º previu-se a implementação de um programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais. Com o recebimento do mandato que autorizava a Comissão Européia a negociar com o Mercosul (1997), os trabalhos avançaram por meio da realização de estudos e troca de informações até a I Cúpula América Latina e Caribe – União Européia (Cúpula do Rio, em junho de 1999), quando o impulso inicial foi dado. Em um encontro realizado à margem deste evento, representantes da UE, do Mercosul e do Chile decidiram lançar negociações para a liberalização comercial entre as duas regiões e para o estabelecimento de um “Acordo de Associação Inter-Regional”. No segundo semestre do mesmo ano, foi realizada a I Reunião do Conselho de Cooperação UE-Mercosul, na qual foram definidos o cronograma inicial e outros aspectos relacionados ao formato das negociações. Nessa I Reunião, criou-se também o Comitê Birregional de Negociações (CBN) que se reuniu pela primeira vez nos dias 6 e 7 de abril de 2000, ocasião na qual foram criados os três grupos técnicos para as negociações comerciais. (Quadro III)<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Um quadro com a síntese as principais conclusões apresentas ao final das reuniões do CBN encontra-se no Anexo VII.

### Quadro III

#### Definições do Primeiro Encontro do CBN (2000)<sup>52</sup>

Áreas em negociação	Objetivos	Sub-grupos
<b>Diálogo político</b>	Forte componente político do acordo. <i>Esta negociação preocupa-se em aprofundar e alargar o nível e os tópicos do diálogo político em vistas à consolidação de uma parceria estratégica entre as regiões.</i>	Não há.
<b>Cooperação</b>	<i>A futura cooperação a ser incluída no Acordo deve, em particular, buscar fornecer assistência técnica europeia para os esforços do Mercosul em adaptar-se aos requisitos da futura Associação Inter-Regional entre Mercosul e Europa.</i>	1) Cooperação Econômica 2) Cooperação Social e Cultural 3) Cooperação Financeira e Técnica
<b>Questões Comerciais</b>	<p>1) Liberalização do comércio de bens e serviços dentro do prazo acordado em conformidade com as condições estabelecidas na OMC.</p> <p>2) Melhoria do acesso às compras governamentais para bens, serviços e trabalhos;</p> <p>3) Encorajar uma atmosfera ampla e não-discriminatória para investimentos;</p> <p>4) Assegurar a proteção adequada e efetiva dos direitos de propriedade intelectual com o propósito de atingir acordo alto nível de proteção acordado, levando em conta as atuais mudanças tecnológicas e conversões internacionais relevantes;</p> <p>5) Assegurar políticas adequadas e efetivas de competição e um mecanismo para cooperação no campo da competição;</p> <p>6) Assegurar disciplinas adequadas e efetivas na área de defesa comercial;</p> <p>7) Estabelecer um mecanismo efetivo e compulsório (<i>binding</i>) de solução de controvérsias.</p>	<p>1) Grupo Técnico 1: comércio em bens, abrangendo tanto medidas tarifárias quanto não-tarifárias, incluindo <i>inter alia</i> medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, <i>antidumping</i>, medidas compensatórias e salvaguardas; regras de origem; procedimentos alfandegários e assistência mútua em questões alfandegárias;</p> <p>2) Grupo Técnico 2: comércio em serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas para incentivar investimentos;</p> <p>3) Grupo Técnico 3: compras governamentais, competição e solução de controvérsias.</p>

Os principais interesses do Mercosul no lançamento das negociações era a abertura do mercado para a exportação dos produtos agrícolas e agroindustriais e o aumento de investimentos europeus, ao que se soma o estabelecimento de um contraponto às negociações com os Estados Unidos para a formação da ALCA. A possibilidade do

<sup>52</sup> Elaboração própria a partir de: *First Meeting of the EU-Mercosur bioregional negotiations committee* (April, 2000). As conclusões das reuniões estão disponíveis em <http://www.europe.eu.int> ou em <http://www.cancilleria.gov.ar/dniec/informacion.html>.

acordo inter-regional foi também saudada como meio para o fortalecimento institucional do Mercosul com o oferecimento de incentivos políticos e de cooperação técnica pelo bloco europeu. Diferentemente das negociações para a ALCA, a interlocução com a União Europeia reforçava, ao invés de ameaçar, o Mercosul. O então Ministro Celso Lafer (MRE) sustentava, inclusive, que, ao contrário da política de poder (“hobbesiana”) implementada por Washington, a experiência do regionalismo europeu representaria o fortalecimento do Direito Internacional (de inspiração “grociana”) assim como uma integração mais profunda, para além dos interesses exclusivamente econômicos.<sup>53</sup>

As quatro primeiras reuniões do CBN, realizadas entre o ano 2000 e meados de 2001, avançaram lentamente por meio da troca de informações e da identificação de barreiras tarifárias e não-tarifárias. O primeiro movimento decisivo de aceleração das negociações foi dado em julho de 2001, quando a UE apresentou sua oferta de negociação<sup>54</sup>. A iniciativa foi seguida pelo Mercosul no encontro seguinte, ao final de outubro.

Essas primeiras propostas foram consideradas inaceitáveis por ambas as partes. Em reação à proposta europeia, a manifestação do MDIC, em documento de 2 de outubro do mesmo ano, foi categórica:

*Concluindo podemos dizer que como está constituída a oferta europeia não interessa ao Brasil. Como se trata de oferta inicial esperamos que a UE possa revê-la no decorrer das negociações, após a apresentação da proposta do Mercosul. (MDIC, 2001, p. 7)*

A proposta inicial da UE, embora cobrisse 89% do universo tarifário, excluía de sua proposta justamente os produtos agrícolas, agroindustriais e pescado, nos quais se

---

<sup>53</sup> Segundo o então Ministro das Relações Exteriores: *Construções grocianas como a União Europeia e o Mercosul não estão à vontade e em casa num mundo hobbesiano-maquivélico. Por isso, diminuir a prevalência deste mundo na vida internacional é um objetivo comum, que transita por um revigoramento do multilateralismo e pelo favorecimento da multipolaridade. Um dos caminhos fundamentais desta linha de ação passa pela cooperação entre regionalismos afins – como é o caso da União Europeia e do Mercosul –, cooperação esta que deve ser encarada na sua dimensão mais abrangente, como um **building block** em direção a um mundo mais grociano.* (LAFER, Celso. Cenário Mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul. In.: **Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano**. IEEI, Lisboa, 2000.)

<sup>54</sup> O mandato negociador da Comissão Europeia estabelecia que a negociação tarifária não poderia ser iniciada antes de julho de 2001.

concentra o potencial de expansão das exportações brasileiras<sup>55</sup>. De acordo com a avaliação divulgada pela CEB/CNI em seu informativo, constatou-se uma assimetria no tratamento dos distintos setores: para os bens industriais, setor em que os europeus são mais competitivos, a oferta cobriu a quase totalidade do universo tarifário, além de prever a eliminação total ou quase total dos direitos aduaneiros em prazos predefinidos; já a oferta para bens agrícolas e agroindustriais, em que os países do Mercosul são mais competitivos, a proposta limitou-se a reduzir tarifas *ad-valorem*, que são uma barreira secundária às exportações brasileiras. Basicamente, o fato de o mercado europeu para produtos industriais já ser bastante aberto reforça a concentração do protecionismo europeu no setor agrícola. A insatisfação com a proposta europeia não se reduziu, portanto, ao setor industrial, ameaçado pela concorrência dos produtos europeus, pois os interesses exportadores do setor agrícola do Mercosul tampouco foram atendidos. As bases da insatisfação desse último setor são apresentadas no artigo do vice-presidente para assuntos internacionais da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), publicado no informativo produzido pela CNI/CEB<sup>56</sup>:

*Embora existam indicativos de uma certa flexibilidade da UE em negociar os temas agrícolas, a oferta de desagravação tarifária apresentada na última reunião do Comitê de Negociações Birregionais é totalmente insatisfatória, pois contempla apenas um cronograma de desagravação tarifária 'ad valorem' de um grupo limitado de produtos agrícolas. [...] Enquanto as tarifas são o único mecanismo de proteção do Mercosul, a União Europeia dispõe de um amplo arsenal de barreiras que vão muito além das tarifas. Portanto, negociar só tarifas significa desproteger, ainda mais, o Mercosul e não, necessariamente, ter mais acesso ao mercado europeu. (Rodrigues, 2001, p.15)<sup>57</sup>*

A insatisfação doméstica em relação à proposta europeia pareceu aproximar setores da indústria com os do agronegócio devido ao forte desequilíbrio da proposta europeia, ambiciosa demais em relação ao primeiro e conservadora em relação ao segundo.

---

<sup>55</sup> A oferta incluiu 9.177 itens, dos 10.274 que compõem a Nomenclatura Comum europeia (NC). Dentre os 1.097 produtos excluídos da proposta, 796 são altamente protegidos, correspondendo a 7,74% do universo tarifário europeu e representando 5,54% do volume exportado pelo Brasil no período 1998/2000. Dos produtos com oferta de desagravação imediata – 92% dos quais, industriais –, 59% já possuem alíquota 0% e outros 35% (com alíquota entre 0,5% e 2%) seriam desagravados a 0% em 2004 em função de compromisso que a UE estabeleceu na OMC. (MDIC, 2001)

<sup>56</sup> CNI. *Comércio Exterior em Perspectiva*. Ano 10, nº 10, julho de 2001.

<sup>57</sup> Rodrigues, Gilman V. A Visão Agrícola do Acordo Mercosul – União Europeia. **Informativo Comércio Exterior em Perspectiva**. CNI, ano 10, nº 10, jul/2001.

A proposta que o Mercosul apresenta em outubro de 2001 deixou a maioria dos bens industriais importados da Europa fora sua oferta, o que foi, também, incentivado pela posição defensiva Argentina, que se encontrava ainda mais enrijecida com a crise pela qual passava o país em 2001. Ademais, no cenário das negociações simultâneas (sobretudo, após o lançamento da Rodada Doha), tornava-se claro que as propostas apresentadas em um dos fóruns acabariam por ser exigidas nos demais, o que limitou também as concessões apresentadas pelas partes.

A insatisfação dos dois lados repercutiu no 7º encontro do CBN, em abril de 2002, cujas conclusões sequer mencionam as propostas apresentadas, enfatizando apenas a preparação da comunicação conjunta para a Cúpula de Madri, em maio do mesmo ano<sup>58</sup>. Em termos comerciais, essa Cúpula celebrou, além do acordo de livre comércio entre Chile e União Européia, a adoção de um conjunto de medidas de facilitação de negócios<sup>59</sup>. Sobre esse tema, havia maior convergência entre Mercosul e o bloco europeu, além de ser promovido pelos grupos empresariais reunidos no *Mercosur-European Union Business Forum* (MEBF)<sup>60</sup>. Para dar impulso às negociações, a Cúpula agendou a Conferência Ministerial para julho de 2002, no Rio de Janeiro, ocasião na qual se formulou o Programa de Trabalho do Rio. Este, além de prever encontros paralelos entre a Comissão Européia e cada país do Mercosul para tratar temas específicos, previa a realização de novas trocas de ofertas em bens, serviços e compras governamentais para o primeiro semestre de 2003 e a realização de uma outra conferência ministerial para o segundo.

Em consequência do impulso político dado às negociações, o ano de 2003 apresentou uma contradição sintomática: embora marcado por uma série de revezes que

---

<sup>58</sup> CBN. Seventh Meeting of the EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (April, 2002). (disponível em <http://www.europe.int.eu>).

<sup>59</sup> Apesar de constarem entre os polêmicos “Temas de Cingapura”, as questões relacionadas à facilitação de negócios dizem respeito a medidas que eliminam entraves burocráticos e/ou operacionais que tornam mais difíceis os procedimentos e importação ou exportação.

<sup>60</sup> A MEBF não somente apoiou pacote de iniciativas, como muitas delas parecem ter origem nas sugestões encaminhadas pelo Fórum ao final de 2001. (<http://www.mebf.com.br/ultimas2.php?codnot2=31> – acessado em 02/01/2007)

preunciavam o difícil avanço das tratativas, ele foi encerrado com a definição de um ambicioso cronograma no Programa de Trabalho de Bruxelas<sup>61</sup>. No início de 2003, seguindo o Programa de Trabalho do Rio, ambas as partes apresentariam propostas melhoradas. O Mercosul apresentou evolução significativa na sua proposta: o bloco se comprometeu com a eliminação, em 10 anos, das tarifas de importação de 83,5% do comércio vindo da UE. Os demais produtos, apesar de considerados sensíveis, foram, ainda assim, incluídos no programa de liberalização<sup>62</sup>. Além disso, durante a 9ª Rodada do CBN (março de 2003) o Mercosul avançou ainda mais suas propostas de acesso a mercados com vistas à obtenção de maiores concessões na reforma da Política Agrícola Comum da União Européia, que viria a ser realizada em junho do mesmo ano<sup>63</sup>.

A proposta do Mercosul incluía, nas cinco categorias com desagravação tarifária em até 10 anos, 85,5% dos itens tarifários – o que correspondia a 74,9% das importações da UE provenientes do Brasil e a 83% das importações da UE originárias do Mercosul –, o que atende às exigências da OMC de desagravação do “substancial de comércio” para a formação de uma área de livre comércio. Isso, contudo, foi atingido, colocando maior parte dos itens nas categorias de desagravação mais lenta (vide tabelas abaixo). A proposta dos europeus foi também modesta, embora incluíssem 1.235 produtos deixados de fora na oferta anterior<sup>64</sup>. A insatisfação em relação às propostas foi acompanhada por críticas mútuas. Enquanto os europeus apontavam a não apresentação de oferta

---

<sup>61</sup> Nele foram previstas mais cinco reuniões do CBN e duas Ministeriais, sendo a última destas agendada para outubro de 2004, prazo em que encerrava o mandato negociador da Comissão Européia e, portanto, data-limite para o término das negociações. Além da ambiciosa suposição de que chegariam a um consenso no tempo previsto, nota-se o amplo escopo de temas que esperavam constar do acordo: acesso a mercado de bens, serviços, contratos públicos e investimentos, bem como regras e disciplinas nesta e noutras matérias, incluindo as medidas sanitárias e fitossanitárias, um acordo sobre vinhos e destilados, concorrência e direitos de propriedade intelectual. União Européia. **UE-Mercosul: Reunião de Ministros do Comércio aprova plano da fase final das negociações de comércio livre**. Bruxelas 12 de novembro de 2003. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/>

<sup>62</sup> Dados para a análise do *status* das propostas em meados de 2003 foram obtidos em: CNI. Comércio Exterior em Perspectiva. Ano 12, nº 5, 2003. Para a comparação das propostas de 2001 e 2003 veja adiante as tabelas VII e VIII para ofertas do Mercosul e as tabelas IX e X para ofertas da União Européia.

<sup>63</sup> CNI. **Comércio Exterior em Perspectiva**. Ano 6, nº 12, 2003.

<sup>64</sup> O aumento da oferta do Mercosul resultou da inclusão do setor automotivo, que cobria 20% do comércio entre os blocos. Contudo, o Mercosul não apresentou sua oferta para compras governamentais. Já os europeus, além de incluírem mais produtos em sua oferta, aumentaram significativamente o número de itens (de 195 para 963) na categoria “E”, *i. e.*, bens com modalidade de liberalização não definida.

relacionada a compras governamentais, a falta de harmonização das legislações nacionais, as “perfurações” na Tarifa Externa Comum (TEC) e a bi-tributação no bloco sul-americano, o Mercosul reiterava a não-inclusão dos produtos agrícolas na oferta europeia (Bonomo, 2006; Rios & Doctor, 2004).

**TABELA VII**

**Resumo da Oferta de Bens do Mercosul**

Categorias	2001						2003					
	Exp. da EU						Exp. da EU					
	Prods.	%	Média 98-00 US\$ Mil				Prods.	%	Média 98-00 US\$ Mil			
			Brasil	%	Mercosul	%			Brasil	%	Mercosul	%
A	551	5,9	350.177	5,9	1.900.259	8,3	593	6,3	530.211	8,9	2.207.300	9,6
B	1.109	11,8	794.597	13,3	1.110.070	4,8	1595	17,0	1390.031	23,3	1.934.888	8,4
C	610	6,5	207.670	3,5	542.061	2,4	1285	13,7	396.784	6,7	847.071	3,7
D	1.305	13,9	460.146	7,7	3.590.264	15,7	1919	20,4	763.523	12,8	4.549.552	19,8
E	116	1,2	628	0,0	185.625	0,8	2650	28,2	1.382.347	23,2	9.621.107	41,9
S/ Tratamento	5717	60,8	4.148.230	69,6	15.606.535	68,0	1366	14,5	1.498.552	25,1	3.774.896	16,5
Total 2001	9.408	100,0	5.961.448	100,0	22.934.814	100,0	9.408	100,0	5.961.448	100,0	22.934.814	100,0

**TABELA VIII**

**Cronograma de Desagravação do Mercosul**

Categoria	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
A	100%										
B		50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	100%		
C			10%	10%	20%	30%	50%	60%	70%	90%	100%
D			10%	10%	10%	20%	40%	50%	60%	80%	100%
E			10%	10%	10%	10%	20%	30%	50%	70%	100%

Fonte: dados fornecidos pelos países do Mercosul; Sistema CNI-Eximdata

Elaboração: CNI

**TABELA IX**  
**Resumo da Oferta de Bens da União Européia**

Categorias	2001						2003					
	Imp. da EU						Imp. da EU					
	Prods.	%	Média 98-00 US\$ Mil				Prods.	%	Média 98-00 US\$ Mil			
			Brasil	%	Mercosul	%			Brasil	%	Mercosul	%
A	2.998	32,7	4.844.100	52,9	5.529.745	48,4	3.514	33,8	8.622.218	63,8	11.541.415	61,7
B	2.622	28,6	1.098.072	12,0	1.807.029	15,8	2564	24,7	1.257.205	9,3	1.996.869	10,7
C	2.997	32,7	1.915.211	20,9	2.369.943	20,7	2997	28,8	1.752.402	13,0	2.175.922	11,6
D	353	3,9	1.271.814	13,9	1.550.889	13,6	362	3,5	1.441.581	10,7	1.709.119	9,1
E	195	2,1	29.466	0,3	172.575	1,5	963	9,3	431.337	3,2	1.280.858	6,8
Total	9.165	100	9.158.662	100	11.430.181	100	10.400	100	13.504.743	100,0	18.704.184	100,0

Nota: as classificações apresentadas – 2001 e 2002 – foram harmonizadas a partir do tradutor fornecido pela UE.

Fonte: dados fornecidos pela UE

Elaboração: CNI

**TABELA X**  
**Cronograma de Desagravação da União Européia**

Categoria	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
A	100%										
B	20%	40%	60%	80%	100%						
C	12,5%	25%	37,5%	50%	62,5%	75%	87,5%	100%			
D	9%	18%	27%	36%	45%	54%	63%	72%	81%	91%	100%
E	Produtos com tratamento não definido										

O difícil avanço em 2003 deve ser compreendido também à luz de condicionamentos que estão “além” da negociação entre Mercosul e União Européia. Afinal, as posições de ambas as partes refletiram mudanças tanto no cenário da ALCA quanto no da OMC. Se no plano hemisférico (ALCA) o esvaziamento das negociações<sup>65</sup> deslocava as atenções para as negociações multilaterais (OMC), nessas o “fracasso de Cancun”<sup>66</sup> tornava

<sup>65</sup> Esse esvaziamento já estava evidente com a proposta brasileira dos “três trilhos” em resposta à proposta dos EUA que não somente remetia “temas sistêmicos” (subsídios à agricultura e *antidumping*) à OMC, como também diferenciava as propostas apresentadas aos países caribenhos, centro-americanos, andinos e mercosulinos. O esvaziamento foi, finalmente, consolidado com o resultado da VIII Ministerial, realizada em novembro de 2003. Ao final dessa Ministerial, o conceito de “flexibilidade” é incorporado na Declaração de modo a reconhecer que os países poderiam assumir “diferentes níveis de compromisso” (*different levels of commitments*) ao lado de “um corpo comum de regras e obrigações” (*common set of rights and obligations*). (Thortensen & Jank, 2005; <http://www2.mre.gov.br/alca/>).

<sup>66</sup> Trata-se do impasse em que se encerrou a V Reunião Ministerial da OMC, em Cancun, no dia 14 de setembro de 2003. Apesar das expectativas em relação à liberalização do comércio agrícola, foram os chamados “Temas de Cingapura” (investimentos, política de concorrência, transparência em compras governamentais e medidas de facilitação de comércio) a causa central do impasse. O tema agrícola teve também importante desdobramento na ocasião, pois, em resposta à tentativa dos Estados Unidos e da União Européia de imporem uma proposta conjunta aos demais participantes (*à la Acordos de Blair House*), uma série de países em desenvolvimento com interesse nesse tema reuniu-se no G-20 de modo a barrar a iniciativa dos europeus e estadunidenses. (Valladão & Guerrieri, 2006)

evidente a divergência sobre os Temas de Cingapura, e a recusa da UE e dos Estados Unidos em abrirem seus mercados à competição dos produtos agrícolas e agroindustriais.

Por um lado, tanto para o Mercosul e quanto para a União Européia o interesse nas negociações inter-regionais estava diretamente vinculado ao projeto do bloco hemisférico (ALCA). Enquanto o bloco sul-americano buscava, com a abertura de duas frentes simultâneas de negociações (com os EUA e com a UE), equilibrar seu poder de barganha e preservar a distribuição regional dos seus mercados, a União Européia considera a negociação com o Mercosul uma precaução contra a redução de seu *market share* no Cone Sul em decorrência da possível formação da ALCA.

Por outro lado, no plano multilateral, em resposta à tentativa dos EUA e da UE de consolidarem um acordo sobre a questão agrícola antes de Cancun<sup>67</sup>, o Brasil engajou-se na formação do G-20<sup>68</sup>. Essa coalizão representou o estabelecimento de compromissos no plano multilateral que, de certa forma, acrescentavam outras balizas à posição do Brasil e do Mercosul no diálogo inter-regional. A aceitação de um acordo pouco ambicioso nessas negociações poderia comprometer a credibilidade do país em relação à coalizão. Ademais, a vinculação entre as negociações inter-regionais e as multilaterais tornou-se mais clara e definitiva com a adoção do enfoque dos “dois passos” (*two steps approach*) pela UE em abril de 2004. Nesse momento, os europeus passaram a argumentar que, como dispunham de um único bolso (*single pocket*) para pagar a “conta” da abertura de seus mercados, a sua proposta no plano inter-regional dependeria dos resultados obtidos com a conclusão da Rodada Doha (esperada para 2005).

---

<sup>67</sup> Essa iniciativa norte-americana e européia é análoga aos *Acordos de Blair-House*. Estes foram acordos conciliatórios sobre agricultura por meio dos quais Estados Unidos e União Européia, a despeito das pressões do Grupo de Cairns, conduziram a Rodada Uruguai a um desfecho. **EC and US propose a framework for a joint approach on agricultural questions in WTO** – Bruxelas, 13 de agosto de 2003. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/>.

<sup>68</sup> O Grupo dos 20 (G-20) foi criado na fase final da preparação da Reunião Ministerial de Cancun, que ocorreu em setembro de 2003, com o objetivo de evitar que um resultado predeterminado (pelo acordo entre EU e EUA) evitasse a negociação da abertura dos mercados agrícolas. O grupo reúne um conjunto diversificado de países – dentre os quais estão China, Índia e África do Sul –, e sua legitimidade está assentada, sobretudo, na sua representatividade (70% da população, 60% da população rural e 26 das exportações agrícolas mundiais) e na atuação propositiva para o avanço da Rodada de Doha. Maiores informações estão disponíveis em: <http://www.g-20.mre.gov.br/>.

Embora a evolução tanto da frente inter-regional quanto da multilateral fosse pouco inspiradora para o desfecho das negociações Mercosul-UE, o cronograma de trabalho do Programa de Trabalho de Bruxelas, elaborado ao final de 2003, foi ambicioso, pois previa o encaminhamento de um texto final para aprovação em outubro de 2004. Essa previsão sugere expectativas positivas quanto ao desfecho das negociações, pois, com o passar dos meses, esse se tornou o único *front* no qual o Brasil poderia concluir acordo com um mercado desenvolvido no curto prazo. A questão da liberalização tarifária mereceu maior destaque, mas foram também relevantes as divergências em relação às regras de origem, ao uso do drawback<sup>69</sup>, à certificação e verificação de origem e ao sistema de salvaguardas (síntese no Quadro IV). Além do mais, a União Européia demandava insistentemente a livre circulação de seus bens entre os países do Mercosul (em crítica à bi-tributação), além de reivindicar propostas mais ambiciosas em serviços e compras governamentais.

---

<sup>69</sup> *Drawback* é um instrumento de promoção de exportação que isenta as empresas de impostos ao importar insumos para a produção de bens que serão exportados.

#### **Quadro IV - Síntese das oposições em acesso a mercados**

<b>Questões relacionadas a tarifas</b>		
<b>Questão</b>	<b>Mercosul</b>	<b>União Européia</b>
<b>Escopo</b>	Todos os produtos devem ter suas tarifas reduzidas à zero	Eliminação para o comércio substancial; parte poderia estar sujeita a cotas.
<b>Tratamento especial e diferenciado</b>	Prazos mais longos e redução mais lenta	Reciprocidade no ritmo de redução tarifária. UE insiste para que Mercosul reformule sua proposta nos termos que apresentados pelo bloco europeu.
<b>Reciprocidade</b>	Não há reciprocidade	Reciprocidade estrita para têxteis/vestuário e calçados.
<b>Indústria Nascente</b>	Prevê possibilidade para elevação de tarifas em indústrias iniciadas após o acordo entrar em vigor.	Parada e Recuo (Standstill e rollback – previstos no Acordo-Quadro). Tarifas de base devem ser aquelas da TEC de 1995. Reduções posteriores serão consideradas novas tarifas base; elevações dessas tarifas não serão consideradas.
<b>Cotas<sup>70</sup></b>	Apenas durante o processo de transição.	Concluída a transição, as cotas podem ser aceitas para os produtos não incluídos nas categorias entre A e D
<b>Compromissos Setoriais</b>	Liberalização de todos os setores de acordo com o cronograma.	Calendário para redução acelerada de tarifas para alguns setores selecionados.
<b>Outras questões relacionadas a acesso a mercados</b>		
<b>Questões</b>	<b>Mercosul</b>	<b>União Européia</b>
<b>Regras de Origem</b>	Propõe adoção de regras baseadas no critério de transformação substancial, incluindo mudanças na classificação de tarifa e/ou valor agregado e/ou requisitos específicos	Objetivo geral de adotar regras similares àquelas já adotadas em acordos anteriores.
<b>Drawback</b>	Possibilidade de aplicação do drawback mesmo após o período de transição.	Não aceita o uso do <i>drawback</i> .
<b>Salvaguardas</b>	Adoção de salvaguardas bilaterais aplicáveis aos acordos preferenciais.	Recurso ao sistema de salvaguardas da OMC.
<b>Antidumping</b>	Adoção de regras mais precisas que as normas adotadas pela OMC	Regras da OMC.

Fonte: Rios e Doctor, 2005

O Mercosul enviou sua proposta final em 24 de setembro de 2004 e a União Européia apresenta a sua no dia 29, de modo que as partes teriam aproximadamente um mês para avaliar o fechamento do acordo até o prazo especificado. As propostas foram novamente julgadas insatisfatórias pelas partes. Além da permanência de divergências sobre *drawback*, regras de origem e indicações geográficas, os avanços por parte da UE foram

<sup>70</sup> Embora a posição oficial do Mercosul afirme que cotas serão aceitas apenas durante período de transição, alguns membros consideram aceitável sua aplicação por períodos mais longos.

poucos no acesso aos mercados agrícolas<sup>71</sup>. Já no caso do Mercosul, apesar de concessões em compras governamentais<sup>72</sup> e em serviços (especialmente de telecomunicações, financeiros, marítimos e seguros), a liberalização de 90% das importações europeias não incluiu a totalidade do setor automobilístico e deixou de fora outros setores como químico. Conseqüentemente, ao final da Conferencia Ministerial convocada para 20 de outubro de 2004, os ministros presentes chegaram à conclusão de que “seria necessário prosseguir com as negociações.”<sup>73</sup>

O desfecho das negociações em 2004 foi sintetizado no Informativo da CNI, de modo a evidenciar o apoio dessa entidade à posição adotada:

Diante da data de 31 de outubro de 2004 para a conclusão das negociações, os dois blocos prepararam suas ofertas completas em acesso a mercados de bens, serviços, investimentos e compras governamentais que foram trocadas no fim de setembro. Depois de duas reuniões suspensas pelo Mercosul, em Bruxelas e em Brasília, como conseqüência de dificuldades relativas à metodologia de trabalho – a UE, contrariamente ao Mercosul, não desejava apresentar a oferta completa, mas discutir cada elemento em separado realizando os *trade offs* respectivos, além de vincular a sua oferta aos resultados da OMC –, os dois blocos ainda mantinham expectativa de cumprir com o calendário.

Os desafios eram, contudo, muitos. A oferta do Mercosul encontrou dificuldades para sua ampliação nos setores automotivo e têxtil e a europeia na área agrícola, fazendo com que ambas fossem consideradas insuficientes pelas partes. Outras dificuldades relacionadas a condicionalidades de parte a parte e à necessidade de conclusão de entendimentos sobre um número expressivo de regras comerciais (regras de origem, *drawback* etc.) davam sinais sobre a impossibilidade de cumprimento da data de 31 de outubro. O setor privado brasileiro apoiou a estratégia do governo de prosseguir com as negociações além desta data. (CNI, 2004, p. 9 – grifo meu)<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> União Européia. **UE-Mercosul: UE apresenta suas ofertas completas ao Mercosul nas negociações em curso.** Bruxelas, 29/10/2004. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu>.

<sup>72</sup> O Brasil concederia preferência de 3% para concorrer com empresas de terceiros países em licitações internacionais feitas pelos governos do Mercosul. O que significa que, por exemplo, se em uma licitação uma empresa norte-americana apresentasse uma proposta de US\$ 103,00 e outra europeia uma de US\$ 100,00, esta última seria consultada sobre o interesse em reduzir sua proposta para US\$ 100,00. (MRE. **Brazilian Offer on Government Procurement.** Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br), acessado em 02/01/2007).

<sup>73</sup> União Européia. **Mercosur–EU Trade Negotiations Meeting at Ministerial Level.** Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/>.

<sup>74</sup> CNI. O Percurso do Mercosul em 2004. In.: **Informativo Comércio Exterior em Perspectiva.** Ano 14, nº 3, dez.2004/jan.2005.

Os pontos de divergência entre os blocos não foram poucos, mas no cenário doméstico brasileiro a maior insatisfação decorreu do fato de as concessões não terem sido correspondidas com uma maior abertura do mercado agrícola europeu. O Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IPEA) realizara uma simulação com as propostas apresentadas em meados de 2004 na qual se constatava a existência de “dois acordos distintos”: *um de liberalização bastante abrangente para produtos industrializados, e outro de uma liberalização bastante restrita, para produtos de origem agropecuária*<sup>75</sup>. Segundo os autores, o desequilíbrio seria ainda mais acentuado se o setor de serviços tivesse sido incluído na simulação.

É importante notar, porém, que a manifestação de apoio da Coalizão empresarial em relação às negociações ocorre em momento de crescente crítica da entidade às diretrizes de política comercial estabelecidas pelo novo governo. Cabe ressaltar que o engajamento do governo na tentativa de fechar um acordo com a UE em 2004 foi visto, pela CEB, como uma exceção à linha de política externa adotada a partir de 2003, que vinha cada vez mais privilegiando os acordos Sul-Sul<sup>76</sup>. Pesquisas anteriores indicavam essa crescente linha de oposição às diretrizes que a política externa estabelecia para as negociações comerciais, o que foi confirmado pelas entrevistas com representantes da CEB (esse aspecto foi enfatizado em Bonomo, 2006).

A política externa adotada a partir de 2003 tem sido considerada, por diversos analistas, como o *locus* no qual o governo Lula mais se diferencia da orientação de seu predecessor<sup>77</sup>, especialmente se contraposta às linhas gerais da ortodoxia macro-

---

<sup>75</sup> KUME, Honório; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro; CASTILHO, Marta R. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Européia: estimativa de impactos no comércio brasileiro**. IPEA, Rio de Janeiro, 2004. (texto para discussão: 1054; disponível em [www.ipea.gov.br/](http://www.ipea.gov.br/)).

<sup>76</sup> Em análise das relações externas do Mercosul, a CNI aponta para a predominância de critérios “políticos” que privilegiaram as relações Sul-Sul e que, em casos como o acordo de livre comércio com a Comunidade Andina, deixavam de fora interesses econômicos concretos de exportação. No caso das negociações com a União Européia, essa avaliação não é possível: *As negociações Mercosul-União Européia fogem, naturalmente, a este padrão. Com efeito, a insuficiência da oferta europeia em termos de acesso a mercados foi o motivo central para o recuo brasileiro, em outubro de 2004. Fechar um acordo com países europeus que não permita uma ampliação das exportações brasileiras, especialmente nas áreas agrícola e agroindustrial, levou o governo a defender a continuação das negociações e ao não cumprimento do prazo de 31 de outubro de 2004 para a sua conclusão.* (CNI, 2004, p. 4. *Op. Cit.*)

<sup>77</sup> Cason e Power, 2007; Almeida, 2006; Lima e Hirst, 2006; Vigevani e Cepaluni, 2007.

econômica foram conservadas. Embora possam divergir sobre o grau da guinada, os autores coincidem na percepção de que a política externa do novo governo torna-se mais assertiva, conciliando a projeção autônoma em escala global (Brasil como *global player*) com ênfase na cooperação Sul-Sul e, sobretudo, na integração da América do Sul (comercial, econômica e de infra-estrutura).

Vigevani e Cepaluni (2007), por exemplo, consideram que a política externa do governo Lula decorre da convergência dos fatores externos (do 11 de setembro e das dificuldades da Rodada Doha) com fatores internos (a ascensão do novo presidente e a nomeação dos principais formuladores da política externa, a dizer: o Chanceler Celso Amorim; o Secretário Geral das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães e o Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República Marco Aurélio Garcia<sup>78</sup>). Para Vigevani e Cepaluni (2007), a nova inserção do Brasil buscaria diversificar os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Ainda que reconheçam no governo de Fernando Henrique Cardoso indícios dessas alterações na política externa, é o Presidente Lula, eleito em 2003, que enfatiza de modo mais assertivo a cooperação Sul-Sul como meio de alcançar maior equilíbrio nas relações com países do norte, aumentando o destaque do país em diferentes fóruns e estabelecendo novos meios/instrumentos para a persecução da tradicional meta de autonomia.

Seguindo a análise de Vigevani e Cepaluni (2007), o novo governo entendeu que poderia manter relações estreitas com os Estados desenvolvidos sem as concessões que resultariam de acordos abrangentes de livre-mercado (Mercosul-UE e ALCA), muitas vezes, assimétricos. De acordo com os autores, com a estratégia de busca de “autonomia pela diversificação”, o Brasil se afastou de uma leitura meramente “técnicas” das negociações, pois se passou a enfatizar a defesa da soberania e do interesse nacional com base em uma visão mais crítica das possibilidades de liberalização comercial em uma situação de assimetria. A condução das negociações comerciais encontra, nesse aspecto, o ponto central das oposições da CEB e de outras entidades ou agentes do setor privado,

<sup>78</sup> Esse último, embora não tenha envolvimento direto com temas de política comercial, acaba sendo um ator influente para a formulação da política externa, sobretudo, para América Latina. Por essa razão, seu nome é lista ao lado daqueles nomeados para os cargos de Ministro de Estado e de Secretário-Geral das Relações Exteriores.

que questionam os reduzidos ganhos econômicos advindos do privilégio atribuído às relações Sul-Sul.

As implicações dessa oposição, no caso da CEB, podem ser mais bem compreendidas se apresentado um detalhamento das relações estabelecidas por essa entidade com o MDIC e com o MRE. Como se verá adiante, enquanto com o primeiro a Coalizão estabelece relação de confiança assentada em vínculos mais estreitos, com o MRE, a relação pode ser compreendida simultaneamente sob o aspecto “político” e sob o “técnico”. Se o primeiro aspecto evidencia as discordâncias em relação à condução de algumas negociações (em função de novas diretrizes de política externa), o segundo revela o papel da entidade como provedora das informações relevantes para a tomada de decisão durante as negociações. Apesar da fragilidade da divisão entre a relação “técnica” e a “política”, espera-se demonstrar, a seguir, sua relevância para a percepção de outras evoluções recentes da estrutura de representação de interesses empresariais.

## **2 – As relações da CEB com o MDIC e o MRE**

Não se trata aqui de acompanhar passo a passo os posicionamentos da CEB em relação às decisões tomadas pelo MRE nas negociações entre Mercosul e União Européia, uma vez que a preferência pela continuidade das negociações (*i.e.* pela não conclusão do acordo) esteve presente nas posições manifestas pela Coalizão em relação às propostas européias de 2001 e 2003 assim como no desfecho de 2004. Ao invés de voltar-se para a apresentação dos pontos de divergência em relação ao posicionamento brasileiro, a análise busca caracterizar as relações que a CEB estabelece não só com o MRE, mas também com o MDIC. Para tanto, serão sintetizados a seguir informações extraídas de entrevistas, de análise de periódicos e de documentos referentes ao período 2001-2004. Em linhas gerais, nota-se que a Coalizão atuou tanto na produção de informação quanto na realização de pressão política, e a compreensão de ambas as funções é imprescindível para a análise das relações que estabelece com a estrutura estatal.

O surgimento da Coalizão tem como marcos o Fórum Empresarial das Américas de 1996 e a preparação para a Reunião Ministerial da ALCA, realizada em 1997, em Belo Horizonte. A Coalizão, como indica Oliveira (2003)<sup>79</sup>, representava, para os agentes envolvidas em sua criação, um tipo de “divórcio da tutela do governo”, além de ser uma resposta ao momento em que o empresariado, o governo e as entidades de representação de classe perceberam os riscos do despreparo brasileiro para enfrentar os desafios representados pelas negociações. Para Oliveira (2003), a CEB desempenhou três papéis: i) representação e coordenação dos interesses empresariais; ii) formulação de políticas ou agenda do setor privado; iii) influência junto ao governo (Oliveira, 2003, p. 50). Como eixo desses três papéis encontra-se a função de receber as orientações dos diversos segmentos privados e fornecer, para o governo, a posição-síntese do setor empresarial. O trabalho de solicitação e recebimento das posições das entidades do setor privado ocorre por meio do portal desenvolvido pela CEB de acesso restrito aos membros da Coalizão<sup>80</sup>.

Enquanto a CEB (e o governo) durante as negociações da ALCA passaram por um aprendizado de tipo *learn by doing*, a produção de análises econômicas e de posicionamentos privados para a formulação da posição brasileira nas negociações Mercosul-União Européia já contava com experiência acumulada, com relações estabelecidas e com uma percepção mais clara do posicionamento de diferentes setores<sup>81</sup>. A metodologia desenvolvida pela CEB e sua atuação durante a ALCA contribuíram para a credibilidade da entidade no diálogo com o governo e, conseqüentemente, para a efetividade da representação do interesse empresarial. Seu sistema de consultas assegurou-lhe elevada capilaridade junto às entidades empresariais, o que é extremamente relevante para as consultas referentes às negociações tarifárias ou para formulação de listas de exceção, por exemplo. Essa eficácia mostrou-se útil, inclusive, por contribuir com as consultas ao setor privado realizadas pelo MDIC para serem encaminhadas ao MRE<sup>82</sup>. O MDIC beneficiou-se bastante do trabalho desenvolvido pela

---

<sup>79</sup> Oliveira, 2003; Santana, 2001.

<sup>80</sup> <http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br>

<sup>81</sup> Entrevista a Gilberto Larcher (Analista de Comércio Exterior do MDIC) realizada em 10/08/2007.

<sup>82</sup> Entrevista com Diego Bonomo (ex-coordenador de negociações internacionais da FIESP), entrevista realizada em 17/09/2007.

CEB, e entre essas instituições estabeleceu-se uma *relação de confiança*<sup>83</sup>, assentada também no fato de ser a CNI que se pronuncia pela CEB.

A proximidade e a confiança interpessoal contribuíram para uma dinâmica cooperativa de trabalho entre essas duas instituições no processo de identificação dos setores sensíveis com base em critérios objetivos e horizontais. Como esclarece um alto funcionário da Secretaria de Comércio Exterior<sup>84</sup>, do MDIC, há muito tempo esse detém a responsabilidade pela elaboração a confecção de lista de bens. Segundo esse funcionário, *o MDIC parece ter mostrado certa competência para desempenhar essa função, que poderia ser dividida ou atribuída a outro ‘ministério econômico’, como o MAPA ou o Ministério da Fazenda*<sup>85</sup>. Ainda segundo esse funcionário, é essa a razão pela o MRE apóia-se no MDIC, *pois reconhece que o MDIC faz a articulação com o setor privado e também com outros ministérios*. O MDIC, por sua vez, conta com uma ampla ajuda da CEB na elaboração das listas tarifárias. No recebimento das demandas do setor privado, a CEB certas vezes depara-se com oposições de interesses em relação a um mesmo código<sup>86</sup>; esses casos são encaminhados para o governo (MDIC) ao qual cabe encontrar um ponto de consenso e definir uma posição satisfatória.

---

<sup>83</sup> O termo “confiança” (uma vez acompanhado do termo “parceria”) foi utilizado para caracterizar a relação entre a Coalizão e o MDIC por representantes de ambos. Entrevistas realizadas com representantes da Coalizão Empresarial Brasileira em 24/07/2007; entrevista com funcionário de elevado escalão da SECEX/MDIC, em 27/09/2007. Entrevistas realizadas com as Sra. Soraya Saavedra Rosar (Secretária-Executiva do Conselho Temático Permanente de Integração Internacional da CNI e Coordenadora da CEB) e Sra Lúcia Madero (economista da CNI responsável por acompanhar as negociações entre Mercosul e União Européia) em 24/07/2007; entrevista com Sra Eliane Soares 27/09/2007.

<sup>84</sup> A SECEX é composta por quatro departamentos: o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), o Departamento de Operações Comerciais (DECEX); Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA); e Departamento de Negociações Internacionais (DEINT). É, sobretudo, através desse último departamento que o ministério se relaciona com a Coalizão. O DEINT é dividido em quatro coordenações-gerais: a Coordenação-Geral de Organismos Internacionais (CGOI); a Coordenação-Geral de Integração Regional (CGIR); a Coordenação-Geral de Negociações e Acordos Comerciais (CGAC); e a Coordenação-Geral de Regras de Origem (CGRO).

<sup>85</sup> Coordenadora do Departamento de Negociações Internacionais (SECEX/MDIC), Sra Eliane Soares, entrevistada em 27/09/2007.

<sup>86</sup> Segundo funcionário do MDIC, isso pode ocorrer na situação de formulação de um cronograma de desagravação tarifária ou de lista de exceções, ocasiões em que podem surgir duas entidades com interesses divergentes sobre os prazos ou graus de liberalização de alguma linha tarifária. Tais divergências costumam ocorrer em cadeias produtivas mais extensas, nas quais as empresas posicionadas ao longo da cadeia querem abertura do mercado para comprar insumos mais baratos, mas não desejam o aumento da concorrência para os produtos que vendem.

A principal mudança nas relações entre a CEB e o governo nas negociações entre MERCOSUL e EU deveu-se menos às negociações *per se* e mais na condução da política externa no Governo Lula. Segundo entrevistas com representantes da CEB/CNI, nesse governo, os critérios “políticos” teriam passado a prevalecer sobre os interesses econômicos (ou “técnicos”) na definição dos posicionamentos do Brasil nas negociações<sup>87</sup>. Essa visão está também presente, por exemplo, no artigo de opinião publicado no informativo da CEB/CNI em crítica ao acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (Boiero,2003). Nesse artigo, a oposição entre os critérios “políticos” e “técnicos” é o recurso para questionar os interesses, a transparência e os termos do acordo firmado com a CAN. As entrevistas coincidem, *grosso modo*, com a oposição apresentada nesse artigo, de modo que a principal mudança reconhecida no governo Lula decorre da meta “política” de estabelecer acordos de livre comércio com Estados em desenvolvimento, ainda que sem o devido fundamento econômico (ora denominado também de “técnico”). Além disso, o novo governo teria ao início de sua gestão parecido “estranho” à CEB, pois haveria certa “instrumentalização” da sociedade civil, com convocações amplas de representantes (ex.: ONGs e MST) que acabam por inviabilizar qualquer colaboração efetiva dessa Coalizão.

Como bem identificado pelas análises anteriores da CEB, esta Coalizão não se limitou à função de realizadora de consultas e provedora de informação ao governo. Esta parece, em parte, ser oposição identificada por Bonomo (2006), ao constatar as crescentes críticas da Coalizão à política externa ao longo de 2004. Esta posição da Coalizão foi, inclusive, formalmente encaminhada ao MRE em junho de 2004<sup>88</sup> em documento no qual constam as seguintes críticas quanto à prevalência dos critérios políticos e quanto ao diálogo do empresariado com o MRE:

*O papel dos critérios econômicos - Ao setor empresarial preocupa a percepção de que os objetivos econômicos não têm recebido a devida prioridade no posicionamento do governo brasileiro frente aos diferentes processos negociadores. Sem desconsiderar a dimensão política inerente a qualquer processo de negociação comercial, o setor*

---

<sup>87</sup> Essa posição está presente em diversos números do Informativo da CNI **Comércio Exterior em Perspectiva**, editados durante 2003 e, sobretudo, 2004.

<sup>88</sup> Por meio do documento "Articulação e Coordenação de objetivos para o Sucesso das Negociações Comerciais" produzido pela CEB.

*empresarial entende que a definição de objetivos e a avaliação de oportunidades e riscos devem ser pautadas essencialmente por critérios econômicos.*

*As preocupações da CEB - Manifesta sua preocupação com os seguintes pontos:*

- 1. Objetivos e estratégias para os processos negociadores pouco claros.*
  - 2. Reduzida ambição e excessiva complexidade dos acordos que se negociam.*
  - 3. Dificuldades na definição de uma estratégia Mercosul de negociação com parceiros extrabloco.*
  - 4. Assinatura de acordos antes da efetiva conclusão das negociações.*
  - 5. Limitada participação na discussão das estratégias de negociação.*
  - 6. Acesso insuficiente às informações e prazo exíguo para consultas.*
- Uma ação coordenada e articulada entre empresários e negociadores é crucial para que o país possa usufruir os ganhos que estes acordos prometem em termos de exportação de bens e serviços, aumento de competitividade e atração de investimentos.<sup>89</sup>*

Essa manifestação reitera posições já veiculadas pelo Informativo da CEB/CNI, sobretudo naqueles que trataram dos limitados ganhos econômicos da assinatura de comércio com países em desenvolvimento. Essa posição não decorre, assim, das decisões relacionadas exclusivamente às negociações entre Mercosul e União Européia. Ao contrário, houve uma reduzida politização das negociações entre Mercosul-União Européia – em comparação com a ALCA –, o que permitiu ao MRE dialogar mais diretamente com os setores interessados<sup>90</sup>. Pôde-se, portanto, aproveitar a estrutura criada na ALCA para a criação da SENEUROPA (inspirado na SENALCA)<sup>91</sup> e também a utilização do Fórum Econômico e Social do Mercosul (FECS) para o diálogo com os diferentes setores. Esses diálogos assim como os não-formalizados não afetam as linhas gerais da política comercial e, portanto, possuem caráter mais “técnico”, servindo ao encaminhamento de posições dos setores e de informações econômicas ao MRE.

### **3 – Considerações finais: diversificação, aproximação e interlocução técnica**

A análise das fases das negociações entre o Mercosul e a União Européia (2001-2004) apresentou a impossibilidade de os negociadores chegarem a um acordo que pudesse ser

---

<sup>89</sup> Citado por COSTA, Roberto Teixeira. **O diálogo governo-setor privado**. In.: Valor Econômico, 28/06/2004.

<sup>90</sup> Entrevista com Ministro Carlos Márcio Cozendey (Diretor do Departamento Econômico do MRE) realizada em 22/11/2007.

<sup>91</sup> Tanto a SENALCA quanto a SENEUROPA representaram um amplo fórum para o diálogo interministerial, aceitando a participação de algumas entidades da sociedade civil, como a CEB. A função desses fóruns, contudo, costumou ser a de transmissão do avanço das negociações pelo MRE, não sendo esse o espaço para uma participação efetiva do setor privado.

aceito domesticamente. As propostas apresentadas não atendiam os interesses dos setores mais ofensivos do agronegócio por não incluírem uma abertura efetiva do mercado agrícola, ao passo que setores influentes da indústria nacional sofreriam com o aumento da concorrência europeia. Tendo em vista o avanço insuficiente das propostas após 2003, a análise de manifestações veiculada na imprensa parece corroborar a leitura presente em entrevistas com representantes de diferentes órgãos, segundo a qual, a posição assumida pelo governo brasileiro diante das propostas europeias obteve apoio dos representantes de setores econômicos relevantes.

Entretanto, a análise da oposição da CEB à condução da política externa após a posse do governo Lula chama atenção para as características das relações que essa entidade estabeleceu com a burocracia estatal. Notou-se que as críticas da CEB dirigiam-se, sobretudo, às linhas da política externa referentes aos acordos comerciais com países do Sul, e não às posições assumidas pelo MRE no contexto das negociações com a União Europeia. Para melhor compreender a atuação da CEB, foi apresentada uma distinção entre os posicionamentos “políticos” defendidos pela Coalizão, e a natureza da relação “técnica” estabelecida com a burocracia estatal. Esse segundo aspecto acaba por preencher lacunas da burocracia estatal, mas assume características distintas no caso do MDIC e do MRE. A contribuição técnica perpassa diferentes negociações, e sua relevância para a formação da posição nacional permite que se levantem questões sobre outras transformações na estrutura de representação dos interesses empresariais.

As análises orientadas unicamente pelo modelo dos jogos de dois níveis acabam por perder de vista algumas mudanças internas à burocracia e outras relacionadas à interlocução com o setor privado. Conforme visto no primeiro capítulo a estrutura burocrática possui dinâmica interna que lhe é própria, mas mantém relações diferenciadas com os atores que lhes são externos (*embedded autonomy*). Durante o período (2001-2004) o engajamento das entidades representativas do empresariado em busca de maior participação nas negociações comerciais favoreceu a criação/consolidação de canais de interlocução técnica com os órgãos burocráticos, o que, segundo os depoimentos

coletados com diplomatas do departamento econômico do MRE, acabou por contribuir para a fundamentação técnica da posição nacional por esse ministério<sup>92</sup>.

No que se refere à estrutura burocrática, além de beneficiar-se dos insumos advindos do setor privado, alguns elementos indicam para uma evolução positiva das bases técnicas da própria burocracia para a formação da posição nacional. O MDIC, por exemplo, fortaleceu-se com a criação da carreira de analista de comércio exterior, cujos primeiros concursos ocorrem a partir de 1999. Os analistas parecem conferir capacidades renovadas ao ministério e, segundo funcionário de elevado escalão da SECEX, vários realizam cursos de especialização ou participam do Programa de Capacitação de Jovens Advogados da Missão do Brasil junto à OMC<sup>93</sup>. Mesmo após a criação do cargo de Analista de Comércio Exterior, esse Ministério permanece uma entidade de elevada complexidade interna, pois o processo que levou a sua constituição nos anos 90 absorveu funcionários de diferentes origens. Estes vieram, sobretudo, da Carteira de Comércio Exterior (CACEX, do Banco do Brasil) e da Comissão de Política Aduaneira (CPA) e trouxeram consigo diferentes percepções da condução da política de comércio exterior, de modo a tornar a dinâmica organizacional desse Ministério de difícil apreensão<sup>94</sup>.

No MRE, observou-se também o reforço técnico da área econômica para lidar com os novos temas comerciais. Além de ter passado a contar com *inputs* mais qualificados não apenas da CEB e do MDIC, mas também do ICONE e da FIESP, o próprio MRE possui atualmente uma capacidade maior (embora ainda pequena) para a realização de

---

<sup>92</sup> Inclusive, um dos diplomatas entrevistados (ocupante de relevante cargo na Subsecretaria para Assuntos Econômicos e Tecnológicos – SGET) deixou claro que quanto mais tecnicamente embasada estivesse a posição formulada pelo MRE menos estaria ela sujeita às pressões políticas. Entrevista com Ministro Carlos Márcio Cozendey (Diretor do Departamento Econômico do MRE) realizada em 22/11/2007.

<sup>93</sup> O “estágio” aberto pela Missão brasileira em Genebra foi uma iniciativa defendida, sobretudo, pelo Embaixador Luis Felipe de Seixas Correia com vistas à capacitação dos escritórios de advocacia nos temas relacionados ao funcionamento do sistema de solução de controvérsias da OMC. No total, 11 escritórios enviaram representantes para o estágio em 2003 (Pinheiro Neto; Tozzini, Freire e Teixeira; Luiz Olavo Baptista; Trench, Rossi e Watanabe; Mattos Filho; Del Chiaro Advogados, Gandra; Albino Advogados; Machado Meyer; Demarest; e Lopes da Silva e Guimarães). O estágio incluiu extenso programa de estudos e pesquisas nos temas afetos ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e de acompanhamento dos trabalhos de formulação da posição do Brasil nos vários painéis ocorridos no presente ano. (<http://guedesepinheiro.com.br/port/noticias/noticia.asp?id=1826>, acessado em 01/02/2007).

<sup>94</sup> Agradeço aos membros da Associação de Analistas de Comércio Exterior por terem me esclarecido parte dessa complexidade.

simulações de impacto econômico. Além da ampliação do departamento econômico do MRE no período, nota-se que o aumento da capacidade do país em lidar com temas comerciais tem conta com a interação, ainda que não formalmente institucionalizada, do burocracia estatal com diferentes entidades privadas.

Desde 1996, tornou-se clara a contribuição da CEB fornecendo subsídios para que a formação da posição nacional levasse efetivamente em conta a posição do empresariado<sup>95</sup>. Entretanto, a projeção de outras entidades empresariais, além de alterar a estrutura de representação vigente no âmbito do contexto anterior, aponta também para o preenchimento de lacunas técnicas da própria burocracia estatal. Como exemplo, e sem pretensão de empreender uma análise aprofundada do fenômeno, foi marcante a influência da projeção de duas outras entidades preocupadas em marcar posição e influenciar os órgãos governamentais: o ICONE e a FIESP. Ambos representam a projeção de interesses mais ofensivos que aqueles representados pela CEB, sobretudo no caso do primeiro. Ademais, a respeito das relações entre essas entidades e o MRE, as entrevistas também enfatizaram a relevância da produção de estudos técnicos para subsidiar e influenciar a posição do negociador.

Criado em março de 2003, o ICONE é uma ONG mantida por associações vinculadas ao agronegócio<sup>96</sup> e que atua de modo semelhante a um *think tank*, o que revela uma percepção estratégica do setor sobre a produção de conhecimento sobre o comércio agrícola e de outras questões internacionais relacionadas. O corpo técnico da organização conta com cerca de 10 pesquisadores, que têm elaborado uma série de produções sobre temas relacionados ao comércio agrícola entre publicações, documentos de trabalho, artigos em periódicos, palestras, documentos reservados ao governo, entrevistas e

---

<sup>95</sup> Santana, 2000; Oliveira, 2003; Bonomo, 2006.

<sup>96</sup> Os associados titulares do ICONE são: Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (ABEF), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas (ABIEC), União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA) e Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), sócia honorária. O Instituto mantém convênio com duas entidades: Federação das Indústrias do Estado de S. Paulo (FIESP) e Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA). O Instituto é o braço técnico dessas entidades no que concerne às negociações internacionais e ao comércio, notadamente de produtos agrícolas.

cursos<sup>97</sup>. Essa forma de projeção do agronegócio, além de contribuir para as posições dos negociadores brasileiros com informações sobre o setor mais ofensivo da economia nacional, abre nova linha de interação com o MRE, a que se soma a representação interesses por meio do MAPA.

Menos notada que a atuação do ICONE tem sido a da FIESP. Esta Federação, embora membro da CEB, optou por marcar sua posição de forma autônoma – sem, contudo, abandonar formalmente a Coalizão. Segundo funcionário que esteve diretamente envolvido com a construção da área de relações internacionais da FIESP, a posição dessa federação é menos defensiva que a da Coalizão. O fortalecimento da área técnica da FIESP já havia sido incentivado durante a gestão de Lafer Piva, mas ganhou impulso com a vitória da chapa liderada por Paulo Skaf (2004) de modo que essa Federação passa a canalizar interesses mais ofensivos da economia brasileira, inclusive, em diálogo com o agronegócio<sup>98</sup>. Da mesma forma que os estudos e as informações produzidas pela CEB, a FIESP também fornece informações que suprem lacunas da burocracia estatal<sup>99</sup>. Afinal, assim como, o ICONE, também a FIESP passa a suplementar a função do MDIC e de outros “ministérios econômicos” no encaminhamento de análises (sobretudo, simulações) ao MRE.

Finalmente, as transformações na estrutura de representação de interesse do setor empresarial acabam por alterar a posição relativa da CEB. Isso deve ser levado em conta na compreensão dos posicionamentos políticos assumidos pela Coalizão, principalmente, em face ao avanço de interesses mais ofensivos que aqueles por ela representados. Da mesma forma que as negociações da ALCA foram analisadas por Oliveira (2003) como momento inicial de mobilização autônoma do empresariado, a análise do caso Mercosul-UE revelou que o período 2001-2004 testemunhou a projeção de outros interesses privados e, como consequência, o crescimento da interlocução técnica dos órgãos

---

<sup>97</sup> Maiores informações no *site* <http://www.iconebrasil.org.br>.

<sup>98</sup> Chegou-se, inclusive, a propor a criação de uma nova entidade. In.: Valor Econômico. **Fiesp quer criar nova representação**. (20/06/2005). A relação estreita com o agronegócio evidencia-se também pela nomeação de Roberto Rodrigues (ex-ministro do MAPA) para a Presidência do Conselho Superior do Agronegócio da FIESP (em outubro de 2006). In.: <http://www.fiesp.com.br/agencianoticias>.

<sup>99</sup> Entrevista com diplomata do Departamento Econômico do MRE realizada em 11 de novembro de 2007.

públicos. Portanto, conclui-se pela necessidade de estudos mais aprofundados sobre a natureza das diferentes contribuições técnicas ao governo e as implicações políticas das relações que sobre elas se afirmam.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como indica o contexto das negociações internacionais, as relações entre entidades representativas e órgãos do governo são condicionadas pela configuração institucional da política de comércio exterior brasileira. O modelo organizacional básico da política de comércio brasileira faz com que as negociações comerciais sejam conduzidas pelo Ministério responsável pela política externa, o que se distingue, por exemplo, da configuração institucional do México, onde o comércio exterior está vinculado ao órgão que conduz a política econômica, ou dos Estados Unidos, onde o comércio exterior é conduzido por órgão autônomo. No caso brasileiro, a revisão bibliográfica que orientou a pesquisa ressaltou outros aspectos relevantes, a dizer: a baixa participação do Congresso, as limitações da coordenação interministerial pela CAMEX e, sobretudo, a participação de outros ministérios na defesa de interesses setoriais, sem falar da projeção crescente e direta dos grupos empresariais. Com base na experiência das negociações comerciais recentes (especialmente, nas negociações entre Mercosul e União Européia, 2001-2004), a presente pesquisa buscou lançar luz sobre esses dois últimos aspectos, com o propósito de explorar as relações entre entidades representativas e o Estado no âmbito da política de comércio exterior.

As negociações comerciais internacionais mobilizaram tanto a burocracia quanto o empresariado industrial. Embora as causas dos impasses nas negociações inter-regionais, hemisféricas e multilaterais não tenham surpreendido aqueles que mais atentamente as acompanhavam, foi com certo entusiasmo que alguns observaram o surgimento da CNI/CEB durante as negociações da ALCA. Nas negociações com a União Européia (2001-2004), a Coalizão continuou a unificar as demandas do empresariado e canalizá-las para a burocracia estatal, embora, após a transição governamental de 2003, ela tenha também passado a contestar as prioridades estabelecidas pela política externa para os acordos comerciais. Apesar dessa oposição, os resultados da pesquisa empírica não permitem sustentar a hipótese inicial de que um insulamento decisório do MRE durante as negociações entre Mercosul e União Européia teria gerado um alinhamento da CEB e do MDIC em defesa do interesse do empresariado industrial.

Ao longo das entrevistas com representantes da CNI/CEB, da FIESP, do MDIC e do MRE, e de acordo com os documentos e com notícias veiculadas em diferentes canais da imprensa, notou-se que o apoio interno ao não fechamento do acordo diante das propostas européias convivía com o debate sobre a relação entre o comércio exterior e a política externa. Contudo, paralelamente às críticas à política externa após 2003, três aspectos da análise da participação empresarial sobressaíram: o tipo diferenciado de relação da CEB com o MRE e o MDIC; o componente “técnico” (i.e., o fornecimento de estudos, simulações e análises econômicas) das relações com a burocracia; e a mudança na estrutura de representação, com a projeção de novas entidades (especialmente, o ICONE e a FIESP). Certo destaque mereceu, ao final, a sugestão de que esse segundo aspecto contribuiu com novos subsídios técnicos para o MRE, além de indicar a projeção de interesses mais ofensivos que aqueles defendidos pela CEB.

O foco nas relações da Coalizão com os ministérios trouxe, entretanto, limitações para a análise das negociações. Como indicado ao final do terceiro capítulo, a percepção do jogo político que conforma a atuação da coalizão exigiria a inclusão de outros setores da economia (sobretudo, o agronegócio<sup>100</sup>) e de outros órgãos públicos. Apesar de formalmente vinculado à Coalizão Empresarial (sobretudo, por meio da CNA), o agronegócio tem atuado de forma autônoma, como se pode perceber em manifestações de alguns de seus representantes ou na criação de uma entidade como o ICONE. Além desse setor, seria fundamental para a compreensão do jogo político doméstico que se identificasse a posição e a influência de outros ministérios, sobretudo, o da Fazenda, o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o do Desenvolvimento Agrário, além de uma descrição mais detalhada do funcionamento da CAMEX. Sem ignorar as lacunas na análise das instituições domésticas e dos atores relevantes, a pesquisa avançou na caracterização da relação entre a Coalizão e a burocracia estatal.

---

<sup>100</sup> Afinal, esse seria o setor mais favorecido com o fechamento do acordo com a União Européia, além de exercer influência relevante por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do ICONE.

Outra limitação decorreu da natureza dos dados empíricos coletados. As entrevistas realizadas, ainda que tenham abarcado a diversidade pretendida de entidades, dificilmente permitem maiores generalizações sobre as relações entre as entidades empresariais e o Estado. A caracterização das relações entre a Coalizão e os ministérios fica, certamente, comprometida pela impossibilidade de analisar os documentos efetivamente encaminhados ao MRE, e por não ter restado clara a influência desses documentos na posição final adotada por esse ministério. Portanto, ainda que tenha sido possível uma caracterização das relações da CEB com o MRE e o MDIC, para obter conclusões mais consistentes sobre as instituições políticas e sobre a efetividade da participação da CEB nas negociações comerciais, teria sido necessário realizar tanto uma análise da economia política doméstica quanto uma avaliação dos resultados efetivos da atuação da CEB.

Em função dessas duas limitações, pode-se dizer que o objetivo da pesquisa foi apenas parcialmente atingido. Apesar dessas lacunas, foi possível refutar a hipótese inicial de que o insulamento decisório do MRE teria gerado uma aproximação e um alinhamento entre a Coalizão e o MDIC nos momentos finais da negociação entre Mercosul e União Européia em oposição à posição formulada pelo MRE. Para tanto, optou-se por ressaltar a oposição doméstica às propostas européias e por caracterizar as relações da Coalizão com cada um dos ministérios, enfatizando que a oposição da CEB dirigia-se especificamente à ênfase que a política externa passou a atribuir aos acordos comerciais com Estados em desenvolvimento – nos termos apresentados no capítulo 3. Ademais, foi possível levantar a hipótese de que a relação das entidades representativas com o MRE possui um componente técnico, que tem contribuído para suprir lacunas da burocracia estatal na produção de fundamentos (sobretudo, de estudos econômicos) para a formulação da posição nacional por esse ministério.

Sob o ponto de vista teórico, os resultados da pesquisa demonstram a validade do raciocínio dos jogos de dois níveis, mas indicam algumas de suas limitações. O modelo contribuiu para ressaltar a relevância da configuração institucional doméstica na canalização das preferências e na sustentação externa da posição negociadora (Santana, 2000). Entretanto, o sincretismo institucional que marca as relações entre o Estado e a

sociedade no Brasil exige uma percepção mais apurada da natureza das relações entre a burocracia estatal e as entidades empresariais, de modo a caracterizar os canais abertos para a representação de interesses. Além disso, a ênfase do modelo na acomodação de interesses perde de vista o processo de aprendizado decorrente das interações continuadas ao longo do tempo, como se nota com a comparação da participação empresarial durante as negociações da ALCA (1996-2003) e as da União Européia (2001-2004).

Além disso, em relação ao papel do legislativo na ratificação dos acordos internacionais, o modelo dos jogos de dois níveis (conforme formulado por Milner, 1997) aproxima-se do tipo ideal do universalismo de procedimentos, o que exige, para a apropriada análise do caso brasileiro, que se enfatize a particularidade das instituições brasileiras. A força da tradição corporativa parece estar na base da relação de confiança que se estabelece entre a CNI e o MDIC, ao passo que a baixa participação do Congresso sustenta a centralização decisória da política externa pelo MRE – o que Castro Neves (2003, 2007) denomina de “delegação” do Congresso. As preferências dos grupos de interesse são transmitidas à estrutura estatal por diferentes “gramáticas”, que revelam também as hierarquias estabelecidas entre órgãos burocráticos e os interesses privilegiados pelo governo (Nunes, 2003). Conceitos que permitam uma análise mais detida das relações entre os órgãos públicos e a sociedade tornam-se relevante para o caso brasileiro. Daí a preocupação da pesquisa em caracterizar as “relações” da CEB com os ministérios ao longo do terceiro capítulo.

A “particularidade” das instituições domésticas abarca, por um lado, a estrutura dual de organização do empresariado e, por outro, a estrutura estatal centrada atualmente no MRE em diálogo com outros ministérios relevantes. Sob o primeiro aspecto, nota-se que a CNI, embora no topo da pirâmide do sistema corporativo, depara-se com limitações estruturais para exercer o papel de uma verdadeira entidade de cúpula (Diniz & Boschi, 2004). Nesse aspecto estava a razão do certo entusiasmo que a criação da CEB despertou, mas tornou-se difícil sustentar que a CEB tenha de fato atuado como “entidade de cúpula”, como aventou Oliveira (2003). Embora o foco da análise empírica aqui apresentada não permita uma refutação do argumento de Oliveira (2003), a projeção das

novas entidades empresariais (FIESP e ICONE) parece evidenciar que essas transformações na estrutura de representação de interesse alteram a posição relativa da CEB – o que foi, inclusive, afirmado em entrevistas com membros da FIESP e do MRE.

Nas negociações entre o Mercosul e a União Européia, assim como nas da ALCA, a Coalizão permaneceu como principal canal de interlocução entre o governo e o empresariado. As entrevistas confirmam sua ativa participação nos fóruns institucionais (SENEUROPA e FCES) assim como nos canais informais e em reuniões *ad hoc*. Nesse sentido, embora algumas análises ressaltem o insulamento do MRE, parece que gramáticas variadas estão presentes nas relações do ministério com os diferentes interesses privados, a depender do fórum (FCES; SENALCA e SENEUROPA; grupos interministeriais; reuniões com representantes dos grupos privados; consultas) e do grau de politização das negociações.

A caracterização das relações da CEB com o MDIC e com o MRE chama atenção para o elemento “técnico” da interação entre o setor público e a entidade privada, aspecto este que leva à percepção de certas implicações da projeção de entidades como o ICONE e a FIESP. Constatou-se que, nos momentos finais da negociação entre Mercosul e União Européia, o apoio doméstico ao não-fechamento do acordo convivia não apenas com divergências em relação à política externa, mas também com as transformações na estrutura de representação do interesse empresarial relativo ao comércio. Para além do significado econômico e político da projeção de interesses mais ofensivos, a mobilização ao redor da FIESP e os estudos realizados pelo ICONE foram ressaltados como fatores de melhoria na interlocução técnica do governo, mas o impacto dessa diversificação para a posição da CEB/CNI não resta claro.

Como afirmado anteriormente, uma análise abrangente da atuação empresarial deveria avaliar a relevância das relações que a FIESP, o ICONE e mesmo as associações voluntárias estabelecem com o MRE, assim como os interesses e a influência do Ministério da Agricultura (MAPA) e do Ministério da Fazenda. Além disso, o recorte da pesquisa acabou também por dedicar pouca atenção à relevância da participação

empresarial no âmbito do FCES, do Mercosul, e MEBF: enquanto o primeiro serviu em certos momentos ao diálogo entre CEB e governo, o segundo foi praticamente dominado pela agenda apresentada pelas multinacionais européias (Bonomo, 2006). Apesar das lacunas, a pesquisa permitiu duas considerações finais sobre o tema, com vistas a pesquisas futuras.

O jogo de forças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, sobretudo no que se refere à liberalização dos produtos agrícolas e à autonomia para formulação de políticas de desenvolvimento, incentiva o debate sobre a estabilidade da configuração institucional doméstica e sobre a capacidade técnica da burocracia para formular a posição negociadora brasileira. A preocupação quanto à configuração institucional constitui rendimento analítico do modelo dos jogos de dois níveis, que ressaltam a importância da delimitação do *win-set* (o conjunto de acordos aceitáveis e ratificáveis por um Estado; para o caso brasileiro, ver Santana, 2000). No que se refere à percepção da questão da capacidade técnica para a formação da posição nacional, esse aspecto veio à tona, sobretudo, devido às entrevistas realizadas nos diferentes órgãos pesquisados. Como sugeriu um experiente negociador: “Possuir um estudo com dados objetivos sobre o tema é a ‘carta na manga’ que faz toda diferença na hora da negociação”. Contudo, o peso adquirido pelas entidades representativas no fornecimento de suporte técnico ao governo levanta questões sobre a “gramática” a ser estabelecida nesse diálogo aparentemente “técnico”, isto é, sobre sua universalidade e sobre sua estabilidade.

Finalmente, a relevância adquirida pelas negociações comerciais internacionais promoveu, em diferentes países, a mobilização das atenções e interesses para as instituições domésticas que condicionam a formação da posição negociadora. Daí a relevância e o potencial dos estudos comparativos sobre o tema, pois são capazes de revelar a forma como as pressões domésticas e as exigências externas são canalizadas pelos diferentes modelos organizacionais. Pesquisas como as de Jordana e Ramió (2002 – ver quadros em anexo), Saez (2005) e Jank e Silber (2008) ilustram o avanço das pesquisas comparativas e indicam a relevância desse método para as reflexões sobre a

burocracia estatal e sobre sua relação com a sociedade no âmbito da política de comércio exterior.

## BIBLIOGRAFIA

- ALLISON, Graham & ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Longman, New York, 1999 [1972].
- ALLISON, Graham. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" In.: VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. (eds), **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Boston, Ally and Bacon, 1999 [1969].
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Diplomacia do Governo Lula: balanços e perspectivas**. 2006. Disponível em: <http://www.pralmeida.org>.
- ARRIGHI, Giovanni. Globalização e Macrossociologia Histórica. In.: **Revista de Sociologia e Política**, nº 20, p. 13-23, Curitiba-PR, 2003.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. São Paulo-SP: UNESP, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J.; BREWER, Benjamin D. Industrial Convergence, Globalization, and The Perspective of the North-South Divide. In.: **Studies in Comparative International Development**, Spring, 2003, Vol. 38, nº 1, pp. 3-31.
- BONOMO, Diego Zancan. **A Mobilização Empresarial para a Tríplice Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL, União-Européia e OMC (1994-2004)**, Dissertação de Mestrado defendida no Programa San Tiago Dantas da UNESP/PUC-SP/UNICAMP em 2006.
- BOSCHI, Renato R. ; DINIZ, Eli . **Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG/IUPERJ, 2004
- BOUZAS, Roberto. **Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile**. Chaire Mercosur de Science Po, Paris, France, 2005.
- CARDOSO, Fernando H. **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil** Ed. Difusão Européia do Livro, São Paulo-SP, 1964.
- CARVALHO, Maria Izabel de. Estrutura Doméstica e Grupos de Interesse: A formação da posição brasileira para Seattle. In.: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol 25, n 2, jul/dez 2003.
- CASTRO NEVES, João Augusto de. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. In.: **Relações Internacionais do Brasil** (vol. 2). São Paulo-SP: Saraiva, 2007.
- CASTRO NEVES, João Augusto de. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. In.: **Cena Internacional**, Ano 5, nº 3, Jun, 2003.
- CHANG, Há-Joon. Chutando a Escada: **A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Ed. Unesp. São Paulo-SP, 2004.
- DINIZ, Eli. Empresariado, Estado y Políticas Públicas en Brasil: nuevas tendencias en el umbral del nuevo milenio. In.: **América Latina Hoy**, 33, pp.125-156, Ediciones Universidad de Salamanca, 2003.

DOCTOR, Mahrukh & POWER, Timothy. **The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures**, Working Papers CBS-29-2002. Disponível em: <http://www.brazil.ox.ac.uk/about.html>

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation**. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 1995.

FERNANDES DE OLIVEIRA, Marcelo. **Mercosul: Atores Políticos e Grupos de Interesse Brasileiros**. São Paulo-SP: Ed UNESP, 2003

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais**. Ed. Contraponto, São Paulo-SP, 2005.

GEORGE, Alexander & BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in Social Science**. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2004.

GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo Global: A economia mundial no século XXI**. São Paulo: Record, 2000.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto internacional, democracia e política externa. In **Política Externa**, vol 11, n 2, set/out/nov, 2002

HISCOX, Michael. **International Trade & Political Conflict: Commerce, Coalition, and Mobility**. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 2002.

HOBSBAWN, Eric. **Era do Extremos: O Breve Século XX**. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 1994

HOLLIS, Martin e SMITH, Steve. (1986) Roles and Reasons in Foreign Policy Decision-Paradigms, In *International Security*, 17, n. 2, pp. 112-146.

JANK, Marcos; SILBER, Simão David (orgs). **Política Comercial Comparada – Desempenho e Modelos Organizacionais (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México e União Européia)**. São Paulo-Sp, ICONE-FIPE, 2007. Disponível em <http://www.iconebrasil.org.br/> (Acessado em 07/01/2008)

JORDANA, Jacint; RAMIÓ, Carles. **Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina**. INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 15, Buenos Aires, 2002.

KRASNER, Stephen. Are Bureaucracies Important? (Or Allison wonderland), **Foreign Policy**, nº 7, 1972, pp. 159-179.

KUME, Honório; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro; CASTILHO, Marta R. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Européia: estimativa de impactos no comércio brasileiro**. IPEA, Rio de Janeiro, 2004. (texto para discussão: 1054; disponível em [www.ipea.gov.br/](http://www.ipea.gov.br/)).

LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA (Orgs), Célio. **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. Ed. Unesp. Campinas, SP: 2003

LENGYEL, M. F. & VENTURA-DIAS, Vivianne. **Trade Policy Reform in Latin America: Multilateral Rules and Domestic Institutions**. Palgrave Macmillan (March 2004)

- LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Política e Interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado**. Ed Paz e Terra: São Paulo, 2000.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiration Internacional e Política Externa. In.: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Nº 84. FUNCEX, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In.: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, n 2, jul/dez 2000, pp. 265-303.
- LIMA, Maria Regina Soares & HIRST, Mônica. Brasil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. In.: **International Affairs**, nº 82, vol. 2, 2006, p. 21-40.
- LOWENFELD, **Andreas**. **International Economic Law**. Oxford University Press, London, 2002
- MANCUSO, Wagner Pralon. O *Lobby* da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. In.: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, n 3, 2004, pp. 505-547.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **The New Institutionalism: organizational factors in political life**. *The American Political Science Review*. v. 78, Issue 3, Sep. 1984. p. 734-49.
- MARCONINI, Mario. **Trade Policy-Making Process in Brazil**. 2005. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/internationalTradePolicyUnit/Events/May2005/IADBPaperofMarioMaroconini.doc>
- MARKWALD, Ricardo. Análise das Exportações Brasileiras sob a ótica das empresas, dos produtos e dos mercados. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Nº 85. FUNCEX. Rio de Janeiro, 2005.
- MARKWALD, Ricardo. The Political Economy of Foreign Trade Policy: The Brazilian Case. In.: BOUZAS, Roberto. **Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile**. Chaire Mercosur de Science Po, Paris, France, 2005.
- MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1997.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 1990.
- NUNES, Edson. A Gramática da Política Brasileira. Ed Jorge Zahar. São Paulo-SP, 2003
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. O Governo do PT e a ALCA: política externa e pragmatismo. In.: *Estudos Avançados*. 17, (48), 2003b.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. **O Papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as Negociações da ALCA**. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Ciência Política FFLCH/USP, 2003a.

PEREIRA, Lia Vals. **A Agenda brasileira de crescimento das exportações: principal questões**. Working Paper Series. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. London, UK, 2003.

PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R; PEREIRA, Lia Valls, **O Desafio das Exportações**. Rio de Janeiro-RJ. BNDES, 2002.

PIO, Carlos. Liberalização do Comércio: Padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais. In.: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: EDUnB/ENAP, 1997. Íntegra do artigo disponível em: <http://www.unb.br/irel/carlospio/liberalizacao.pdf> (Acessado em 01/01/2008)

PUTNAM, R. "Diplomacy and domestic politics: The logic of Two Level Games". **International Organization**, v.2, n.1, 1988

RIOS, Sandra e DOCTOR, Mahrukh. Scenarios for Untying the Knots in Markets Access for Goods. In.: VALLADÃO, A. et al (editors). **Concluding the EU-Mercosur Agreement**. Paris: Mercosur Chaire of the Institut d'Estudes Politiques de Paris. Presses de Sciences Po, 2004.

RIOS, Sandra e IGLÉSIAS, Roberto. Anatomia do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais do Brasil. In.: **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Nº 85, out-dez, FUNCEX-LATN, 2005.

ROGOWSKI, Ronald. **Commerce and Coalition**: how trade affects domestic political alignment. Princeton University Press. Princeton, new Jersey, 1989.

SÁEZ, Sebastian. **Trade Policy Making in Latin America: A Compared Analysis**. CEPAL, Santiago, Chile, 2005.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de Interesse e a Política Externa para a ALCA, In Contexto Internacional, v. 23, n. 1, 2001.

SEARING, Donald D. **Roles, Rules, and Rationality in New Institutionalism**. *The American Political Science Review*. v. 85, Issue 4, Dec. 1991. p. 1239-60.

SOUZA, Amaury. **A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política exterior**. CEBRI, 2001

THÉRET, Bruno. As instituições: entre as estruturas e as ações. In.: **Lua Nova**, nº 58, 2003.

THORSTENSEN, Vera e JANK, Marcos. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo, SP. Ed Aduaneiras, 2005

VALLADÃO, A. et al (editors). **Concluding the EU-Mercosur Agreement**. Paris: Mercosur Chaire of the Institut d'Estudes Politiques de Paris. Presses de Sciences Po, 2004.

VALLADÃO, Alfredo e GUERRIERI, Paolo. **EU-Mercosur Relations and the WTO Round: Commom Sectorial Interests and Conflicts**. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, 2006)

VEIGA, Pedro Motta & Iglesias, Roberto M. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In.: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R; PEREIRA, Lia Valls, **O Desafio das Exportações**. Rio de Janeiro-RJ. BNDES, 2002.

VEIGA, Pedro Motta. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-Making. In.: JANK, Marcos; SILBER, Simão David (orgs). **Política Comercial Comparada – Desempenho e Modelos Organizacionais (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México e União Européia)**. São Paulo-Sp, ICONE-FIPE, 2007. Disponível em <http://www.iconebrasil.org.br/> (Acessado em 07/01/2008)

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. A política externa do governo Lula: a estratégia da autonomia pela diversificação. In.: **Contexto Internacional**. Vol 29, n 2, jul/dez, 2007.

## **DOCUMENTOS:**

LAFER, Celso. Cenário Mundial e o relacionamento União Européia-Mercosul. In.: **Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano**. IEEI, Lisboa, 2000.

Working Group on European Union-Mercosur Negotiations. **Annual Report 2001-2002: An integrated Approach to the European Union-Mercosur Association**. Science Po, Chaire Mercosur. Paris, France, 2002.

Working Group on European Union-Mercosur Negotiations. **Annual Report 2002-2003: Fast-Tracking the EU-Mercosur Negotiations**. Science Po, Chaire Mercosur. Paris, France, 2003.

Working Group on European Union-Mercosur Negotiations. **Annual Report 2004-2005: EU-Mercosur Negotiations and the Doha Round: What Next?** Science Po, Chaire Mercosur. Paris, France, 2005.

Birregional Negotiations Committee. **First Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (april, 2000).

Birregional Negotiations Committee. **Second Meeting of the European Union-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (June, 2000).

Birregional Negotiations Committee. **Third Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (november, 2000).

Birregional Negotiations Committee. **Fourth Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (march, 2001).

Birregional Negotiations Committee. **Fifth Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (july, 2001).

Birregional Negotiations Committee. **Sixth Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (october, 2001).

Birregional Negotiations Committee. **Seventh Meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee** (april, 2002).

Comitê de Negociações Birregionais. **Oitava Reunião de Negociações Birregionais Mercosul-União Européia.** (novembro, 2002)

Comitê de Negociaciones Birregionales. **IX Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales Mercosur-Unión Europea.** (marzo, 2003)

Birregional Negotiations Committee. **Eleventh Meeting of the Mercosur-European Union Biregional Negotiations Committee** (october, 2001).

#### **SITES CONSULTADOS:**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

UNIÃO EUROPÉIA: <http://www.europe.int.eu>

MERCOSUR-EUROPEAN UNION BUSINESS FORUM: <http://www.mebf.com.br>

COMISSÃO EUROPÉIA: <http://trade.ec.europa.eu/>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR:  
[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

## **ANEXOS**

## Anexo I

**Tabela I – Percentual do PIB em manufaturas em relação ao Primeiro Mundo**

<b>Região</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1998</b>
África Sub-Saariana	53	63	71.1	88.1	77.6
América Latina	97.1	94.8	115.3	113.1	105.0
Oeste da Ásia e norte da África	37.7	43	41.1	70.4	71.1
Sul da Ásia (s/ China e Japão)	48.5	67.9	95.4	115.3	130.0
China	81.8	106.6	165.8	149.5	190.1
<b>Terceiro Mundo</b>	<b>74.6</b>	<b>78.3</b>	<b>99.4</b>	<b>108.1</b>	<b>118</b>
América do Norte	95.9	87.5	88	84.4	92.8
Europa Ocidental	101.5	101.3	97	96.8	97.3
Sul da Europa	90.6	91.8	111.3	99.7	95.7
Austrália e Nova Zelândia	87.1	86	80.3	68.3	67
Japão	119.5	127.4	119.5	127.6	119.1
<b>Primeiro Mundo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Arrighi, Silver e Brewer (2003)

**Tabela II – PIB *Per Capita* por região como percentual do PIB *Per Capita* do Primeiro Mundo**

<b>Região</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>
África Sub-Saariana	5.2	4.4	3.6	2.5	2.2
América Latina	19.7	16.4	17.6	12.3	12.3
Oeste da Ásia e norte da África	8.7	7.8	8.7	7.4	7.0
Sul da Ásia (s/ China e Japão)	1.6	1.4	1.2	1.3	1.5
China	0.9	0.7	0.8	1.3	2.6
<b>Terceiro Mundo</b>	<b>4.5</b>	<b>3.9</b>	<b>4.3</b>	<b>4.0</b>	<b>4.6</b>
América do Norte	123.5	104.8	100.4	98.0	100.7
Europa Ocidental	110.9	104.4	104.4	100.2	98.4
Sul da Europa	51.9	58.2	60.0	58.7	60.1
Austrália e Nova Zelândia	94.6	83.3	74.5	66.2	73.4
Japão	78.6	126.1	134.1	149.4	144.8
<b>Primeiro Mundo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Arrighi, Silver e Brewer (2003)

## Anexo II

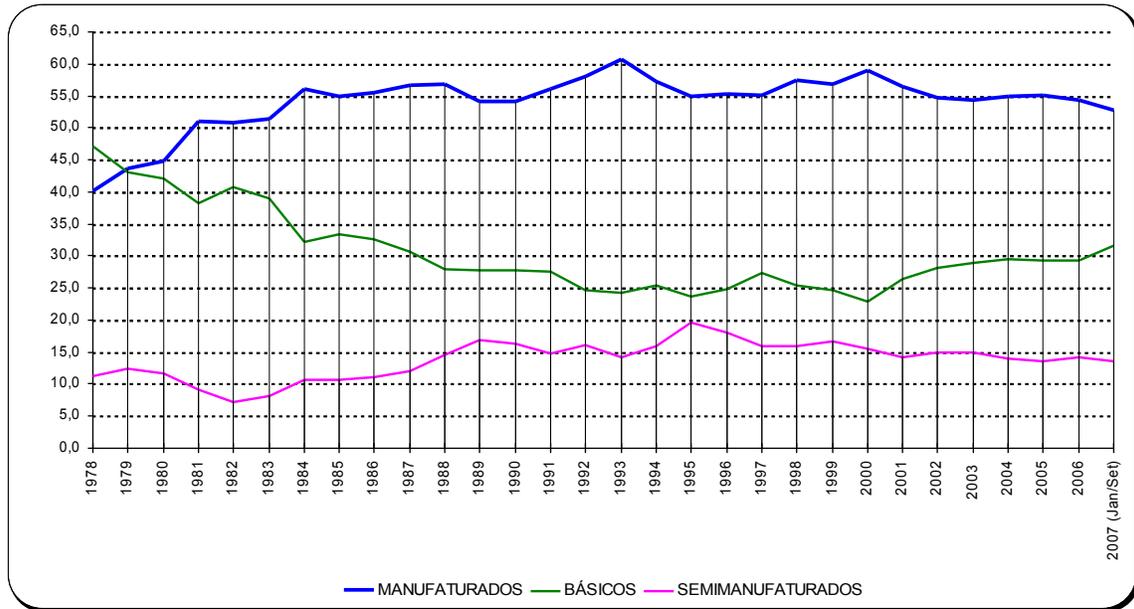
**Quadro I – Modelos de Allison: concepções do processo decisório**

	<b>Ator Racional</b> (Krasner, 1974)	<b>Procedimento Burocrático</b>	<b>Política Burocrática</b>	<b>Papéis e Razões</b> (Hollis e Smith, 1986)
<b>Determinante da decisão</b>	Preferências e valores do presidente	Produto da adequação da situação aos procedimentos	Resultado das decisões de acordos firmados no âmbito da política burocrática.	Interação dos <i>role-players</i> ; formulada nos termos da linguagem do interesse nacional.
<b>Concepção de Estado</b>	Unitário, racional, maximizador de ganhos	Conjunto de organizações com procedimentos próprios, cristalizados pela rotina.	Ambiente competitivo; sistema de organizações burocráticas; interesses dos líderes decorrem da posição.	Sistema dinâmico de organizações encabeçadas por <i>role-players</i> inteligentes (racionalizam)
<b>Poder do presidente</b>	Elevado: define os objetivos, as regras do jogo e escolhe os jogadores intraburocráticos	Reduzido: relativa capacidade de coordenar as organizações	Reduzido: é um dos jogadores; entra na competição.	Indeterminado: Atua em 3 dimensões e depende de suas habilidades
<b>Poder dos atores influents</b>	Reduzido: presidente determina jogadores e regras	Mediano: decorre da relevância da organização e de seus procedimentos para o desfecho da situação específica	Elevado: jogo político entre membros da cúpula determina a decisão	Indeterminado: depende tanto da estrutura (posição) quanto da habilidade do ator
<b>Influência da burocracia</b>	Implementação	Decisão e implementação	Decisão e implementação	Depende do grau de liberdade de ação que o papel possibilita ao <i>role-player</i> .

## Anexo III

### GRAFICO III

**Exportação Brasileira por Fator Agregado (1978-2006) – Participação percentual sobre o total geral**



Fonte: SECEX/MDIC

## Anexo IV

### QUADRO II

#### Preferências Setoriais Reveladas baseadas em indicadores selecionados e instrumentos de política comercial

Setores	Participação na exportação	Proteção efetiva	Penetração de importações	Acesso ao financiamento público	Uso de regime especial de importação	Impacto estimado dos acordos preferenciais de comércio			
						EUA		UE	
						Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Produtos Minerais	Alta	Baixa	Média	X		X			
Produtos Agrícolas	Alta	Baixa	Baixa			X		X	
Comidas e Bebidas	Alta	Média-Alta	Baixa		X	X	X	X	
Madeira e Móveis	Alta	Média	Baixa			X		X	
Tabaco	Média	Média-Alta	Baixa			X		X	
Calçados	Alta	Média-Alta	Média	X	X	X		X	
Polpa e papel	Média	Média	Baixa				X		
Aviação	Alta	Média	Alta	X	X				
Aço e Produtos de Metal	Média	Média	Baixa		X	X	X	X	X
Equipamentos Mecânicos	Média	Média	Média	X	X		X		X
Equipamento Elétrico	Média-Alta	Alta	Alta	X	X		X		X
Equipamento Eletrônico	Média-Alta	Média	Alta	X	X		X		X
Produtos Químicos	Baixa	Média	Média-Alta		X	X	X		X
Produtos de Borracha	Média-Baixa	Média	Média				X		X
Produtos Plásticos	Baixa	Alta	Média				X		X
Automóveis, caminhões e ônibus	Média-Alta	Alta	Baixa	X	X		X	X	X
Produtos Têxteis e de Vestuário	Média-Baixa	Alta	Média	X		X	X	X	

Fonte: Markwald (2005)

## Anexo V

<b>TABELA IV</b>						
<b>EVOLUÇÃO DAS EXPORATAÇÕES – Total por fator exportado</b>						
1987-2004 – Médias tri-anuais – US\$ Milhões FOB						
<b>Período</b>	<b>1987-89</b>	<b>1990-92</b>	<b>1993-95</b>	<b>1996-98</b>	<b>1999-01</b>	<b>2001-04</b>
Básicos	8.634	8.530	10.054	13.104	13.221	22.188
Semimanufaturados	4.504	5.091	7.426	8.396	8.238	11.111
Manufaturados	17.616	18.946	24.802	28.248	30.816	41.846
Total	30.754	32.567	42.282	49.749	52.275	75.145

Fonte: Rios e Iglesias (2005) com dados da SECEX/MDIC

## Anexo VI

**TABELA V**  
**PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS BLOCOS/REGIÕES NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS**  
**1987-2004 – Médias tri-anuais – percentuais (%)**

<b>Período</b>	<b>1987-1989</b>	<b>1990-1992</b>	<b>1993-1995</b>	<b>1996-1998</b>	<b>1999-2001</b>	<b>2002-2004</b>
<b>Américas</b>	<b>41,6</b>	<b>40,6</b>	<b>45,7</b>	<b>47,1</b>	<b>49,8</b>	<b>46,1</b>
Estados Unidos	26,8	21,6	20,2	19,0	24,2	23,2
Mercosul	4,8	7,9	13,7	16,9	13,3	7,9
Demais Países	10,1	11,1	11,7	11,3	12,3	15,1
<b>Europa</b>	<b>34,9</b>	<b>34,9</b>	<b>30,9</b>	<b>32,1</b>	<b>31,6</b>	<b>29,8</b>
União Européia	32,1	32,6	28,5	29,0	28,1	25,7
Demais países	2,8	2,4	2,4	3,2	3,5	4,1
<b>Ásia</b>	<b>15,3</b>	<b>16,9</b>	<b>16,8</b>	<b>14,1</b>	<b>12,0</b>	<b>15,5</b>
Japão	7,0	7,4	6,3	5,6	4,1	3,2
China	1,9	1,1	2,2	2,1	2,3	5,5
Demais países	6,4	8,4	8,3	6,5	5,5	6,8
<b>África</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>4,2</b>
África do Sul	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	1,0
Demais países	2,9	2,7	2,7	2,6	2,4	3,2
<b>Oceania</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>
<b>Oriente Médio</b>	<b>4,0</b>	<b>3,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Rios e Iglésias (2005) com dados da SECEX/MDIC

## Anexo VII

### QUADRO IV

#### Síntese das Conclusões dos Encontros do CBN

1º BNC – Buenos Aires 6-7 abril, 2000	Chega a conclusões sobre os objetivos gerais: diálogo político, cooperação e matérias comerciais. Estabelece os três grupos técnicos para matéria comercial. Define os princípios das negociações das questões comerciais: negociações abrangentes e resultados balanceados; nenhum setor pode ser excluído, embora levando-se em conta a sensibilidade de certos setores de produtos e serviços, em conformidade com as normas da OMC; o resultado da negociação será considerado um <i>single undertaking</i> a ser implementados pelas partes como um todo indivisível. Definição dos objetivos, formação dos grupos técnicos; troca de informações.
2º BNC – Bruxelas 13-16 junho, 2000	Continuidade do processo de conhecimento mútuo por meio da troca de informações. Mercosul apresentou uma proposta de objetivos específicos em áreas relevantes para cada um dos grupos técnicos._ UE apresenta lista inicial de identificação dos obstáculos não-tarifários, Mercosul afirma que irá apresentar tal lista ao final do mês seguinte. Apresenta agenda para os próximos 2 meses.
3º BNC – Brasília 7-10, novembro, 2000	Abertura com a presença do ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, e do Comissário para as Relações Exteriores da Comissão Europeia, Christopher Patten. Estabelecimento de mecanismo de contato permanente entre as duas equipes negociadores com o objetivo de intensificar o trabalho nos elementos técnicos entre cada rodada. Grupo de Experts??
4º BNC – Bruxelas 19-22 março, 2001	Abertura com a presença do representante da Presidência Pro-Tempore do Mercosul, Sr. Juan Alfredo Ramirez, e do Diretor-Geral para Relações Exteriores da Comissão Europeia, Sr. Guy Legras. Continuidade do grupo de experts. Consenso sobre a importância dos objetivos de facilitação dos negócios.
II Reunião do Conselho de Cooperação. Junho de 2001	Reafirma intenção mútua de iniciarem as negociações sobre bens e serviços na próxima reunião do CBN.
5º BNC – Montevideu	Durante a sessão plenária, UE apresenta sua proposta tarifária e de negociação para bens, serviços e compras

2-6 julho, 2001	governamentais. Continuação do trabalho dos grupos técnicos
6º BNC – Bruxelas 29-31, outubro 2001	Durante a sessão plenária, Mercosul apresenta sua proposta tarifária e de negociação de bens, serviços e compras governamentais. Encontro dos grupos técnicos centrou-se em tarifas, barreiras não-tarifárias, serviços e compras governamentais. <i>Ambos os lados concluem que análise posterior e trabalho técnico serão necessários.</i>
7º BNC – Buenos Aires, 8-11, abril 2002	Preparação para a Cúpula de Madri, em maio de 2002. Mercosul apresenta proposta de comunicação conjunta. Avanços nos outros grupos e em questões de facilitação de negócios.
II Cúpula América Latina e Caribe – União Européia Madri, 16-18 de maio de 2002	Nessa ocasião, realiza-se a II Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Mercosul e da UE (17 de maio) Renovam o compromisso com a negociação para a formação de área de livre-comércio. Adoção de pacote de 37 medidas de facilitação de negócios nas áreas de: aduana, normas técnicas, comércio eletrônico e matéria sanitária e fitossanitária. São identificadas áreas sobre as quais já se estabeleceu consenso. Firmado o Projeto sobre Cooperação Aduaneira, pelo qual os países do Mercosul receberam 5.300.000 Euros para cooperação técnica.
Reunião Ministerial Mercosul-UE Rio de Janeiro, 23 julho de 2002.	
8º BNC – Brasília 11-14, novembro 2002	Reunião dos grupos técnicos para discussão das propostas negociadoras. <i>As Partes acordaram prosseguir em seus esforços de consolidação dos textos, tendo por meta a elaboração de um primeiro projeto para o Acordo de Associação Interregional para a próxima reunião do [CNB].</i> Conclusão dos debates sobre métodos e modalidades para a negociação de acesso a mercados em bens, inclusive agrícolas, e para a negociação de serviços (relatório dos grupos técnicos).
9º BNC – Bruxelas	Comenta reunião ministerial de julho no Rio de Janeiro. Grupos técnicos trabalham de acordo com o Programa

17-21, março 2003	de Trabalho do Rio, cuja agenda inclui os seguintes temas: bens (tarifas, regras de origem, defesa comercial, vinhos e destilados; medidas sanitárias e fitossanitárias); compras governamentais; investimentos; serviços; comércio eletrônico; e solução de controvérsias. Trocas de demandas por melhoria na ofertas em tarifas entre 15 de abril e 15 de maio e troca de ofertas em serviços, investimentos e compras governamentais até 30 de abril.
10º BNC – Assunção 23-27 de junho 2003	A rodada ocorreu após a Cúpula de 18 de junho em Assunção.
11º BNC – Bruxelas 2-5, dezembro 2003	Negociações sobre comércio têm avanços técnicos em tópicos relacionados ao comércio de bens, compras governamentais, investimentos, vinhos e destilados, facilitação empresarial e direitos de propriedade intelectual.
12º BNC – Buenos Aires 8-12 março 2004	São finalizados os capítulos em barreiras técnicas ao comércio (TBT), concorrência e alfândegas. As partes comprometeram-se, conforme programa de trabalho de Bruxelas, a desenvolver ofertas em várias áreas em abril de 2004.
13º BNC – Bruxelas 3-7 maio 2004	Negociadores procedem com discussões em andamento

## Anexo VIII

### QUADRO VI

#### Vantagens e Inconvenientes dos Modelos Organizativos de Política Comercial

#### Exterior

CE – Relações Exteriores	CE – Indústria	CE – Economia	CE – Insulado
<u>Vantagens Frequentes</u>			
1) Coerência política exterior (único interlocutor)	1) Coerência entre as políticas de indústria e comércio exterior;	1) Coerência entre as políticas de indústria e comércio exterior;	1) Exclusividade política comercial (autonomia)
2) Aproveitamento de redes anteriores de relações exteriores			2) Implicação em CE da presidência
3) Menor risco de captura por atores privados	2) Mantém lógica institucional tradicional	2) Mantém lógica institucional tradicional	
4) Mantém lógica institucional tradicional			
<u>Desvantagens Frequentes</u>			
1) Diversidade de objetivos	1) Diversidade de objetivos (sem priorizar CE)	1) Diversidade de objetivos (sem priorizar CE)	1) Necessidade de coordenação forte
2) Predomínio de motivações políticas			2) Desvinculação com políticas de longo prazo de desenvolvimento do país
3) Baixa implicação da presidência em CE	2) Dualidade entre Comércio e Relações Exteriores	2) Dualidade entre Comércio e Relações Exteriores	3) Possível debilidade institucional
	3) Maior risco de captura por interesses privados	3) Baixa implicação da presidência em CE	4) Lutas interministeriais.
	4) Baixa implicação da presidência em CE		

Fonte: Jordana e Ramió (2002; p. 5)

**QUADRO VII**  
**Principais Traços Organizacionais da Política Comercial nos Países da**  
**América Latina**

<b>País</b>	<b>Modelo Organizativo Básico</b>	<b>Grau de fragmentação institucional<sup>101</sup></b>	<b>Grau de formalização da coordenação<sup>102</sup></b>	<b>Rede de atores privados<sup>103</sup></b>	<b>Grau de formalização da participação<sup>104</sup></b>
<b>Argentina</b>	CE-Exteriores	Alto	Médio	Ampla e dispersa	Médio
<b>Brasil</b>	CE-Exteriores	Baixo	Médio	Ampla e dispersa	Médio
<b>Chile</b>	CE-Exteriores	Baixo	Alto	Concentrada	Alto
<b>México</b>	CE-Economia e Indústria	Baixo	Alto	Ampla	Alto

**Fonte: Jordana e Ramió (2002)**

<sup>101</sup> Grau de fragmentação: Alto: participam mais de dois ministérios ou vice-ministérios na tomada de decisão com grau similar ou distinto de influência; Médio: participam dois ou mais ministérios ou vice-ministérios com similar capacidade de influência; Baixo: um único ministério ou vice-ministério lidera a tomada de decisão em matéria de política comercial.

<sup>102</sup> Grau de formalização da coordenação institucional: Alto: exige uma comissão ativa que reconcilia os interesses divergentes entre ministérios; Médio: existe uma comissão, mas com pouca capacidade de coordenação; Baixo: não existe nenhum órgão de coordenação entre ministérios.

<sup>103</sup> Rede de atores privados: Ampla e dispersa: intervêm numerosos atores no processo de elaboração da política comercial sem predomínio de nenhum deles; Ampla: intervêm numerosos atores no processo, ainda que com um domínio claro de alguns deles; Concentrada: intervêm poucos atores, com domínio de alguns deles.

<sup>104</sup> Grau de formalização da participação: *Alto*: existem vias formais pelas quais pode participar o setor privado com capacidade de influência em política comercial; *Médio*: algum vínculo formal que permite a participação do setor privado; *Baixo*: não existem vias formais de participação do setor privado.