

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BERNARDO LEON DE ALMEIDA CEZAR ORTELLADO

OS INTERESSES EMPRESARIAIS NAS NEGOCIAÇÕES PARA O
TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO
EUROPEIA (2007 – 2017)

CURITIBA
2018

BERNARDO LEÓN DE ALMEIDA CEZAR ORTELLADO

OS INTERESSES EMPRESARIAIS NAS NEGOCIAÇÕES PARA O
TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO
EUROPEIA (2007 – 2017)

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política,
no Curso de Pós-graduação em Ciência Política,
do Setor de Ciências Humanas, da Universidade
Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Paulo Roberto Neves Costa

Curitiba
Agosto de 2018

Catálogo na publicação Fernanda
Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Ortellado, Bernardo León de Almeida Cezar

Os interesses empresariais nas negociações para o tratado de livre comércio entre MERCOSUL e União Européia (2007 – 2017) / Bernardo León de Almeida Cezar Ortellado. – Curitiba, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Comércio exterior. 2. MERCOSUL. 3. União Européia. 4. Coalizão empresarial brasileira. 5. Relações econômicas internacionais. I. Título.

CDD – 382

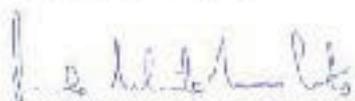
ATA Nº 01

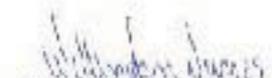
ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS POLÍTICAS.

No dia vinte e seis de setembro de dois mil e dezoito às 14:00 horas, no sala C14 Ed. D, Pedro I - UFPA do Setor de CIÊNCIAS HUMANAS da Universidade Federal do Paraná foram realizados os trabalhos de defesa da dissertação de Mestrado de **BERNARDO LEON DE ALMEIDA CEZAR ORTELLADO** para a Defesa Pública de sua Dissertação de Mestrado intitulada: **OS INTERESSES EMPRESARIAIS NAS NEGOCIAÇÕES PARA O TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA (2007 - 2017)**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIAS POLÍTICAS da Universidade Federal do Paraná foi constituída pelos seguintes Membros: PAULO ROBERTO NEVES COSTA (UFPA); WELLINGTON NUNES (PÓS-GRAD-UFPA); ALEXSANDRO EUGENIO FERREIRA (UFPA). Logo após a sessão, a presidência passou a palavra para o(a) defendente, para que o mesmo expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, o(a) defendente passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas avaliações. O(a) defendente agradeceu a cada um dos avaliadores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então, e após a discussão da sua avaliação, decidiu em favor do(a) defendente. O(a) defendente foi convidado a ingressar novamente no meio acadêmico de nossa sociedade, e quis que a presidência fosse a responsável pela Banca Examinadora. A aprovação no ato de defesa deu-se em conformidade com o Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as condições e demais solicitações pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A entrega do título de Mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos regulamentares do Regulamento de Pós-Graduação. Não há necessidade de tratar a presença dos presentes a sessão de que eu, PAULO ROBERTO NEVES COSTA, lavrei a presente ata que vai constar por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

Observações: A Banca recomendou que o candidato faça uma revisão do texto e entregue das documentações necessárias no prazo de 05 dias.

Curitiba, 26 de Setembro de 2018.


 PAULO ROBERTO NEVES COSTA (UFPA)
 (Presidente da Banca Examinadora)


 WELLINGTON NUNES (PÓS-GRAD-UFPA)


 ALEXSANDRO EUGENIO FERREIRA (UFPA)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **BERNARDO LEON DE ALMEIDA CEZAR ORTELLADO**, intitulada: **OS INTERESSES EMPRESARIAIS NAS NEGOCIAÇÕES PARA O TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA (2007-2017)**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 26 de Setembro de 2018.



PAULO ROBERTO NEVES COSTA(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)



WELLINGTON NUNES(PGSOCIO/UFPR)



ALEXSANDRO EUGÊNIO PEREIRA(UFPR)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estudar os padrões de atuação dos empresários de diversos setores da atividade econômica, representados pela Coalizão Empresarial Brasileira, órgão informal de coordenação do setor privado, que atua no acompanhamento das negociações internacionais, sobretudo dos processos de integração comercial nos quais o Brasil está envolvido. Como se dá tal participação e de que forma ocorre a interlocução entre a iniciativa privada - especialmente a representada pelo referido órgão- e o governo? Formada por entidades de classe, como associações, federações, sindicatos e por empresas de diferentes setores, a CEB reúne mais de 170 membros interessados em influenciar as estratégias brasileiras de integração internacional, sendo a Confederação Nacional das Indústrias a responsável por promover e moderar as discussões que ocorrem no âmbito da CEB. O estudo da mobilização e da atuação empresarial será feito através da análise dos posicionamentos da CEB na interlocução com os órgãos governamentais envolvidos nas negociações do Acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE), tais como o Departamento de Negociações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, a Divisão de Negociações Extrarregionais do Mercosul e a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. O período pesquisado vai de 2007 ao ano de 2017. Foram analisados os dados presentes nos documentos coletados, quais sejam, os documentos de posição produzidos pela CEB, por meio da análise qualitativa de conteúdo. Constatou-se por entrevistas ao representante do DEINT (MDIC), Helder Paulo Machado Silva e ao gerente executivo da CEB, Fabrizio Sardeli Panzini, que a entidade representativa empresarial atua de forma direta, manifestando seus interesses ao governo, no período analisado, por meio de documentos de posicionamento e estudos técnicos. Além disso, haveria a participação presencial de seus altos burocratas nas reuniões mais importantes do processo negociador e nas reuniões posteriores a fim de tentar fazer prevalecer seus posicionamentos acerca dos temas discutidos com os demais parceiros comerciais envolvidos.

Palavras-Chave: Comércio Exterior, Empresariado, Coalizão Empresarial Brasileira, Negociações Internacionais, Mercosul, União Europeia.

ABSTRACT

The purpose of this másters dissertation is to study the acting patterns of Brazilian entrepreneurs from different sectors, represented by the Coalizão Empresarial Brasileira (Brazilian Entrepreneurial Coalition), the informal body of private sector, which acts following the international negotiations, specially in the integration trade processes in which Brazil is involved. How the participation of this body is done and how is performed the interlocution between the private sector and the government – specially the members from the cited body? Constituted by entities like associations, federations, employer's unions and companies by themselves, from different sectors, BEC reunites more than 170 members interested in hold sway Brazilian business international integration strategies. Confederação Nacional das Indústrias (National Confederation of Industries), the entity wich can be considered the main of these, is responsible for promoting and moderating talks within the scope of BEC. The study of mobilization and acting of entrepreneurs representation will be done through analysis of BEC's positions in dialogue with government bodies engaged at the negotiations of the agreement between Mercosur and Europe Union, like Departamento de Negociações Internacionais (Department of International Trade), from the Ministry of Foreign Affairs, Divisão de Negociações Extrarregionais (Department of Inter-regional Negotiations) and Secretaria de Comercio Exterior (Secretary of International Trade), from the Ministry of Development, Industry and Trade. The period researched comes from 2007 to 2017. It was analyzed data from the documents which has been collected in the research, specifically the position papers produced by BEC through qualitative analysis. It was ascertained by interviews to the representative of DIN, Helder Paulo Machado Silva, and to the senior manager of BEC, Fabrizio Sardeli Panzini, that the mentioned representative entity acts in a direct way, exposing its interests to the government, at the analyzed period, though position papers and technical studies. Besides, it would happen attendance of its high executives at the most important meetings of the negotiation process and its later meetings, in order to prevail their positions over the topics debated with the other trade partners engaged.

Key words: International trade, Brazilian Entrepreneurs, International Negotiations, Mercosur, Europe Union.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1. EMPRESARIADO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES COM O GOVERNO: ÂMBITO GERAL E TRATADOS INTERNACIONAIS.....	11
1.1 Interpretações sobre a atuação do empresariado industrial e agrícola frente às questões de interesse geral da classe na esfera governamental.....	11
1.2 Relação entre empresariado e órgãos governamentais desde Vargas: perspectiva institucional e eixos conceituais.....	19
1.3 Teorias e Instâncias Decisórias dos Tratados Internacionais no Brasil.....	21
1.4 A Demandante: características e forma de composição da CEB.....	27
2. COMÉRCIO EXTERIOR E INSTITUIÇÕES INTERNAS.....	30
2.1 Liberalização Comercial: Economia Política, vantagens e desvantagens.....	30
2.2 As estratégias econômicas e de desenvolvimento e a evolução da Política Comercial e da Estrutura Burocrática Decisória.....	35
2.3 A Estrutura Burocrática Decisória e os eixos conceituais das relações políticas institucionais.....	41
3. A INTERAÇÃO ENTRE O EMPRESARIADO BRASILEIRO E OS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO MERCOSUL-UE....	44
3.1 O Rito Institucional entre empresariado e governo no Brasil para as negociações comerciais internacionais.....	44
3.2 A Relevância da ação e do papel da CEB nas negociações do Acordo.....	47
3.3 As posições da CEB frente aos órgãos governamentais.....	53
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	64

INTRODUÇÃO

O debate acerca do papel do empresariado brasileiro como ator político remonta à era da industrialização do País. O crescimento, a diversificação econômica e a urbanização fizeram florescer uma classe a que boa parte dos intérpretes brasileiros passa a considerar adequado qualificar como “burguesia”. Desde então, dentre os principais focos analíticos presentes na literatura estão a forma e com que força são apresentadas suas demandas frente aos governos. Mas, com o aprofundamento da globalização, os acordos comerciais internacionais passam a ser objeto cada vez mais constante e relevante das aludidas demandas.

A presente pesquisa aborda a atuação de elites do setor produtivo nacional e as formas de relacionamento entre estas e o governo brasileiro, no que concerne às negociações do acordo entre Mercosul e União Europeia. Por sua vez, a questão que norteia este trabalho é de que modo a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), órgão de cúpula que representa mais de cento e setenta entidades empresariais, coloca suas demandas frente aos órgãos pesquisados, mencionados a seguir.

A pesquisa contemplou o Departamento de Negociações Internacionais (DEINT) e a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), o Departamento de Negociações Comerciais e Extrarregionais (DNCE) do Ministério de Relações Exteriores (MRE), bem como a Gerência Executiva da mencionada Coalizão.

Ainda no que concerne à CEB, caracteriza-se por ser entidade de cunho informal criada com a finalidade de ser um ente desburocratizado que tem a função de coordenar o setor privado no acompanhamento das negociações internacionais, em especial nos processos de integração comercial nos quais o Brasil está envolvido. De acordo com a própria Confederação Nacional da Indústria (CNI), que promove e modera as discussões que ocorrem no âmbito da Coalizão, seus membros tem por interesse influenciar as estratégias brasileiras de integração internacional. (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017) Maiores detalhes acerca da composição e das características da CEB serão fornecidos mais adiante no presente trabalho.

Outrossim, este estudo busca contribuir para o entendimento de como o setor privado vislumbra o acordo comercial do MERCOSUL com a União Europeia, e sua postura em relação aos principais temas que compõem a pauta das negociações dos termos do mesmo. A esfera governamental é compreendida, para os fins desta pesquisa, tanto em sua instância responsável por tomar as decisões referentes ao tema, quanto a responsável por receber e processar os estudos e dados fornecidos pelo setor privado – as quais mencionaremos

oportunamente a seguir. Já o termo “empresariado” se refere aqui propriamente ao conceito de elite empresarial, entendida como o conjunto de burocratas ocupantes de cargos executivos de direção das entidades de representação – no caso os dirigentes das entidades que conformam a CEB.

De modo específico, a pesquisa tem como fito estudar os padrões de atuação dos empresários de diversos setores da atividade econômica através da investigação de como se deu a interação entre a CEB e os órgãos governamentais já anteriormente mencionados. O período abrangido será o do ano de 2007 – em que passa a vigorar o Tratado de Lisboa, que confere competência de negociar por todo o bloco à Comissão Europeia – ao ano de 2017, quando foi realizada a coleta de dados. Nessas questões residem o problema da presente pesquisa.

As hipóteses levantadas são as seguintes: a CEB participou de forma intensa das tratativas e teria papel relevante para a atuação do governo nas negociações, de acordo com representantes do próprio governo e da entidade. A variável dependente consiste na forma como as negociações ocorreram, de acordo com os atores citados. A variável independente consiste na atuação da Coalizão no processo negociador, consoante os atores mencionados.

A análise das negociações de um acordo não concluído, mas de grande envergadura, permite averiguar como a questão da representação de interesses do empresariado em tratativas comerciais internacionais é tratada em casos de elevada importância, onde uma gama maior de interesses pode aflorar de forma mais intensa, num período mais atual.

Nesse sentido, convém lembrar que o País negocia em duas instâncias externas, tanto com as nações que compõem o Mercosul, no âmbito das reuniões com os membros permanentes do bloco, quanto com as que compõem a União Europeia, no âmbito das reuniões do Comitê Birregional. Essa dinâmica será detalhada no primeiro item do último capítulo.

A justificativa desta pesquisa funda-se, em primeiro lugar na relevância dos possíveis impactos sociais e econômicos que o acordo de livre comércio do MERCOSUL com a União Europeia ensejaria no Brasil. Uma série de fatores que influem diretamente na vida dos cidadãos brasileiros podem sofrer alterações significativas, desde a oferta e preços de produtos de consumo diário, aos empregos e salários daqueles que trabalham na produção nacional de inúmeros itens.

Na perspectiva dos defensores do acordo, sua avença e consequente implementação promoveriam a aproximação do País aos maiores mercados consumidores, ou seja, os países

ricos, além da inserção da produção nacional nas denominadas cadeias globais de valor. Entrementes, críticos do tratado, que serão mencionados oportunamente a seguir, apontam que o mesmo pode limitar as decisões e a autonomia governamental na política econômica e de desenvolvimento, além de envolver compromissos em outras áreas que não a comercial e expor setores econômicos - e os empregos a eles atrelados – à concorrência europeia, sendo que estes seriam incapazes de enfrentá-la. Contestam, ademais, a tese de isolamento brasileiro em relação aos países centrais.

Como se nota, trata-se de pontos de vista que traçam panoramas antagônicos a respeito da ocorrência de um mesmo fato, com repercussões socioeconômicas para o conjunto dos cidadãos nacionais. Isso ocorre em virtude dos ganhos e perdas do comércio internacional estarem atrelados à geração de riquezas dentro da nação, cuja distribuição é, historicamente, alvo de disputas entre as classes sociais (Marx, 1867). Nesse sentido, os supostos efeitos do acordo destacados por seus defensores ou críticos implicam, *a priori*, em ganhos ou perdas de comércio.

Representante da vertente contrária ao tratado, o embaixador, ex-Secretário-Geral do Itamaraty e atual Alto Representante-Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães, sustenta que tanto a indústria quanto a agricultura brasileiras podem sair prejudicadas. Consoante o diplomata, o Brasil deve tomar como lição a história do desenvolvimento e perceber que nenhum país hoje desenvolvido chegou à essa condição por meio do livre comércio. Afirma ainda que “se fossemos capazes de competir já seríamos um país desenvolvido” (GUIMARÃES, 2014).

Adicionalmente, ainda de acordo com Guimarães, será inviável promover o desenvolvimento da economia brasileira e do Mercosul, uma vez que não será possível dar preferência ao capital instalado localmente, estando este em igualdade de condições com as empresas multinacionais europeias. No setor industrial, as empresas nacionais se reduziriam ou fechariam, e as multinacionais provenientes do Velho Mundo tenderiam a voltar a seus países de origem (GUIMARÃES, 2014).

O argumento de que o País estaria isolado atualmente pela falta de acordos de livre comércio é rejeitada, considerando-se as taxas do investimento estrangeiro direto, entre as cinco maiores do mundo nos últimos três anos (BCB, 2014), superando a marca de *USD* 60 bilhões. Além disso, há os números do comércio exterior: no período de 2002 a 2011 as exportações brasileiras saltaram de *USD* 60,4 bilhões para 252 bilhões de dólares estadunidenses, enquanto as importações subiram de *USD* 47,2 bilhões para 226 bilhões de

dólares. Em 2014, no entanto, os valores das exportações e importações retrocederam para *USD* 225,1 bilhões e *USD* 229,14 bilhões, respectivamente (MDIC/SECEX, 2015).

Sem embargo, os oragos do tratado europeu/sul-americano têm uma percepção diversa das necessidades e desafios do país na seara do comércio internacional. Para Vera Thorstensen, coordenadora do Centro de Comércio Global da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo e filiada a corrente ora mencionada, o Brasil exporta “quase exclusivamente” commodities para a China. Bens industrializados só seriam exportados ao Mercosul e em razão de ter a preferência dentro da união aduaneira sul-americana (THORSTENSEN, 2014).

Nesse sentido, o estabelecimento de tratados de livre comércio com as potências ocidentais seria uma forma de pressão para solucionar os problemas internos da indústria que supostamente causam a fragilidade supraindicada na pauta exportadora: falta de competitividade, excesso de impostos e de encargos trabalhistas.

Por outro lado, as negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio estariam paralisadas. Dada a necessidade de o país aumentar suas exportações e de melhorá-las qualitativamente, ou seja, exportar mais bens industriais e de maior valor agregado, o Brasil precisaria negociar tratados de livre comércio diretamente com os países ricos, uma vez que nestes estão sediadas as empresas que controlam as cadeias globais de valor, as quais ditam em quais nações são serão realizadas as etapas da produção industrial, ademais de serem os maiores mercados consumidores. “Não adianta casar com pobre”, afirma Thorstensen. (THORSTENSEN, 2014).

Destarte, podemos inferir que as eventuais consequências do provável acordo entre Mercosul e União Europeia certamente provocarão relevantes repercussões nos meios de produção dos diversos setores econômicos incluídos em seus termos, sejam estas benéficas ou não. Por conseguinte, isso afetará a renda e a riqueza produzidas por esses setores, bem como a oferta dos bens produzidos localmente, fatores que podem alterar as relações para o acesso às riquezas, seja no que concerne à oferta de mão-de-obra e oportunidades de venda da força de trabalho, ou, também, no que tange à oferta de bens e serviços.

Nisso tudo reside a necessidade e a relevância do estudo, proposto neste projeto, do processo de negociação interno do aludido tratado, tendo em vista que a decisão de negociá-lo, por parte do governo brasileiro, desde o fim da década de 1990 até os dias de hoje – com sinais cada vez mais claros da eminência de sua assinatura – consiste em manifestação de autoridade que suscita questões que podem impactar de forma direta na vida dos cidadãos brasileiros.

Outrossim, a escolha pelas negociações entre Mercosul e União Europeia se dá em razão do fato de ser o único acordo de livre comércio multilateral, amplo e geral, do ponto de vista da diversidade de produtos e serviços que sinaliza englobar, no qual estão presentes, de forma conjunta, potências econômicas globais mais competitivas, do ponto de vista industrial, em que o Brasil vislumbra alguma perspectiva concreta de assentimento.

O período a que o trabalho se propõe a analisar se inicia no ano de 2007, em função de que este corresponde à data de assinatura do Tratado de Lisboa. Este confere à Comissão Europeia a competência (entre outras) de negociar tratados comerciais por todo o bloco. Isso permite identificar de forma mais clara as posições da União Europeia, compreendida como o conjunto de seus estados membros. A pesquisa termina em 2017, quando foi finalizada a coleta de dados.

A escolha dos órgãos governamentais a serem analisados tem por base o consenso existente na literatura de RI e de Ciência Política de que os temas de comércio exterior no Brasil têm no Poder Executivo a sua principal instância decisória, sendo deixado ao Poder Legislativo mero papel ratificador. (CASTRO NEVES, 2003; LIMA, 2000; NUNES DE OLIVEIRA, 2003)

Nesse sentido, cabe sublinhar que os departamentos e ministérios mencionados são responsáveis por lidar com os interesses dos atores produtivos internos já mencionados, de acordo com as competências assentadas pelos próprios órgãos governamentais. Ao MDIC concerne normatizar, supervisionar, orientar, planejar, controlar e avaliar as atividades de comércio exterior; enquanto que ao MRE compete a negociação propriamente dita dos termos dos acordos comerciais internacionais.

Após esta introdução, o segundo capítulo oferecerá um panorama da literatura acerca do papel desempenhado pelo empresariado como ator político em face de sua relação com os órgãos governamentais, de modo a buscar conhecer a natureza desta em âmbito geral; e abordará os padrões de interação entre Estado e atores privados, com foco nas questões de interesse empresarial, a partir da perspectiva das instituições estatais, conforme os eixos conceituais estabelecidos por Edson Nunes, a saber, o corporativismo, o clientelismo, o insulamento burocrático e o universalismo.

Ademais, tratará das teorias que explicam como as forças dos diversos atores interessados podem se envolver no processo de negociação de tratados internacionais, para, a partir daí, pensar acerca do mesmo em vista das instâncias decisórias brasileiras, até chegar ao caso particular das negociações do tratado Mercosul-UE; bem como descreverá as

características organizacionais gerais, bem como as funções auto atribuídas da CEB, entidade de representação tomada como parte espacial do corpus do trabalho, no que tange ao setor empresarial. Essas tarefas terão por finalidade possibilitar a construção do ponto de partida para a análise das formas de relacionamento entre empresários e governo.

O terceiro capítulo discutirá as questões da Economia Política colocadas por diversos autores a respeito das razões da proliferação dos acordos de livre comércio ou da liberalização comercial em sentido amplo, além de apresentar e dialogar acerca dos pontos positivos e negativos acerca do tema; bem como mostrará como a variação da conformação da estrutura burocrática governamental que trata da política comercial no Brasil é explicada pelas estratégias econômicas e de desenvolvimento dos governos de ocasião. Além disso, fará uma reflexão acerca dos padrões procedimentais adotados pela estrutura burocrática no relacionamento político-institucional com os atores privados, de acordo com os eixos conceituais do corporativismo, clientelismo, insulamento burocrático e universalismo. Essas incumbências viabilizarão estruturar os pressupostos para analisar a natureza das demandas empresariais em matéria de comércio exterior, bem como o seu processamento.

O quarto capítulo identifica os atores que condicionariam o deslinde dos processos dos acordos comerciais internacionais e distingue quais seriam as atribuições de cada um, conforme a palavra de um representante do governo e de um representante da CEB, assim como apresenta e analisa as posições defendidas pela Coalizão acerca dos temas mais relevantes abrangidos pelas negociações do acordo europeu sul americano.

Foram utilizadas as seguintes técnicas de coleta: entrevistas semiestruturadas ao gerente executivo da CEB, Fabrizio Sardelli Panzini, a fim de saber quais teriam sido as demandas colocadas pelas referidas entidades no transcorrer das negociações, bem como ao representante do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Helder Paulo Machado Silva, membro negociador que atua em alguns capítulos do acordo.

Quanto às técnicas de análise, utilizamos a análise qualitativa de conteúdo das entrevistas e dos documentos de posição da CEB, a fim de mapear os interesses do aludido setor e identificar seus posicionamentos em face das negociações do acordo. Por fim, apresentamos nossas conclusões.

1. EMPRESARIADO BRASILEIRO E RELAÇÕES COM O GOVERNO: ÂMBITO GERAL E TRATADOS INTERNACIONAIS

1.1 Interpretações sobre a atuação do empresariado industrial e agrícola frente às questões de interesse geral da classe na esfera governamental

Para se compreender como se dá a interação entre o empresariado brasileiro e as instituições governamentais, é de bom alvitre apreender, preliminarmente, como esta se deu em face aos assuntos gerais de seu interesse na política nacional. Um bom ponto de partida é assimilar como se acomodaram os interesses, muitas vezes antagônicos, dos setores basilares da economia, a saber o agrário e o industrial.

Nesse sentido, a compreensão, a partir de uma macroperspectiva do relacionamento entre as entidades empresariais e os órgãos de governança, de forma a abarcar a universalidade dos interesses das primeiras no contexto forma de agir, inclusive no aspecto decisório, dos referidos órgãos, mostra-se relevante na medida em que, ao oferecer um panorama geral do tema, indica qual a receptividade que as demandas do grupo social em análise pode ter em temas mais específicos.

Há na literatura diversas e relevantes interpretações acerca de como o setor industrial atuou em face de agenda governamental e aos interesses agrícolas, a partir da década de 30, período a partir do qual o país efetivamente intensificou o processo de industrialização de sua economia. Dessa forma, o estudo, de forma breve, da relação geral entre os mencionados setores e o governo se revela útil para estabelecer o entendimento das formas de atuação do empresariado perante as instâncias decisórias, uma vez que evita incorrer em divagações teóricas já superadas, conforme se verá adiante.

A periodização, proposta por praticamente todos os autores, parte do aludido período histórico em função da diversificação econômica ocorrida com o advento da industrialização no Brasil. Tais acontecimentos permitiram a formação da burguesia ou classe empresarial brasileira (ALBUQUERQUE, 2011), entendida como o conjunto dos detentores dos meios de produção, localizados dentro do ambiente urbano e que operam partir do modo de produção capitalista.

Dessa forma, entende-se que não se pode falar na existência dessa classe ou grupo social em períodos anteriores, tendo em vista que a economia brasileira baseava-se quase que exclusivamente na monocultura. Os grandes fazendeiros, hoje também chamados de “empresários rurais”, constituíam quase a totalidade dos detentores do capital existente, bem

como do exercício da atividade produtiva largamente predominante até então. Nesse sentido, a interação entre o empresariado e o governo, nas obras dos primeiros autores, expostos a seguir, é analisada no recorte temporal que se inicia no período mencionado e se estende até as décadas de 50 ou 60, época da segunda onda industrializante.

Ao discorrer sobre a “mentalidade” do empresariado industrial brasileiro, Fernando Henrique Cardoso (1963) dividiu os industriais em duas categorias: a) “capitães de indústria” e b) “homens de empresa”. De modo sumário, os primeiros seriam aqueles cuja forma de administrar suas empresas obedeceriam a critérios puramente pessoais e seus métodos administrativos estariam longe de refletir a racionalidade exigida pelo empreendimento capitalista. Já os segundos representariam os executivos profissionais, que, em busca do lucro, pautam sua atividade pela impessoalidade e pela racionalidade administrativa - a exemplo do que ocorre com seus congêneres no capitalismo estadunidense.

Desse modo, a categoria dos capitães de indústria é produto de uma cultura aristocrática, sendo os mesmos oriundos de grupos familiares que detém a propriedade das indústrias. Assim, a forma de controle ou gestão de seus empreendimentos acarretaria em “intromissão” dos proprietários em decisões que “ultrapassariam o limite natural de ingerência dos acionistas nas empresas dos países desenvolvidos” (CARDOSO, 1963, p. 96).

Por outro lado, os “homens de empresa” resultam de um processo de modernização de gestão industrial, constituindo os administradores de maior qualificação profissional que tomam as decisões administrativas mais importantes nessas organizações, em contraste aos “homens de confiança” presentes nas indústrias dos “capitães”.

De acordo com Cardoso, predominava no Brasil o grupo dos “capitães de indústria”, que exerciam a tutela absoluta dos rumos tomados por seus negócios, pouco afeitos a inversões substanciais, visando a melhoria da base técnica de suas empresas e bastante propensos a se guiarem no mercado “pela experiência” antes que pelo planejamento racional. Para o autor, a crença na necessidade do controle direto dos negócios por parte dos industriais impedia a concretização dos projetos de expansão de seus empreendimentos, acarretando em restrições ao ritmo do processo de industrialização. (CARDOSO, 1963, p. 120)

Outrossim, Cardoso sustenta que há falta de espírito de classe entre os industriais, o que resultaria em uma visão pragmática imediatista, centrada nos interesses pessoais e em detrimento do coletivo. Dessa forma, a atuação empresarial seria guiada pela opinião do dia-a-dia, a reboque dos “fluxos e refluxos” de investimentos estrangeiros e da política

governamental, ao invés de basear-se num projeto consciente capaz de fazer coincidir os interesses da indústria com o rumo do processo histórico. (CARDOSO, 1963, p. 198).

Não obstante, essa forma de agir (ou não agir) do empresariado ocorreria num contexto de dificuldade de estabelecer as próprias prioridades, no sentido de ter segurança ou mesmo ciência dos próprios interesses. Dessa forma, ao mesmo tempo em que apoiavam as restrições às remessas de lucros, para dificultar o investimento estrangeiro e beneficiar o capital local, também deixaram de apoiar o investimento estatal, com receio dos impactos distributivos que tal medida poderia causar (CARDOSO, 1963, p. 177).

No que tange ao papel exercido pela burguesia industrial brasileira, as ponderações de Luciano Martins e Florestan Fernandes se aproximam, em essência, à perspectiva delineada por Cardoso. Para Martins (1968), no Brasil, essa classe seria política e ideologicamente desarticulada, subordinada que estava aos desígnios de um Estado controlado por elites agrárias, em face das quais não manifestava sinais visíveis de inconformidade.

Por conseguinte, ainda que tenha se consolidado, prosperado e se expandido nas décadas anteriores, não havia, por parte do setor industrial, a representação de interesses eficaz e efetiva frente às instâncias decisórias governamentais. Isso teria acarretado na predominância dos interesses agrários, que, de acordo com Martins, seriam antagônicos e inconciliáveis.

Consoante o mencionado autor, pouco ou nada influi no comportamento dos médios e grandes industriais a percepção de conflito com o setor agrário, quando da escolha das alianças políticas. Daí adveio a subordinação das suas possíveis divergências econômicas aos interesses de classe que lhes são comuns, o que não raro teria significado percalços ao desenvolvimento do país. Dessa forma, Martins sustenta que não só a burguesia industrial não conseguiu granjear uma posição hegemônica na sociedade brasileira, como também não tinha a intenção de obtê-la. (MARTINS, 1968, p.137)

Dessa maneira, sob tal perspectiva, o setor industrial não se importava em atuar de forma conjunta ou comungar de posicionamentos com o setor agrário, que tinha interesses antagônicos. Na visão de Martins, se estes eram inconciliáveis, tratava-se de uma demonstração clara da submissão das aspirações do primeiro em relação aos desígnios do segundo.

Florestan Fernandes, por sua vez, aponta a disposição para a composição entre a burguesia industrial e as oligarquias rurais como o fator responsável pelo insucesso de um processo de mudanças com características de fato revolucionárias no país. Para o autor,

quando o conflito de interesses surgia, normalmente ditado pela necessidade de expandir os negócios, permitia fácil acomodação e não era capaz, *per se*, de modificar a história. (FERNANDES, 1987, p. 205)

Nesse diapasão, a tendência conciliatória entre ambos os setores é vista outra vez dentro de uma perspectiva de renúncia a reivindicações que poderiam ser atendidas, e não como uma estratégia de garantia do atendimento dos pleitos possíveis de serem contemplados. Por conseguinte, consoante esta visão, através de demandas mais amplas e incisivas seria possível alcançar não só resultados mais auspiciosos para a indústria, mas também refletir de forma positiva no desenvolvimento do país.

De acordo com Fernandes, a ruptura do empresariado industrial com a dominação conservadora patrocinada pela oligarquia agrária seria um imperativo incontornável para o desenvolvimento pleno do capitalismo no país, empreitada para a qual deveria se unir politicamente com a classe trabalhadora. Dessa forma, a burguesia industrial demonstrou não ter consciência do seu papel como classe que deveria ter por objetivo a hegemonia na sociedade brasileira, sendo que esta deveria ter sido materializada na prevalência absoluta de seus interesses.

A vista disso, de acordo com Fernandes, a preferência por desempenhar um papel acessório ou secundário, por meio da aliança política com o setor agrário e da aliança econômica com o capital internacional, ambas na condição de subserviência, operou uma transformação capitalista limitada, o que desviou o país do que seria o caminho recomendável e já trilhado pelos países centrais, qual seja, a verdadeira revolução nacional e democrática. Essa postura definiria, portanto, a forma dependente de agir que caracterizaria a burguesia nativa.

A primeira interpretação de maior relevância na literatura a destoar da ideia de passividade da burguesia industrial em relação aos assuntos da política nacional foi a de Octavio Ianni. Para ele, ainda que o Estado tenha se mantido como o mais importante centro de decisão na política de desenvolvimento nacional, os industriais estiveram longe de demonstrar passividade em sua relação com as esferas de poder e de não almejar a conquista da hegemonia no interior da sociedade brasileira, tendo eles se empenhado na tarefa de impor a sua dominação de classe ao conjunto social.

Nesse diapasão, para o mencionado autor, a arena decisória em que seria dada a palavra final estaria adstrita aos atores estatais, mas tal ambiente seria aberto e permeável, pela ação e iniciativa dos empresários industriais, à realização de seus pleitos e à

consideração dos mesmos nas decisões finais. Trata-se, assim, da afirmação da existência de um empenho inequívoco do mencionado grupo social para a representação eficaz de seus interesses.

Consoante o autor, a expansão do capitalismo industrial no Brasil não foi um processo arquitetado pelo insulamento burocrático governamental, mas sim resultado de um “largo e crescente convívio entre a burguesia industrial e o poder público”. Trata-se, portanto, do produto de um processo interação entre os atores que refletiu nas decisões tomadas no campo econômico, que por sua vez produziu alterações em sua estrutura. Ianni complementa sua explanação da seguinte forma:

Quando as transformações da estrutura econômica abriram possibilidades de ampliação e diversificação da produção industrial, a burguesia industrial nascente, os técnicos e o governo perceberam que o aparelho estatal precisava ser convertido em conformidade com a nova situação, favorecendo-a. As possibilidades de desenvolvimento das forças produtivas somente poderiam ser aproveitadas em maior escala através da reorientação da política econômica do Estado. E foi o que preconizou a própria liderança empresarial, juntamente com os governantes. (1989, p. 94)

Logo em seguida, a cientista política Eli Diniz reforça a ideia de que a atuação da burguesia fabril na esfera política foi um elemento fundamental para a consolidação do capitalismo industrial no país. Para ela, ainda que a burguesia não tenha liderado o processo de instauração da ordem econômica e social, foi um ator fundamental do “esquema de alianças” que permitiria sua consolidação e amadurecimento. (DINIZ, 1978)

Por conseguinte, segundo Diniz (1989), teria sido por meio da atuação e participação do setor secundário nas instâncias decisórias governamentais que houve a possibilidade de solidificar os avanços verificados na estrutura econômica e produtiva do país. Ainda que não tenha atuado como organizador principal, o papel desempenhado na definição e modulação de medidas mais imediatas e políticas públicas é crucial para orientar uma ação governamental proativa e predisposta a coloca-las em prática.

Conforme a autora, a atuação do empresariado industrial foi particularmente importante no que tange ao processo de definição do projeto econômico voltado para a industrialização do país e posto em prática pelo governo, além da conscientização crescente do esgotamento do modelo primário-exportador. (DINIZ, 1978, p. 75)

Nesse sentido, a ideologia industrialista atuou como indutora da necessidade da adoção de medidas que visassem o benefício do setor fabril, o que se materializou na prática com a própria participação deste grupo social nas instâncias decisórias, de acordo com a

autora. Cabe notar que tratou-se não apenas da adoção de deliberações e políticas públicas, mas de toda a execução de um projeto econômico concebido para o avanço e consolidação de uma estrutura na qual o grupo social envolvido seria o principal favorecido.

Contudo, se por um lado Diniz aponta uma significativa influência do empresariado nas decisões do governo, sobretudo em instâncias econômicas importantes como o CFCE (Conselho Federal de Comércio Exterior) e o CTEF (Conselho Técnico de Economia e Finanças), o que demonstra o poder de organização da classe em torno de seus interesses específicos, por outro, a autora deixa claro que, em termos ideológicos, a burguesia industrial mostrava-se ainda em processo de amadurecimento, incapaz que era de ir além de uma visão meramente unilateral e particularista dos problemas nacionais. Isso ficaria claro pela resistência dos industriais a medidas combinadas para evitar o custo social de vantagens desproporcionalmente concedidas a eles.(DINIZ, 1978, p.242)

Por esse ângulo, a atuação empresarial não só teria logrado a contemplação de seus desígnios frente aos órgãos governamentais, como também teria sido pivô da consecução de *rentseeking* junto aos mesmos, conforme o conceito definido por Tullock (1993). Trata-se, assim, de benefícios concedidos capazes de acarretar um prejuízo, quando comparado a estes, maior ao conjunto da sociedade, sendo que nem mesmo medidas mitigadoras teriam sido aceitas para arrefecer tais efeitos.

A aliança entre o setor industrial e o setor agrário, ainda segundo a autora, se deu por motivos estratégicos, para garantir a satisfação das demandas imediatas dos primeiros. Dessa forma, o pragmatismo dessa postura conciliatória foi fundamental para manter e conquistar as medidas governamentais de interesse dos industriais.

Verifica-se, portanto, a referência explícita e clara de um fator explicativo totalmente oposto àqueles utilizados nas primeiras interpretações acerca do tema para a aliança entre os setores agrário e industrial. Tal atuação intersetorial conjunta permite que as análises sobre o comportamento de ambos os setores possam se referir ao papel desempenhado pelo empresariado de forma ampla, como forma de reconhecer a eficácia dos mecanismos de convergência.

Já o trabalho de Maria Antonieta Leopoldi sustenta ainda mais fortemente a atuação eficaz e autônoma do setor industrial. De acordo com ela, o corporativismo não significou a submissão da indústria ao controle do Estado, como preconizam alguns autores, mas sim o acesso à mesa de negociação. Em seu aprofundado estudo acerca da atuação das mais importantes associações de classe do país, Leopoldi assinala ainda que os industriais e suas

organizações de classe se envolveram ativamente no desenrolar da trama política nacional, não obstante sua tácita omissão nos momentos históricos em que houve mudança de regime. (LEOPOLDI, 2000, p. 85)

Dessa forma, a autora ressignifica o que representou o advento do sistema corporativo de interesses para a classe empresarial e, ao fazê-lo, introduz também um novo elemento explicativo ao seu surgimento, completamente antagônico às explicações existentes nas primeiras interpretações a respeito do tema.

Por esse ângulo, tal advento resultaria não da submissão dos interesses de classe do setor empresarial aos desígnios do governo, mas sim como resultado da força e da importância da classe em meio ao conjunto da sociedade, não podendo o governo, a partir da consolidação da nova estrutura econômica, prescindir de contar com a participação do referido grupo social nas principais decisões que dizem respeito à mencionada seara.

A autora apresenta diversas evidências do engajamento dos empresários no front decisório da política, com destaque para a presença de industriais de relevo em importantes cargos do governo. No governo Dutra, por exemplo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi ocupado por Morvan Dias Figueiredo, líder destacado na FIESP.

Para Leopoldi, não foi por acaso que, nesse período, as entidades dos trabalhadores sofreram um número recorde de intervenções por parte do governo. Entre 1949 e 1953, o Ministério da Fazenda foi ocupado por industriais, o carioca Guilherme da Silveira – ligado à FIRJAN – e o paulista Horácio Lafer – ligado à FIESP –, o que ajuda a explicar a proteção da indústria pela política cambial do governo no período. Entre 1951 e 1953, o industrial Ricardo Jafet ocupou a presidência do Banco do Brasil, dando ensejo à expansão do crédito ao setor secundário.

Por conseguinte, há o detalhamento de medidas e políticas públicas que beneficiam diretamente o referido setor, além da exemplificação de representantes de classe ocupando cargos do mais relevante poder decisório nos órgãos governamentais. Isso reforça empiricamente o argumento que já vinha sendo defendido. Tais decisões e ocupação de espaço não podem ter sido alcançados a reboque de uma atuação que não tenha sido consciente e assertiva em seus desígnios.

Ainda no que concerne às interpretações acerca da atuação do empresariado brasileiro nos diversos temas que afetam ao mencionado segmento social, é muito oportuno mencionar o trabalho de Mancuso (2007), no qual o autor constata a existência de cinco ondas presentes na literatura sobre o tema. A primeira, formada por autores como Hélio Jaguaribe e Nelson

Sodré, em trabalhos realizados entre as décadas de 60 e 70, sustentava que os interesses da burguesia industrial eram antagônicos aos dos latifundiários e que esta tinha força para fazer valer seus desígnios, caso unissem forças com os trabalhadores industriais organizados.

A segunda onda, por se turno, alegava que o empresariado industrial era incapaz de fazer valer suas aspirações, tal como descritas, tendo em vista que o mesmo era fraco, não queria os trabalhadores como parceiros, não era nacionalista e nem anti-imperialista. Era constituída de autores como Fernando Henrique Cardoso, Luciano Martins, Caio Prado Junior, Celso Furtado, Bresser Pereira, entre outros, em obras elaboradas nas décadas de 60 e 70 (MANCUSO, 2007).

Contudo, a terceira onda defendia que, apesar de suas limitações, a burguesia industrial brasileira teve uma forte atuação política no decorrer de todas as fases do processo de industrialização, tanto nos períodos autoritários quanto nos democráticos. Tal corrente é conformada por autores como Eli Diniz, Renato Boschi e Maria Antonieta Leopoldi, reunindo trabalhos realizados entre a segunda metade da década de 70 e a primeira metade da década de 90 (MANCUSO, 2007).

A quarta corrente é composta de brasilianistas como Bem Ross Schneider, Kurt Weyland e Timothy Power, em estudos realizados entre a segunda década de 90 até a data do estudo de Mancuso (2007), e sustenta que o empresariado industrial é incapaz de agir coletivamente, tanto no âmbito intrasetorial como no intersetorial, em razão do sistema corporativista que, de acordo com estes autores, seria pouco representativo.

Por fim, a quinta onda, integrada por autores como o próprio Mancuso, Amâncio Jorge de Oliveira, Eli Diniz, e Renato Boschi, afirma que a burguesia industrial brasileira realizou um grande processo de organização e mobilização ao longo da década de 90 em diante, que resultou em frutos concretos como o estabelecimento de demandas unificadas, tais como as da agenda de redução do “custo Brasil”, além da campanha efetivamente realizada para convencer a sociedade de sua necessidade, bem como a criação da Coalizão Empresarial Brasileira. Essas ações foram gestadas justamente no principal órgão de cúpula do sistema corporativo, qual seja, a CNI, o que demonstra a proatividade e efetividade da atuação política empresarial.

1.2 Relação entre empresariado e órgãos governamentais desde Vargas: perspectiva institucional e eixos conceituais

Getúlio Vargas, em face da árdua meta de centralizar e modernizar a governança inaugurou um longo transcurso de construção do Estado, no qual, conforme Nunes (2003), três eixos conceituais se instituíram – corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático – e se harmonizaram com o que até então preponderava, o clientelismo. Esses eixos conceituais, que definem as formas de interação entre Estado e empresariado, bem desiguais e distintos entre si, configuram o que o autor denomina como sistema institucional sincrético. (NUNES, 2003, p. 27)

Dessa forma, geraram-se novas demandas com o processo de diversificação da economia, ao qual a construção do Estado pode ser vista tanto como um reflexo quanto um fomentador, tendo em vista que a própria estrutura de representação de interesses incorporada como estrutura de interlocução governamental foi concebida como um espaço direto de negociação, como se viu anteriormente. As formas encontradas de responder a essas consubstanciaram conjuntos de procedimentos bastante distintos, que configuraram os eixos conceituais já mencionados.

Corporativismo e clientelismo consistem em expedientes direcionados ao controle político, à mediação de interesses e o domínio de recursos materiais disponíveis. O primeiro funda-se em regras formais legalizadas e semi-universais. De acordo com Cawson (1985), tais compromissos são obtidos por meio de barganha, num processo de cooperação. Já o clientelismo está calcado nas relações pessoais individuais, informais (inclusive do ponto de vista jurídico), ocorrendo, dessa forma, por meio da troca generalizada (NUNES, 2003, p. 40).

Por conseguinte, as regras existentes no corporativismo têm por objetivo principal a incorporação e o controle das demandas e anseios do grupo social submetido às mesmas como forma de relacionamento político com o Estado. Sua semelhança com o clientelismo cinge-se ao ponto de ser uma “arma de engenharia política” destinada para o controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis (NUNES, 2003 p. 37).

O clientelismo, por sua vez, caracteriza-se por ser constituído de agrupamentos, pirâmides ou redes que, ao contrário do que ocorre no corporativismo, concorrem pelos recursos disponibilizados pelo Estado. Essa concorrência se dá de maneira informal e não institucionalizada, tendo por base exclusivamente o consentimento individual dos atores estatais.

Por seu turno, o insulamento burocrático representa o meio de esvaziar a arena política, através de anteparos institucionais, e, com isso, preservar os núcleos técnicos do Estado em face de demandas ou pressões de outros atores. Esse padrão de atuação do Estado se instituiu quando da criação do Departamento de Administração do Serviço Público, em 1938 (primeiro governo Vargas), mas ganha novo impulso no contexto após 1945.

É nesse período, destarte, em que se observa o controle praticamente absoluto da máquina pública pelos partidos políticos e pelo núcleo técnico governamental (SUMOC, BNDE e Grupos Executivos). Enquanto os primeiros comandavam o Congresso, os Ministérios e parte do orçamento, o segundo controlava outra fatia expressiva do orçamento, gozando de plena autonomia para a implementação de vultosos projetos de investimento.

Desse modo, com boa parcela dos recursos do Estado mobilizados e sob os auspícios dos corpos técnicos burocráticos, a possibilidade de atuação ou mobilização privada fica em certa medida limitada, tendo em vista o grau de autonomia inerente à própria natureza dos órgãos os quais estes constituem.

Em uma outra dimensão destrinchada por Nunes (2003), o insulamento burocrático seria a estratégia utilizada pelas elites, inclusive a empresarial, para evitar o espaço ou a margem de controle dos partidos. Nesse sentido, o insulamento não seria, pelo menos não exclusivamente, uma forma do Estado afastar as demandas setor empresarial, mas sim um meio de otimizar a utilização dos recursos disponíveis, ao reduzir o universo de agentes envolvidos no processo de barganha pelos mesmos.

Nesse diapasão, deve-se verificar que o fenômeno do insulamento não se dá de maneira absoluta. Em primeiro lugar, há variações no grau de isolamento entre as agências governamentais e também dentro de cada estrutura ao longo do tempo. O relacionamento com atores externos selecionados é essencial para a concretização das políticas e para a subsistência dos núcleos burocráticos.

Nesse sentido, os atores estatais que compunham o corpo técnico dos aludidos órgãos eram, além de tecnocratas, personagens envolvidos no mundo político, de forma a buscarem garantir o exercício de seus cargos de maneira autônoma, sendo esta autonomia, no entanto, consideravelmente precária.

Outrossim, o universalismo igualmente se insere como forma de evitar as relações pessoais que caracterizam o clientelismo. É designado, quando posto em prática, pelos modelos horizontais e impessoais de representação de interesses existentes nas sociedades mais avançadas, tendo por eixo ou fio condutor os conceitos de cidadania, igualdade perante a

lei, sendo operado por um governo representativo, que, por sua vez, está submetido a um sistema de freios e contrapesos.

A dimensão universalista no Estado brasileiro revela-se na incorporação de funcionários públicos por meio de avaliações objetivas de mérito ou concursos, fato praticamente inexistente antes do processo de construção do Estado. A implantação e a busca pela meritocracia e eficiência da administração pública também obedeciam à lógica de procurar otimizar a utilização dos recursos disponíveis, o que interessava à lógica do desenvolvimento econômico almejado pelas elites econômicas em ascensão a partir do período industrial.

Destarte, infere-se que os eixos conceituais que podem ser utilizados para compreender a relação entre os setores empresariais e o governo ao longo do tempo são, sobretudo, o corporativismo, e o clientelismo. O primeiro se materializa na concepção do sistema de representação de interesses, o segundo no atendimento de demandas por meio de audiências particulares, por exemplo, conforme registra bibliografia correlata ao tema. Isso não significou, contudo, que os recursos foram poupados ou tiveram seu acesso dificultado pelos agentes estatais no tocante aos desígnios da classe empresarial, uma vez que esta pode desfrutar de medidas e políticas públicas amplamente favoráveis.

Além disso, tanto o insulamento burocrático quanto o universalismo foram praticados também em favor de seus interesses, evitando a ingerência de outros atores que pudessem prejudicar a melhor utilização dos recursos em favor do desenvolvimento, como os partidos ou indivíduos com pretensões de ocupar cargos no governo sem qualificação para tal, em determinadas situações.

1.3 Teorias e Instâncias Decisórias dos Tratados Internacionais no Brasil

No que concerne especificamente à política comercial, no período da redemocratização em diante, tem-se que a mobilização dos atores internos diante da extensão da agenda comercial brasileira inserida nas negociações internacionais promove o deslocamento de temas normalmente circunscritos aos órgãos burocráticos formuladores da política externa brasileira para o debate público. Quando suscita questões acerca dos impactos distributivos provenientes de acordos externos, as negociações internacionais expõem a natureza da

coordenação da forma de agir entre a autoridade estatal (“política externa como política de Estado”) e a representação dos interesses privados (“controle democrático”) (LIMA, 2000).

Tal mobilização deriva, por sua vez, não somente da superação da autocracia civil-militar, período no qual o insulamento burocrático e o clientelismo foram vetores de políticas de favorecimento comercial em favor de produtos fabricados localmente, mas também em razão da nova política de abertura comercial que se impõe no período, em que se busca a estabilização econômica.

A integração à economia internacional e à 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, 2000, p. 287).

Nesse diapasão, a abertura política das décadas precedentes e a liberalização econômica hodierna concomitaram para alterar a relação entre a burocracia formuladora da política externa e outros organismos políticos e grupos internos, posto que esta burocracia passa a ter que mediar interesses setoriais, adentrando diretamente no conflito distributivo doméstico. (LIMA, 2000).

Por conseguinte, tem-se que ao não contrariar ou mesmo tangenciar interesses dos mencionados grupos e organismos internos e ao mesmo tempo não dever-lhes “satisfações”, tendo em vista tratar-se de um regime ditatorial, os governos neste inseridos tinham um padrão de relacionamento essencialmente diverso no que tange aos interesses do capital instalado localmente para a política comercial externa.

Tal cenário alterou-se de tal maneira na década de noventa, que autoras como Diniz (2003) e Lima (2000) sublinham, ao mesmo tempo, o desinsulamento da atuação do Ministério das Relações Exteriores como regra geral e o reinsulamento burocrático nas competências de política comercial, obedecendo à lógica da abrupta abertura econômica, agora concentradas no Ministério da Economia, que em menos de dois anos voltou a se chamar “da Fazenda”.

Enquanto isso, de acordo com Lima (2000), a abertura política, materializada na realização de eleições livres, possibilitava que a população escolhesse os candidatos que se comprometiam com a estabilização econômica. Nesse sentido, as demandas do setor empresarial, em especial daquele cujo capital está instalado localmente, passam a ser cada vez mais impositivas, fato que impulsiona as tentativas de diálogo.

Uma teoria relevante que auxilia na compreensão sobre o papel mediador dos organismos governamentais diplomáticos nos conflitos distributivos internos é a dos “jogos de

dois níveis”, do cientista político Robert Putnam. De acordo com a mesma, o negociador ou mediador busca, no primeiro nível (internacional), elevar ao máximo sua capacidade de satisfazer os interesses internos. Já no segundo nível (interno) o mesmo é obrigado a negociar com atores políticos que demandam do governo as propostas que julgam mais vantajosas. O diálogo em relação aos dois níveis ocorre simultaneamente. (PUTNAM, 1988)

Dessa forma, cada líder político nacional está presente em ambas as arenas. Na arena internacional, postam-se as contrapartes estrangeiras, incluindo diplomatas e assessores que se reportam aos outros governos. Já na arena interna estariam localizados os representantes dos principais e mais influentes grupos de interesse, os porta-vozes das agências domésticas, as figuras partidárias e os parlamentares.

A mencionada teoria surge num contexto em que explicações acerca dos acordos internacionais cujo eixo girava em torno dos Estados nacionais, como se houvesse interesses unitários dentro dos mesmos ou somente os interesses destes fossem relevantes. Por isso, foram chamadas pelo autor de “estadocêntricas”. Sua abordagem inovadora concebe como atores dos acordos internacionais também as organizações não-estatais, além de estabelecer a lógica fundamental de que é em função destas que a atuação estatal se desenvolve e não o contrário.

Nesse sentido, é fundamental, de acordo com a nova perspectiva inaugurada por esta teoria, considerar todos os atores sociais e grupos de pressão internos e externos, envolvidos na tentativa de influenciar os acordos internacionais que tangenciem seus interesses. É importante salientar que tais grupos podem muitas vezes ser elementos de legitimação e sustentabilidade interna para os governos nacionais que operam as negociações dos aludidos tratados.

Por organizações não-estatais, desse modo, entende-se todos os atores que não são abarcados pela órbita do Estado. Trata-se, dessa forma, de uma explicação pluralista-construtivista em oposição às explicações realistas que até então eram predominantes. Ambas estão localizadas no campo das Relações Internacionais.

Nas teorias realistas, a vontade estatal é o eixo explicativo central dos movimentos principais na seara internacional, relegando outros atores a um papel que varia de secundário a insignificante. Já de acordo com os pluralistas-construtivistas, o papel do Estado é relevante, mas deve sempre ser considerado em conjunto com os demais atores não-estatais, que assumem uma relação dialética no processo dos acontecimentos internacionais, em especial aqueles de caráter decisório.

No que concerne às aspirações comerciais internas de um país, a cientista política Helen Milner considera que estas constituem o elemento definidor para os acordos internacionais. São organizadas em um sistema poliárquico, que chancela as escolhas externas. Os interesses dos atores políticos nacionais consistem no que a autora delimita como estruturas domésticas de preferência. Estas podem variar em cada tema, mas no modelo de Milner (1997) os atores a serem mormente considerados são os Poderes Executivo e Legislativo e os grupos de interesse mais poderosos do país analisado (MILNER, 1987, p.18).

Assim sendo, de acordo com esta teoria, os desígnios ou ambições comerciais dos atores internos devem não apenas ser considerados em conjunto com a vontade estatal, mas são o principal fator explicativo para a ocorrência dos acordos internacionais, em especial, evidentemente, aqueles de caráter econômico. O modelo poliárquico de Milner tem por base o de “ator racional” de Allison, em que as variáveis estranhas à vontade estatal alteram ou relativizam a situação inicial em favor de fatores domésticos.

Na literatura nacional, dedicada à análise da prática do processo político brasileiro, no entanto, autores como João Augusto de Castro Neves e Maria Regina Soares de Lima centram os estudos nas relações dos órgãos do Poder Executivo entre si e destes com o setor privado. Isso ocorreria em razão da baixa institucionalização das relações entre o Ministério das Relações Exteriores e o Poder Legislativo (CASTRO NEVES 2003, LIMA 2000).

Dessa forma, consoante os referidos autores, as instituições predominantes nos processos de negociação e modulação de acordos internacionais, especialmente daqueles de cunho comercial, seriam aquelas pertencentes à estrutura do Poder Executivo Federal. Dentre as justificativas pelas quais é possível pensar as razões sobre a ocorrência desse fato estaria a presença de quadros técnicos capacitados no que tange ao tema do comércio exterior na estrutura do Executivo, em contraste com a sua ausência no Legislativo.

Um autor que se aprofunda no aspecto geral das razões do processo negociador, por meio de um estudo comparativo, é Nunes de Oliveira (2003), onde o mesmo evidencia a atuação no processo decisório dos Congressos Nacionais brasileiro e estadunidense. De acordo com o exposto por sua teoria, o legislativo estadunidense participaria do referido processo antes, durante e também como ratificador do mesmo, enquanto que o brasileiro só atuaria na última etapa aludida.

Nesse diapasão, fica empiricamente comprovada a referida teoria, ao mesmo tempo em que se detalha em que medida e em quais dimensões ocorre a menor participação do Poder

Legislativo interno. Tem-se que enquanto este está presente apenas na etapa ratificadora, o Poder Executivo está presente em todas as três etapas, inclusive no processo de ratificação.

Tal dinâmica sugeriria o exercício, por parte dos ministérios, do papel formulador da política externa no seio do Poder Executivo, em um possível processo de interação com o setor privado, por meio da utilização de estudos técnicos e consultas públicas. Contudo, de acordo com Nunes de Oliveira (2003), os atores produtivos internos teriam preferido muitas vezes atuar diretamente junto aos políticos do Poder Executivo, sendo que os órgãos ou departamentos compreendidos pelos ministérios que, pelo menos em teoria, têm a atribuição de negociar e normatizar os acordos, são de natureza técnica.

No que concerne ao processo ratificador pelo Legislativo, há, ao longo do tempo, uma ampla discussão doutrinária entre os juristas acerca da possibilidade de o Congresso poder ou não realizar emendas de caráter aditivo, supressivo, modificativo e até mesmo substitutivo em relação aos tratados e acordos internacionais. Trata-se de tema controverso em função da falta de clareza do texto constitucional ao disciplinar a matéria, dispondo apenas que o Legislativo Federal deve “resolver definitivamente” sobre a aprovados dos aludidos tratados e acordos.

Entre as correntes que entendem ser lícito ou não a modificação, pelo Poder Legiferante, dos termos das avenças internacionais, a que sustenta que não deve haver tal possibilidade é a amplamente majoritária, filiando-se à mesma Antônio Deodato, João da Fonseca Hermes Júnior, Assis Brasil, Antônio Cançado Trindade, Celso Mello e Valério Mazzoulli. Os que entendem que pode haver mudanças no texto legal, por sua vez, se dividem com relação à natureza aditiva, supressiva, modificativa ou substitutiva das alterações possíveis. (GABSCH, p. 91, 2010)

Contudo, na prática legislativa, a regra tem sido a aprovação dos tratados e acordos internacionais tal como negociados pelo Poder Executivo, havendo, entretanto, exceções esporádicas. O Congresso, dessa forma, condicionou em casos (bastante) pontuais a aprovação de alguns tratados a uma modificação em seu texto, sendo esta negociada pelo Poder Executivo com as outras partes.

Este foi o caso dos Tratados entre o Brasil e a Tchecoslováquia (1963) e deste com a CEPAL (1994), sendo que em ambos os casos as contrapartes aceitaram as alterações. Dessa forma, ainda que seja possível ocorrer a aprovação condicionada, essa deve se adstringir aos temas do texto originalmente negociado, sendo defeso a inclusão de outros.

Assim sendo, há toda uma parte técnica envolve o processo decisório de se entrar em negociações de um acordo comercial internacional por considerar que este pode ser vantajoso,

bem como o processo das negociações em si, que envolve a troca de ofertas e a discussão dos marcos normativos acerca de temas que abrangem desde as disposições fitossanitárias e aduaneiras, até as questões de propriedade intelectual. Todavia, são os políticos que ocupam as funções de gerência e comando dos ministérios, o que torna a tática de contatá-los vantajosa, no sentido de haver efetividade no que determinam indivíduos em função de comando em relação a seus subordinados.

Consoante Diego ZocanBonomo, o MRE se fortalece como instância decisória em 2006, o que supostamente teria resultado em que as decisões acerca das negociações internacionais ocorressem de forma isolada a partir de então. Isso teria provocado críticas de membros da Coalizão Empresarial Brasileira, órgão de cúpula criado no âmbito da CNI para o engajamento nas tratativas comerciais internacionais, tendo em vista que o motivo precípua para a criação deste órgão seria, antes de mais nada, materializar um instrumento de pressão empresarial para a abertura da política comercial brasileira à influência empresarial. (BONOMO, 2006, p. 92).

Dessa forma, na perspectiva dos membros da referida entidade de representação empresarial, teria havido certa centralização acerca das decisões em matéria de acordos internacionais, especificamente sobre aquelas tomadas na condução das negociações do tratado europeu-sul americano, tema desta pesquisa. Tal forma de proceder teria implicado na redução dos espaços de interlocução com determinados setores empresariais, especialmente aqueles interessados no acordo em questão.

Sem embargo, a CEB continuou operando como entidade provedora de informações para o MRE, através do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, ao mesmo tempo em que isso ocorria (Bonomo, 2006, p. 79). Ademais, deve-se a isso acrescer o fato de que consultas públicas do governo ao setor privado, em matéria de comércio exterior e em relação ao tratado com o bloco em específico, continuaram a ocorrer por meio do mesmo MDIC, a fim de mapear os interesses do aludido setor e identificar suas forças e sensibilidades.

Por conseguinte, nota-se que os espaços de interlocução técnica do empresariado com o governo foram mantidos, tendo em vista que não apenas houve o intercâmbio de informações técnicas, mas estas foram solicitadas por um órgão governamental com papel relevante em amplos estudos acerca da política comercial a ser adotada, de forma específica, nas negociações do acordo em tela.

Tais circunstâncias indicam a necessidade de uma investigação mais aprofundada, de modo a verificar se as teorias “estadocêntricas” de fato explicariam os processos negociadores,

como sugere Bonomo, ou se as teorias de Putnam e Milner, em alguma medida, possuiriam uma aplicabilidade maior em relação às negociações do bloco europeu com o Mercosul, no que tange às ofertas e aos posicionamentos brasileiros.

Nesse particular, cabe salientar que o período a ser examinado nesta pesquisa estende-se para além daquele verificado pelo autor mencionado acima. Tal circunstância indica que, a depender da época analisada, os eixos ou teorias explicativas podem variar, sendo que, dessa forma, todos estes devem ser mencionados anteriormente na pesquisa, conforme se faz agora neste estudo.

Assim sendo, considerando o exposto neste item, é possível compreender de forma mais precisa o porquê de entidades representativas empresariais se dirigirem a certos órgãos governamentais e não a outros, quando o assunto se refere a negociações comerciais internacionais que envolvam o Brasil.

1.4 A Demandante: características e forma de composição da CEB

A criação da Coalizão Empresarial Brasileira é considerada por Nunes de Oliveira (2003) como o alcance de um novo patamar na história da representação empresarial no País, uma vez que, de forma inédita, se constitui uma entidade de cúpula multissetorial com alcance nacional. Outra particularidade é o fato dessa organização tratar de uma área de interesse específica, ou seja, a negociação de acordos comerciais internacionais. Para isso, passou a arrogar para si a coordenação de diversas demandas, desde aquelas provenientes de federações e confederações, até associações setoriais independentes.

Dessa forma, o modelo construído logrou reunir diversos setores com interesses potencialmente muito diversos entre si, de tal forma a tentar harmonizá-los e conciliá-los em nome da criação de um instrumento de pressão que possa render benefícios maiores do que as eventuais perdas que podem ocorrer nas barganhas internas, quando em ocasiões como a tomada de posicionamentos e o momento de arcar com os custos organizacionais e das próprias barganhas.

Outrossim, a forma de associação é simples, bastando para a empresa avulsa que quiser integrá-la a aprovação de uma entidade representativa de classe. Trata-se de um mecanismo informal, sem personalidade jurídica e desburocratizado, inspirado no modelo

mexicano de interlocução coordenada entre o empresariado e o governo. Reúne uma base de mais de cento e setenta membros.

Por conseguinte, qualquer entidade representativa de classe, mesmo que autônoma em relação ao sistema corporativo, seja no âmbito das Confederações Nacionais ou das Federações Estaduais, estaria apta a integrar a Coalizão, desde que apresente seus membros. Não parece ser um filtro ou requisito consideravelmente dificultador de acesso às empresas avulsas a exigência de aprovação de uma entidade representativa de classe, uma vez que se verifica a presença de um número considerável de avulsas entre os membros da CEB.

Consoante Nunes de Oliveira (2003), a CEB possui três formas principais de atuação: representação de interesses empresariais, formulação de políticas convenientes ao setor privado e exercício de influência perante o governo. Desse modo, segundo o autor, o órgão realizou sondagens setoriais e recebeu *position papers* de variadas entidades e empresas que foram entregues ao governo para fundamentar a posição deste em encontros oficiais.

Nesse diapasão, percebe-se que as formas de atuação da Coalizão resultam em custos organizacionais que são recompensados, tendo em vista a receptividade e a utilização dos documentos produzidos. Por outro lado, a maneira com que se aproveita, tais documentos pelos órgãos governamentais, de sorte a empregá-los como guias ou bússolas em sede de reuniões negociais indica a sinergia com que atuam, nesse aspecto, estes órgãos e a entidade representativa em questão.

No que tange à sua organização interna, a CEB possui uma Secretaria Executiva, coordenada pela CNI, e também o Conselho de Orientação Estratégica (COE), cuja composição é preenchida por representantes das organizações empresariais de cúpula e entidades setoriais com expressiva participação no comércio exterior do País. Como os nomes sugerem, ambos têm funções distintas entre si e atuam de forma separada.

Desse modo, a Secretaria Executiva funciona como um órgão deliberativo em relação às tomadas de posição da referida entidade, no qual seus membros decidem sobre tais assuntos, além de ser responsável por promover e moderar as discussões que acontecem no âmbito da Coalizão.

Já o Conselho de Orientação Estratégica, por sua vez, é o órgão consultivo de nível superior da CEB, onde estão reunidos vinte e cinco membros, que representam as organizações empresariais de cúpula e entidades setoriais com relevante participação no comércio exterior brasileiro.

O mencionado órgão tem diversas funções, sendo estas as seguintes: formular estratégias para ampliar a influência do setor empresarial sobre as posições brasileiras em matéria de negociações comerciais internacionais; liderar a representação de interesses do empresariado brasileiro em negociações comerciais internacionais; estimular a capacitação de representantes empresariais para negociações comerciais internacionais.

Além destas, há também as seguintes: assegurar que a CEB represente, de fato, a mais ampla gama dos interesses empresariais, através da mobilização de empresários e entidades empresariais de todos os setores interessados nas negociações; apresentar as posições e recomendações empresariais aos ministros de Estado das áreas envolvidas nas negociações; e representar a CEB nos mais importantes foros internacionais.

Além da CNI, outras importantes confederações de grande vulto para a economia brasileira que compõem a CEB são: Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNIF), Confederação da Agricultura e da Pecuária (CNA), Confederação Nacional dos Transportes (CNT). Também conformam a Coalizão a Associação do Comércio Exterior do Brasil (AEB), e o Conselho Empresarial da América Latina (CEAL) (MATHIAS, 2011).

A vista das características que foram apresentadas, tanto no que tange à representatividade quanto ao concernente aos órgãos internos e suas funções, será possível compreender de forma mais clara a atuação da entidade representativa estudada, bem como a existência dos espaços a ela abertos, mais adiante.

2. COMÉRCIO EXTERIOR E INSTITUIÇÕES INTERNAS

2.1 Liberalização comercial: Economia política, vantagens e desvantagens

De início, cabe salientar que o objetivo deste item é trazer as visões de distintos autores acerca do processo de intensificação do comércio exterior, a ponto de se chegar no atual contexto de disseminação de acordos de livre comércio. Na visão de autores representativos na literatura sobre o tema, o que justificaria a emergência dessa realidade? Dessa forma, não é pretensão deste trabalho aprofundar a análise das possíveis vantagens e desvantagens acerca do acordo em questão, de modo específico.

Todavia é indispensável contextualizar o tema do trabalho não apenas pelo lado da atuação empresarial interna, mas também no que concerne às concepções teóricas que se propõem a explicar o fenômeno da intensificação das trocas comerciais a nível global, uma vez que o mesmo constitui parte essencial da realidade na qual o tema do presente estudo está circunscrito.

O contexto do florescimento da liberalização comercial internacional, no qual surgem os acordos de livre-comércio intra e extrarregionais, baseia-se em profundas transformações ocorridas a nível financeiro e político. O fim do sistema de Bretton Woods e da Guerra Fria abriram novas possibilidades de acesso a mercados e matérias primas às economias centrais. Dessa forma, diferentes autores voltam-se à interpretação das referidas transformações, a fim de explicar suas causas e consequências na nova ordem mundial que então emergia. No tocante ao comércio, a conclusão da Rodada Uruguai é tida como o paradigma de uma nova ordem institucional que é estabelecida com o fito de promover as trocas comerciais entre os Estados.

Por conseguinte, no nível econômico-financeiro, a erosão do acordo de Bretton Woods provocada pelo fim do padrão ouro-dólar, de forma unilateral pelos EUA, possibilitou que estes desvalorizassem sua moeda, aumentando a competitividade dos produtos estadunidenses de forma instantânea no mercado internacional. Além disso, gerou a diminuição das reservas de dólares no mercado, o que diminuiu a liquidez e os recursos disponíveis para investimentos.

O fim da Guerra Fria, por seu turno, possibilitava o acesso aos mercados dos antigos países comunistas pelas potências ocidentais, o que se traduzia em oportunidades comerciais que poderiam ser maximizadas com níveis maiores de liberalização do comércio internacional.

É esse cenário repleto de movimentos nos tabuleiro econômico-político global que os autores de então buscarão explicar, com ênfase nas causas e consequências da expansão da liberalização comercial, um dos fenômenos mais abruptos, visíveis e contundentes observados na nova ordem mundial.

Em uma visão que se contrapõe àquelas liberais então em voga, obtendo grande destaque no meio acadêmico em diversos países, Hobsbawn (1994) observa que com a desregulamentação financeira provocada pelo rompimento do acordo de Bretton Woods, os Estados perdem o controle da economia internacional. Outro efeito colateral mencionado é que os países subdesenvolvidos se afundam na crise da dívida externa, sendo que, desse modo, a desproporção da riqueza entre países ricos e pobres aumenta exponencialmente.

Por conseguinte, a revogação do aludido acordo, planejada precipuamente para possibilitar a retomada da competitividade dos produtos estadunidenses nos mercados internacionais e doméstico, contribui substancialmente para a perda de controle dos países sobre os capitais que estavam alocados nos mesmos. Isso redundou também no estreitamento das margens de financiamento da produção local em muitos Estados (HOBSBAWN, 1994).

Nesse sentido, os países periféricos ficam desprovidos de meios para financiar suas exportações, o que acaba por relegá-los a uma permanente condição de subdesenvolvimento. Assim sendo, a previsão correta a ser feita acerca da liberalização do comércio seria a de que a mencionada desproporção fosse continuamente amplificada ao longo do tempo. A solução plausível para que o sistema econômico funcione de maneira satisfatória, dada a realidade dos acordos e trocas que já estava colocada, seria o surgimento de alguma organização ou autoridade pública a quem competisse o enfrentamento dos efeitos distributivos e ambientais resultantes do livre-mercado (HOBSBAWN, 1994).

Por esse ângulo, considerando que a liberalização do comércio já estava posta, o que resta fazer para que se evite de forma eficiente o agravamento e a permanência da condição de negação do desenvolvimento dos países periféricos seria o combate ou a modulação dos efeitos da desregulamentação financeira. Tal determinação permitiria buscar formas de evitar a perpetuação da impossibilidade do financiamento da produção e da infraestrutura nas mencionadas nações (HOBSBAWN, 1994).

O conceito de hegemonia é o principal fator explicativo das transformações em curso na obra de Arrighi (1994), outro reconhecido crítico das mesmas. As organizações hegemônicas que emergem do novo estágio do sistema capitalista se materializam na empresa multinacional e no capital financeiro. Tendo em vista as barreiras impostas pelos Estados

nacionais, já não podem se expandir, razão pela qual seria necessário a implantação de uma estrutura análoga a um governo mundial.

Tal governo seria, nesse sentido, o substituto da soberania dos Estados nacionais. A princípio este pode parecer um conceito exótico, mas trata-se da construção do arcabouço normativo e político, dentro do sistema internacional, que favoreça e legitime a livre alocação de recursos das organizações dominantes, de forma que estas possam se ver cada vez mais livres para multiplicar seus rendimentos, não se importando com os impactos sociais distributivos. A propriedade principal desse arcabouço é ser capaz não só de se contrapor à vontade dos Estados nacionais, mas de limitá-las ao máximo ou mesmo anulá-las, por meio de restrições de ordem principalmente econômica (ARRIGHI, 1994).

Fundado na premissa marxista de que o processo acumulativo capitalista ocasiona a necessidade de superar suas barreiras organizacionais iminentes, o autor observa que as ordens institucionais anteriormente instauradas visavam à cooperação entre Estados nacionais e empresas privadas, de forma a privilegiar a acumulação. Na ordem anteriormente estabelecida, Bretton Woods, a estabilização monetária era necessária no contexto pós Segunda Guerra Mundial, de modo a garantir o ambiente de crescimento e a consequente acumulação de capital nas décadas seguintes (ARRIGHI, 1994).

Assim sendo, esta ordem beneficiava o processo de condensação de riquezas ao beneficiar a disponibilização de financiamentos ao capital produtivo, não apenas pela estabilização econômica, mas também, em particular, pela manutenção de um dólar valorizado, o que tornava vantajosa a acumulação de reservas da moeda, facilitando a disponibilização de capital a custo baixo para as inversões. Assim, tal arranjo obedecia à lógica da acumulação de capital em um mundo pós-guerra (ARRIGHI, 1994).

Ocorrida a fase de consolidação e desenvolvimento econômico, que resulta no progresso material dos decênios posteriores à segunda grande guerra, a fase posterior é a de acumulação financeira da riqueza daí advinda. Para isso, de acordo com o autor, o capital, representado pelas companhias transnacionais e o mercado financeiro, necessita resguardar-se das demandas de incremento do consumo de massas advindas dos próprios países centrais e de autonomia e desenvolvimento nos países periféricos. (ARRIGHI, 1994)

Nesse novo contexto, deixava de ser vantajoso investir em Estados já suficientemente endividados, ou em um sistema produtivo que já alcançava os níveis máximos de potencial de consumo de seus mercados, bem como com constante incremento de custos com mão de obra

e matéria prima. Dessa forma, o grande capital necessitava encontrar novos meios para se expandir.

Nesse diapasão, urgia a desregulamentação financeira e comercial, de modo que o capital financeiro pudesse se deslocar para os paraísos fiscais e as empresas transnacionais, por seu turno, tivessem o caminho livre para se deslocar dos países centrais aos periféricos, em especial aos da Ásia, de modo a utilizar mão de obra barata, evitar os sindicatos em seus locais de origem, mas, ao mesmo tempo, remeter os lucros aos mesmos, de forma a financiar a pesquisa e tecnologia e assim mantê-los no exercício do papel da centralidade econômica, por meio da inovação e geração de valor agregado (ARRIGHI, 1994).

Destarte, os arranjos econômico-financeiros gerados proporcionaram o surgimento do que hoje se conhece como cadeias globais de valor, onde as empresas com maior penetração no mercado global dispõem de centros de produção e montagem nos países periféricos, ou mesmo compram os produtos e serviços que demandam mão de obra intensiva de empresas locais, sendo que os processos de maior valor agregado e administração permanecem em seus locais de origem, nos países centrais. Para facilitar toda essa logística de deslocamento de capital e produção, os acordos de livre comércio e a desregulamentação financeira tiveram um papel de extrema relevância.

Nesse sentido, houve uma grande fragmentação da produção, onde pequenas, médias e grandes empresas são subcontratadas e proveem serviços às transnacionais, atuando em diversos níveis de coordenação produtiva. Tal fragmentação e especialização exige um nível muito maior de trocas comerciais internacionais, o que impulsiona o grande capital a pressionar politicamente pela consecução de instrumentos facilitadores, como os acordos comerciais de livre comércio.

Há, todavia, autores de grande prestígio acadêmico que pontuam que o aprofundamento das relações comerciais internacionais é positivo em qualquer situação. Mankiw (2005) assevera que quando um país se abre para o comércio internacional e se torna exportador de um bem, a situação dos produtores do bem melhora, enquanto os consumidores do país ao qual se destina a exportação ficam em melhor situação, ao passo que a situação dos produtores desse mesmo país piora. Nos casos de ambos os países, os ganhos do comércio superam as perdas.

Isso se explica por meio do princípio da vantagem comparativa, corolário da economia clássica. Mesmo que um país seja, num caso hipotético, mais eficiente ao produzir qualquer bem, ainda assim pode ser vantajoso comerciar com outros. Ao ser mais eficiente na produção

de determinado bem em relação a outros bens, mesmo que ao produzir esses outros bens de forma mais eficiente que outros países, tal país perderia a oportunidade de focar naquilo que produz melhor e gera mais renda, o que resulta num custo de oportunidade desnecessário (MANKIW, 2005).

Nesse diapasão, cada bem deve ser produzido no país que tem o menor custo de oportunidade para produzi-lo, o que acaba suscitando em oportunidades de comércio para qualquer tipo de país. Assim, sendo os países devem se especializar naquilo que são mais eficientes ao produzir, independentemente se são mais competentes ou não que outros, e devem se abrir ao livre-comércio, pois isso fará com que todos saiam ganhando.

Nesse sentido, uma tarifa – um imposto sobre as importações – desloca o mercado para um ponto mais próximo do equilíbrio que existiria na ausência de comércio. Embora os produtores internos fiquem em uma situação melhor e o governo arrecade receitas, as perdas dos consumidores superam esses ganhos. (MANKIW, 2005)

Outrossim, a instituição de uma cota de importação – um limite sobre as importações – tem efeitos semelhantes aos da tarifa. Mas, com as cotas, os detentores das licenças de importação obtêm a receita que o governo arrecadaria com uma tarifa. Há, no caso, transferência de ganhos. (MANKIW, 2005).

Portanto, o livre-comércio seria sempre mais benéfico uma vez que os ganhos dos que saem ganhando é sempre maior do que as perdas dos que saem perdendo. Ao se tornar exportador de um bem, os produtores do país saem favorecidos e os consumidores tem perdas, pois os preços aumentam na medida do mercado externo. Já quando se torna importador os consumidores ganham, pois, o preço diminui, mas os produtores perdem, porque tem que vender ao preço dos concorrentes externos. A renda ou economia gerada pelos produtores exportadores e pelos consumidores importadores seria sempre maior do que a renda perdida dos produtores que concorrem com importados e consumidores de mercadorias exportadas.

Krugman (1993), por sua vez, argumenta que a adoção de uma política protecionista terá mais probabilidade de resultar em efeitos prejudiciais às economias dos dois países envolvidos numa relação de comércio, uma vez que haverá dificuldade de definir medidas alternativas que conciliem os interesses entre consumidores e produtores, além do que os grupos de interesse tendem a incorrer em práticas de *rentseeking*. Dessa forma, a regra do livre comércio seria a alternativa mais indicada.

Por um lado, há os ganhos de eficiência provocados pelo livre comércio, argumento semelhante ao usado por Mankiw. Por outro, há uma justificativa “intelectualmente

respeitável”, de acordo com Krugman; Obstfeld (2014), para restringir o livre comércio, uma vez que os países poderiam melhorar os termos de troca (valor das importações e exportações) por meio de tarifas ótimas e impostos sobre as exportações. Todavia tal argumento só seria aplicável a países grandes, por estes terem influência sobre os preços do mercado mundial, ao serem produtores e consumidores de grande monta dos bens produzidos. Para países pequenos, o efeito seria nulo.

Outro argumento relativizado por Krugman; Obstfeld(2014) contra o livre comércio são as falhas de mercado doméstico, que consistem no desemprego ou subemprego da mão de obra em um determinado setor, defeitos nos mercados de capitais ou trabalho, etc. Para estes autores, trata-se de problemas de mercado doméstico, que seriam melhor tratadas “na fonte”, como flexibilizar o salário por exemplo. Mas caso isso não seja possível, a aplicação da “tarifa ótima” é a segunda melhor alternativa. Trata-se da tarifa suficientemente baixa para que os efeitos negativos aos consumidores sejam menores do que os ganhos obtidos pelos produtores.

Nesse diapasão, consoante estes literatos, os óbices ao livre comércio frequentemente são colocados como forma de favorecer interesses de pequenos grupos à custa da maioria, uma vez que, com constância, agem coletivamente de forma eficaz, ao contrário do conjunto de indivíduos (KRUGMAN; OBSTFELD, 2014).

Destarte, as categorias utilizadas tanto por uma quanto por outra corrente são bastante úteis para se compreender os possíveis benefícios e malefícios acerca da política comercial a ser aplicada no caso de um tratado de livre comércio, tanto do ponto de vista dos produtores e consumidores, quanto do ponto de vista do desenvolvimento nacional de países com condicionantes econômico-financeiras diversas entre si. Isso pode, eventualmente, ser verificado nas demandas empresariais a serem analisadas neste estudo, embora o exame mais aprofundado com a utilização das mencionadas categorias não esteja entre os seus objetivos.

2.2 As estratégias econômicas e de desenvolvimento e a evolução da Política Comercial e da Estrutura Burocrática Decisória

Para se compreender como as demandas empresariais são formuladas perante os órgãos governamentais, é necessário saber como a estrutura burocrática é conformada para

processá-las, bem como de que forma tem sido estabelecida a política comercial que tais demandas pretendem influenciar.

Por conseguinte, a estrutura burocrática tem um papel importante ao definir as competências dentro dos órgãos estatais, o que determina as formas de proceder dos grupos de interesse frente às questões que lhe são caras. Além disso, a conformação e a composição dos mencionados organismos indicam o grau de permeabilidade ou de “controle democrático” (LIMA, 2000) frente às decisões a serem tomadas.

Nesse sentido, para se explicar a estrutura burocrática hodierna é de bom alvitre tomar como marco inicial o exórdio da reformulação da política comercial que preponderava no período de substituição de importações. Consoante Marconini (2005) e Da Silva (2003), a política comercial tinha como fundamental elemento definidor a política industrial. A primeira era controlada e implementada por um órgão centralizado e com alto grau de autonomia, qual seja, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).

Dessa forma, o paradigma dos objetivos que estão por trás da política comercial se mostra útil para a compreensão do desenho de sua estrutura burocrática. Tendo em vista que a estratégia de desenvolvimento no período mencionado consistia em apoiar as indústrias que pudessem produzir localmente todos os tipos de mercadorias que pudessem substituir os equivalentes estrangeiros, seria de se supor que a política comercial fosse mais um dos suportes a apoiar este objetivo, com reflexos na organização dos órgãos responsáveis por aplicá-la.

Outrossim, as decisões de política comercial das mais variadas naturezas, desde as questões operacionais e regulatórias aos subsídios, desde o financiamento de exportações ao controle de importações eram proferidas pelo mencionado organismo, pertencente à estrutura do Banco do Brasil (Relatório CACEX, 1978). Assim, o período de substituição de importações se caracteriza, portanto, pelo nível praticamente absoluto de concentração decisória, contrastante aos níveis de transparência observados no mesmo íterim, além da instituição do contato informal e setorializado com grupos empresariais (MARCONINI, 2005).

Por conseguinte, tal órgão parecia ser uma verdadeira agência de fomento para o capital instalado localmente, tanto para os produtores com foco no mercado doméstico, quanto àqueles com foco nas exportações. Pode-se afirmar apenas que isso se trata de uma aparência, ou evidência, uma vez que os níveis de transparência do referido organismo,

conforme mencionado supra, eram baixos. Vale dizer, poderia servir como fomento para uns, mas possivelmente não para outros.

Por sua vez, o governo Sarney implementa a Nova Política Industrial (NPI), que desloca competências da CACEX a outras agências burocráticas e governamentais, esvaziando-a (RUA; AGUIAR, 1995). A estrutura tarifária passou a ser atribuição da Comissão de Política Aduaneira, que buscou simplificar o sistema de taxação de importados por meio da implementação da Tarifa Aduaneira Básica. O referido sistema, no entanto, permanecia tendo como função ser instrumento de fomento da política industrial no governo em questão.

Dessa forma, apesar da descentralização de competências ocorrida nas matérias de política comercial, a principal delas, qual seja, a estrutura tarifária, ainda que simplificada, continuou a obedecer aos mesmos desígnios da estratégia industrial. Assim sendo, os objetivos da reorganização burocrática em questão parecem ter sido a tentativa de dar mais transparência aos processos, bem como a simplificação dos procedimentos no caso específico das importações.

Irrompendo de forma abrupta com a lógica e os objetivos que norteavam a política comercial até então, o governo Collor, por meio das medidas provisórias 158 e 161, extingue a lista de produtos com importação suspensa e elimina a maior parte de subsídios à produção existentes até então. Estas medidas são apresentadas então pelo governo como parte do programa de estabilização da economia. Esta passa então a orientar a política comercial, cuja burocracia é profundamente transformada com a fusão dos ministérios aos quais seus órgãos estavam vinculados (RUA; AGUIAR, p. 261, 1995).

Nesse diapasão, o paradigma norteador da política comercial passa a ser oficialmente a estabilização econômica, sem, contudo, haver um tempo de transição razoável que pudesse fazer com que o desenho institucional fosse adaptado ou aproveitado sob qualquer aspecto. Tratou-se, assim, de uma mudança radical em relação aos órgãos que regiam a matéria, o que fez evaporar praticamente todas as regras e procedimentos existentes até então.

Dessa forma, a instância decisória em matéria de comércio exterior passa a ser o Ministério da Economia (ou da Economia, Fazenda e Planejamento), que rejeitou a possibilidade da participação de entidades representativas de atores privados. Suas decisões e principais medidas foram formuladas por meio de comissões formadas em ampla maioria por agentes públicos, de modo que as demandas colocadas pelos atores privados simplesmente não eram respondidas (RUA; AGUIAR, p. 268).

Assim sendo, o isolamento governamental agora provoca a exclusão geral de atores que antes tinham, de alguma forma, seus interesses atendidos, o que não deixa de se tratar de um fato, no mínimo, pouco usual.

Com níveis consideravelmente elevados de centralização e insulamento, a política comercial tem seus antigos órgãos extintos, desativados ou incorporados, de forma descaracterizada, à estrutura do novo ministério. Ainda que com a criação das “políticas de competitividade”, a formulação destas foi forjada, como visto acima, por meio de comissões pouco ou nada representativas, sendo pouco úteis para reverter o mencionado grau de insulamento (RUA; AGUIAR, p. 281).

Dessa forma, a condensação dos órgãos responsáveis por aplicar a política comercial, bem como sua agrupação em um ministério tradicionalmente ligado aos temas das políticas monetária e fiscal, com premência destas aos temas afetos à produção, significou a prevalência daquelas sobre esta. O deslocamento de competências ocorria, nesse sentido, conforme objetivos pré-estabelecidos.

Todavia, é somente no final do governo Collor que se cria um mecanismo efetivamente representativo ou permeável à participação dos atores privados do setor produtivo na seara governamental, qual seja, a Comissão Empresarial de Competitividade (CEC). Já no governo Itamar, foi também criada a Comissão dos Trabalhadores para a Competitividade (CTCOM).

Tais comissões permitiram, enfim, a volta de um certo controle democrático acerca das decisões afetas ao mencionado setor, todavia por pouco tempo, o que impediu esse fato de induzir mudanças duradouras ou significativas.

Nesse diapasão, o governo Fernando Henrique Cardoso retoma a tendência observada no mandato do presidente deposto, com o fechamento das instâncias corporativas que haviam dentro da burocracia pública. Em nome da estabilização econômica, prossegue-se com a abertura comercial, que associada à sobreapreciação cambial em níveis inéditos e às sucessivas elevações na taxa de juros, provoca uma onda de desnacionalização, por meio de fusões e aquisições em diversos setores (DINIZ; BOCHI, p. 48, 2007).

Estava consolidada assim a subordinação da política industrial à estabilização econômica, mais especificamente ao controle inflacionário, por meio da abrupta abertura à competição internacional, como forma de estabilizar os preços, além da chamada âncora cambial, ou seja, a valorização forçada da moeda através de instrumentos monetários, com a finalidade de baratear importados, o que aniquilou com a competitividade de muitas empresas.

No primeiro mandato de FHC, com o êxito do real e do controle inflacionário, as manifestações de dissenso no meio empresarial restam tolhidas. Já no início do segundo mandato, porém, as consequências negativas da política econômica de estabilização ficam cada vez mais gritantes, em especial o sucessivo aumento do desemprego. Isso cria o cenário propício para que duas entidades empresariais relevantes, quais sejam, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), exigissem publicamente a reinstauração de canais de diálogo no governo e uma reorientação enérgica da política econômica (DINIZ; BOCHI, 2003).

É importante sublinhar que houve uma onda de fusões e desnacionalização do capital produtivo em razão das políticas acima elencadas, o que fez com que o perfil do empresariado, agora em grande medida constituindo grandes empresas fundidas ou associado ao capital estrangeiro, também mudasse. Nesse sentido, a atuação mais incisiva de apenas duas entidades de classe no mencionado contexto pode ser entendida como a manifestação dos interesses que ainda permaneciam prejudicados em tais circunstâncias.

Nessa conjuntura, emergiu a proposição da criação do Ministério da Produção. Tal ideia não foi levada adiante a priori, mas ensejou a criação, no momento posterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Diniz; Boschi 2003). Dentro da estrutura deste foi criada a Câmara de Comércio Exterior (Camex). Entretanto, além do fato de que esta tinha caráter meramente consultivo, as competências de fato relevantes para o setor privado no que tange ao processo decisório seguiam reunidas em outros órgãos, em especial no Ministério da Fazenda, que seguia com as atribuições de fixar as tarifas aduaneiras (FERNANDES, 2013).

Dessa forma, o MDIC surge a partir da conscientização da necessidade da existência de espaços de interlocução acerca da política econômica, inclusive a comercial. A CAMEX, todavia, acabou por ter funções, naquele momento, apenas de recomendação ou quando muito de formulação de políticas que não tinham qualquer garantia de que seriam executadas.

Não obstante, ainda no final do governo FHC a competência de fixar as alíquotas dos impostos de importação e exportação é transferida para a Camex, por meio do decreto n. 3756 de 21 de fevereiro de 2001. O ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de então, Alcides Tápias, atuou de forma constante para que a mudança ocorresse, afirmando que a mencionada atribuição deveria ser do ministério ao qual está atrelada a política industrial do país e não à política fiscal, como era o caso do MF.

Nesse sentido, observa-se que o setor produtivo logrou ser representado efetivamente no ministério que lutou para criar, uma vez que o ocupante do cargo atuou dentro do governo de forma objetiva a deslocar a competência decisória de políticas públicas de sumo interesse para o setor para o âmbito de tal ministério. Este órgão, desse modo passava a ganhar cada vez mais relevância.

À essa importante modificação, acrescenta-se outra instituída no decreto n. 3981 de 24 de outubro de 2001, ainda no final do governo FHC, que consiste na translação, também para a alçada da Camex, da disposição de fixar os direitos antidumping e compensatórios, provisórios ou definitivos, e as salvaguardas. Mister salientar que o conselho deliberativo da Camex é composto pelos Ministros Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e o Secretário-Executivo da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

Por conseguinte, como era de se supor em qualquer organismo governamental, o poder decisório do mesmo ainda fica adstrito aos membros do governo. Seria inusitado se assim não fosse. Mas a relevância do fato da referida Câmara reunir semelhantes competências explica-se por outra de suas atribuições.

Nesse sentido, o órgão acima mencionado tem entre as suas funções apreciar os estudos e propostas apresentados pelo Conselho Consultivo, que reúne vinte membros do setor privado, além dos Ministros de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e de Relações Exteriores. Em maio de 2016, porém, a Câmara de Comércio Exterior é deslocada para o Ministério de Relações Exteriores, retornando, contudo, a orbitar o MDIC em março de 2017. Para a CNI, a Camex deve estar subordinada ao MDIC devido a este ter os quadros com a competência técnica necessária para editar suas resoluções (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017).

Assim sendo, as pautas do Conselho Deliberativo da Camex constituem-se, em grande medida, das demandas do setor privado acerca dos temas de seu interesse, o que pode incluir alterações na alíquota do imposto de importação de diversos produtos e serviços, bem como a aplicação de medidas antidumping ou compensatórias em relação aos mesmos, de modo que tais demandas, no que tange aos temas comerciais mais imediatos, sejam apreciadas de forma eficaz.

As competências que foram acumuladas pela Camex, dessa forma, ainda que não signifiquem o retorno ao paradigma anterior da submissão da política comercial à política industrial, indicam, de igual modo, que a primeira também deixou de ser mero instrumento da estabilização econômica, seja ela fiscal ou monetária.

Dessa forma, depreende-se que o poder decisório em matéria de política e defesa comercial, do ponto de vista institucional e mais imediato, está nas mãos dos ministros que conformam o Conselho Deliberativo da referida instituição governamental, tendo estes, por função estatutária, que apreciar as demandas e estudos técnicos formulados por representantes do setor privado nacional.

2.3 A Estrutura Burocrática Decisória e os eixos conceituais das relações políticas institucionais

No que concerne às posturas e procedimentos dos órgãos da estrutura burocrática decisória em matéria de política comercial em suas relações com os atores privados, tendo em vista os eixos conceituais compreendidos pelo corporativismo, clientelismo, universalismo e insulamento burocrático, pode-se encontrar elementos de mais de um em certas ocasiões, sendo que os que se destacam durante a trajetória do empresariado brasileiro enquanto classe são o corporativismo e o insulamento.

Quando do segundo governo Vargas, na fase de consolidação da industrialização, houveram dois órgãos, um a cada vez, que centralizavam e disciplinavam a aplicação dos instrumentos de política comercial. O primeiro foi a Carteira de Comércio Exterior, e a segunda era a Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Além disso, outro componente fundamental para o êxito do capital instalado localmente em relação à competição com produtos estrangeiros era a política cambial, controlada pelo Ministério da Fazenda.

Este, por sua vez era comandado, no período em questão, pelo industrial Ricardo Jafet, e provia proteção cambial aos produtos nacionais. Dessa forma, pode-se inferir que, nesse momento, o tipo conceitual político que se verificava na relação entre empresariado e governo seria o do universalismo de procedimentos, pois tal política beneficiava de forma ampla a todo o capital instalado localmente.

Por outro lado, a CEXIM dispunha de um instrumento que modulava o câmbio (abaixava) para importações de insumos industriais, especialmente de bens de capital

(LEOPOLDI, 1993). Nesse sentido, isso garantia com que os efeitos benéficos do câmbio fossem plenos aos setores que dependiam da importação de insumos. Além disso, era a CEXIM que emitia as licenças para as importações de produtos restringidos por cotas, o que também beneficiava o capital local. Assim sendo, constata-se que o referido órgão pode ser enquadrado no universalismo de procedimentos enquanto à definição de políticas ao setor privado interessado em produzir no país.

Todavia, a questão pode ser enxergada também de outros ângulos. A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, por exemplo opunha-se às medidas de cunho protecionista e intervencionista. Isso se explica pelo fato de que as indústrias fluminenses estavam mais associadas ao capital estrangeiro (LEOPOLDI, 1993). Além disso, o ministro Jafet era um grande industrial que foi um dos principais financiadores da campanha de Vargas.

Nesse sentido, pode-se argumentar que o eixo conceitual que mais se aproxima dos casos em tela seria o do clientelismo, tendo em vista a satisfação de interesses privados baseado em uma relação personalizada ou de troca generalizada (NUNES, 1997).

Já quando da criação da CAMEX, nesse mesmo governo, o sistema de cotas foi abolido, sendo implantado o sistema diferenciado de câmbio, em que seu preço variava conforme a essencialidade do bem a ser importado. Máquinas e insumos para a indústria eram, assim, considerados bens essenciais. Tal medida foi vista com desconfiança por representantes da FIESP, que em seguida foram convocados para reuniões com o governo, ao que modificaram suas impressões por perceber o caráter também protecionista da nova norma.

Nesse novo órgão, pode-se, portanto, identificar elementos tanto de insulamento burocrático, tendo em vista que suas decisões não foram tomadas com a anuência imediata das entidades representativas então predominantes, quanto também pode-se verificar elementos de corporativismo, por ser uma medida que beneficiava as empresas industriais importadoras de insumos e máquinas, representadas por suas respectivas corporações.

O período ulterior, do governo Kubistchek, foi marcado, para Leopoldi (2002), pela criação de “organismos burocráticos de caráter neocorporativo” (p. 108). As agências governamentais, por sua vez, teriam feição bipartite, aglutinando a burocracia técnica do governo à representação da elite empresarial. Nesse sentido, o caráter corporativista dos referidos órgãos adviria da forma de representação existente nas entidades de representação que o compõem.

Tal sistema – com a CACEX assumindo um protagonismo cada vez maior em matéria de política comercial – é mantido até o período autoritário. Ela própria, porém, era composta

de membros exclusivamente governamentais ou do Banco do Brasil em sua seção deliberativa, além de um alto nível de concentração decisória, vide suas diversas atribuições relacionadas à mencionada política, o que constituem elementos de insulamento burocrático.

Posteriormente ao fim do regime, as competências mais relevantes da CACEX são transferidas para a Comissão de Política Aduaneira. Tal órgão é composto por representantes de alguns ministérios e demais órgãos do primeiro escalão do governo, além de representantes da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação Nacional da Agricultura, e da Confederação Nacional do Comércio. Nesse caso, identifica-se a presença de caracterização do corporativismo em tal organismo, tendo em vista a presença das referidas entidades.

Como já assinalado anteriormente, este órgão continua tendo como objetivo servir de instrumento à política industrial, porém agora oficialmente com abertura à participação das entidades representativas. Isso significa que tanto o corporativismo verificado em tal momento, como o insulamento burocrático verificado no período anterior, podem ser considerados, a depender do caráter das decisões resultantes de seus organismos, como instrumentos para beneficiar os interesses dos membros da sociedade que buscam seus serviços.

Nos dias atuais, o órgão que reúne as principais competências acerca de defesa comercial é a Câmara de Comércio Exterior, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Tal ministério, desde sua recriação, tem sido espaço de interlocução entre os interesses do setor produtivo e o governo. O próprio Conselho Consultivo da referida Câmara, que tem a atribuição de pautar as reuniões de sua instância deliberativa, é composto por representantes do mencionado setor.

Dessa forma, percebe-se que, quanto à sua composição, tal organismo pode reunir elementos de insulamento, tendo em vista que os membros do setor privado a participarem passam pelo crivo do governo e nem sempre provém de entidades representativas, bem como pode reunir elementos de universalismo, ao proferir decisões que beneficiem a totalidade de um setor ou subsetor prejudicado pelos efeitos de uma prática de dumping ou subsídios elevados.

3. A INTERAÇÃO ENTRE O EMPRESARIADO BRASILEIRO E OS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO MERCOSUL-UE

3.1 O Rito Institucional entre empresariado e governo no Brasil para as negociações comerciais internacionais

Para a compreensão do papel do empresariado brasileiro frente aos processos de negociação comercial internacional, é fundamental a intelecção do rito institucional que tais eventos seguem ou ensejam, uma vez que, por meio de tal intelecção, é possível abstrair com notável precisão o nível ou poder de influência de tal grupo social no tocante aos referidos processos. É o que o presente item pretende demonstrar.

Entende-se aqui o rito institucional entre o empresariado e o governo como o processamento das demandas por acordos de livre comércio internacionais propostas pelo primeiro, o empresariado, dentro das instituições governamentais. É dessa forma que, via de regra, atualmente, se iniciariam os processos de integração comerciais internacionais no Brasil.

Assim afirmou o representante do Departamento de Negociações Internacionais (DEINT), vinculado ao Ministério de Indústria e Comércio, Helder Paulo Machado Silva. As informações trazidas aqui neste item são fruto de pesquisa empírica realizada por meio de entrevistas semiestruturadas tanto ao profissional mencionado, que atua nas negociações do acordo em tela desde 2005, como ao representante da gerência executiva da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), Fabrizio Sardeli Panzini, que opera neste órgão desde 2012. Estas entrevistas, por sua vez, foram operacionalizadas por meio de análise de conteúdo.

A escolha dos entrevistados se estabeleceu tendo em vista o papel central dos órgãos aos quais estão vinculados para o desenvolvimento das negociações internacionais nas quais o Brasil se envolve, bem como a visão de conjunto que as posições que ocupam potencialmente lhes propicia. Nesse sentido, Panzini exerce o cargo deliberativo mais alto, em conjunto com outros burocratas, da entidade representativa empresarial em estudo, e Silva é assessor do Departamento de Negociações Internacionais do ministério que estaria presente em mais etapas do processo negociador, como se verá posteriormente.

Isso significa dizer que as negociações comerciais internacionais seriam iniciadas ou por meio de manifestação de interesse de determinadas entidades corporativas de representação, nomeadamente a CNI (representada pela CEB), a CNA, a Abimaq e a

ANFAVEA, com preponderância da primeira, ou pela manifestação de interesse recíproco destas a parceiros comerciais estrangeiros.

Os posicionamentos iniciais são externados a determinados órgãos do governo brasileiro, especificamente o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério de Indústria e Comércio e o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Tais manifestações podem ser feitas por uma ou mais entidades, sendo que tem havido preponderância da CNI, por meio da CEB. Ocorre, dessa forma, por meio de estudos técnicos e ou documentos de posição, onde se identifica o interesse da entidade empresarial em abrir negociações para um acordo de livre comércio com um determinado país ou bloco econômico de países.

A partir daí, há uma interação entre órgãos de três ministérios, quais sejam, o do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), o de Relações Exteriores (MRE) e o de Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Cada um destes realiza funções específicas, porém interconectadas, sendo que logo de plano todos os três são informados da existência do mencionado interesse.

No MDIC, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX, órgão que compõe sua estrutura), em conjunto com a CEB, tem a função de realizar as consultas públicas junto às entidades que representam cada setor comercial, sendo que cada setor responde se permite “desagravar” seus produtos, ou seja, diminuir ou eliminar as alíquotas de imposto de importação que incidem sobre os mesmos. O MAPA participa da coleta dos dados que se referem ao setor agrícola.

A partir dos dados coletados nessas consultas, elabora-se uma planilha em excel e é feita a análise, ainda pela SECEX, no âmbito do MDIC, dos setores ofensivos e defensivos quanto ao acordo em estudo. Também sob a coordenação desse órgão, se houver setores sensíveis à diminuição de alíquotas, há reuniões com membros das associações que representam os referidos setores, sendo que estes são quase sempre os burocratas em posição de comando nas referidas instituições.

Em seguida, os aludidos ministérios interagem entre si, com o fito de assimilar os interesses identificados de cada setor. As alíquotas são negociadas conjuntamente entre tais ministérios e as associações setoriais. Forma-se então uma posição comum - que não se constitui necessariamente num consenso – sendo a mesma levada aos sócios do Mercosul pelo MRE, através de um órgão que compõe sua estrutura, o Departamento de Negociações Comerciais e Extra-regionais (DNCE).

Nesse sentido, essa é a primeira etapa em que se vislumbra uma das funções específicas do MRE, que é a de coordenar as interações entre o Brasil e seus sócios dentro do bloco sul americano. A etapa seguinte consiste na formação da posição comum do Mercosul, da qual resultará a oferta do bloco em relação ao nível de abertura comercial das mercadorias e serviços aos quais pretende abranger. Dessa forma, o papel do órgão em tela é aproximar ao máximo as disposições da mencionada oferta com aquelas da posição comum negociada internamente.

Na etapa subsequente, forma-se o Comitê de Negociação Birregional, composto por burocratas da União Europeia e burocratas de cada um dos países do Mercosul. Tal organismo é dividido em grupos de trabalho, sendo que cada qual é responsável por um tema específico abrangido pelo acordo. No caso específico do que envolve o Mercosul e União Europeia, como costuma ser em grandes acordos comerciais multilaterais, são os seguintes temas envolvidos: comércio de bens, regras de origem, aduana e facilitação de comércio, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, cooperação, desenvolvimento sustentável, defesa comercial, comércio de serviços e estabelecimento, compras governamentais e propriedade intelectual.

A partir de então, é o Comitê que passa a ditar o ritmo e a assertividade das negociações. A duração de suas reuniões é de dois dias a uma semana. Já a frequência das mesmas varia de acordo com o ímpeto dos negociadores, sendo mensal entre outubro de 2017 e os meses que o antecederam.

Pelo lado brasileiro, na data supramencionada, os diretores das negociações eram Alexandre Sampaio de Arrochela Lobo, Diretor da SECEX, pelo MDIC; e Ronaldo Costa, Diretor do DNCE, pelo MRE. A participação do setor privado, no âmbito dos Comitês, ocorre com a presença de burocratas da CEB e, eventualmente, de outras entidades já citadas neste trabalho e suas reuniões, e principalmente após as consultas públicas e reuniões de melhoramento de oferta, a fim de orientar a posição brasileira em relação ao que foi proposto ou colocado nas mesmas.

Isso ocorre da seguinte forma: após as referidas reuniões, o governo elabora um briefing acerca da situação de cada disposição e assunto tratado, e a representação empresarial, em seguida, tenta pressionar o governo conforme o que acredita ser mais conveniente. Dessa forma, constata-se o acompanhamento e participação constante do empresariado, por meio das corporações representativas, em especial a CEB, de todo o processo negociador.

3.2 A Relevância da ação e do papel da CEB nas negociações do Acordo

Outro fato que corrobora a constatação da presença e da participação do empresariado é o de que a própria CEB convocaria o governo para atualizar as posições do setor privado brasileiro acerca das negociações comerciais internacionais que o interessam, de forma geral. Isso ocorreria com uma frequência irregular. Tal circunstância implica em observar que o próprio representante do órgão governamental anteriormente referido atribui à entidade em análise o condão de tomar a iniciativa de organizar tais reuniões, de forma a expor eventuais mudanças ou variações de posicionamento da entidade e, dessa forma, orientar a ação governamental conforme se verificaria desde o início do processo negociador.

Dessa forma, ao se pensar o papel do empresariado brasileiro no processo negociador do acordo de livre comércio europeu sul-americano a partir da perspectiva histórica, estabelecida pelos autores abordados no primeiro item do primeiro capítulo deste trabalho, tem-se que as interpretações que mais se aproximariam de explica-lo seriam aquelas nas quais a representação industrial desempenha uma conduta proativa na defesa do que a classe acredita ser de seu interesse.

Conforme pôde-se observar nas informações trazidas pelas entrevistas, determinadas corporações empresariais, em especial as de cunho industrial, notáveis por seu tamanho e representatividade, teriam o condão de acionar o governo quanto à iniciação de negociações comerciais internacionais ou de aceitar o prosseguimento das mesmas por eventual sugestão de parceiros do estrangeiro. Nesse sentido, não seria possível aplicar à análise da realidade qualquer interpretação que estabeleça que a atuação empresarial tenha se dado à reboque dos acontecimentos, tendo em vista o que foi informado nas entrevistas, em especial a suposta capacidade das entidades empresariais acima mencionada.

Nesse sentido, partindo-se da perspectiva da interpretação de Ianni (1989), verifica-se, a princípio, a suposta existência de um ambiente consideravelmente permeável aos pleitos do empresariado no que tange às negociações internacionais, uma vez que estas só seriam iniciadas ou continuadas por iniciativa do mesmo. Além disso, constata-se que a representação corporativa empresarial é constantemente ouvida durante o processo negociador, especialmente nos momentos mais importantes, consoante o representante do órgão governamental anteriormente referido.

Tal fato pode ser conferido nos espaços assegurados tanto na participação das reuniões de negociação interna para a definição de oferta, quando na presença nas reuniões entre os

Comitês extrarregionais de negociação, e, especialmente, nas conferências que ocorrem logo após as consultas públicas e reuniões de melhoramento de oferta, conforme sustentado pelo representante do MDIC. Desse modo, constata-se também, conforme preconiza a interpretação de Ianni, a existência de um convívio bastante próximo e frequente no que tange às decisões das negociações comerciais internacionais.

Outrossim, pode-se também, a princípio, fazer um paralelo com a interpretação de Eli Diniz (1978) acerca da interação entre o empresariado e o governo no período da industrialização, especificamente quando a autora pontua sobre a definição e a modulação de políticas públicas, na obra “Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)”.

Nesse diapasão, a se confirmar a constatação de que entidades como a CEB realizam estudos e documentos de posição recomendando negociações de acordos de livre comércio com determinados países ou até mesmo blocos econômicos e que em seguida o governo de fato iniciaria essas negociações, conforme relataram os entrevistados, restaria claro que tais instituições representativas do empresariado definem as políticas de aproximação (ou não-aproximação) comercial internacional no Brasil.

A esse propósito, inclusive, no item seguinte deste capítulo, se constata, pela análise dos documentos de posição, que a CEB recomenda ao governo atuar de uma determinada forma acerca de cada assunto englobado pelos temas que são abrangidos pelas negociações do acordo birregional abordado neste trabalho. Dessa forma, identifica-se ao menos a tentativa da modulação dos próprios termos de tratados internacionais por parte da entidade corporativa empresarial, tendo em vista que o acatamento tais recomendações só poderia ser plenamente verificado após um desfecho das negociações em que avença fosse concluída, de forma a possibilitar a verificação dos seus termos em face das recomendações da CEB.

Desse modo, a Coalizão exerceria o protagonismo nas negociações internacionais em que o Brasil está envolvido, pelo lado interno, tanto por, supostamente, poder iniciar o processo à elas atinente, bem como por tentar modular os termos resultantes dessas negociações, por meio dos documentos de posição.

Todavia, tendo em vista o suposto protagonismo da representação empresarial afirmado pelo representante do governo em entrevista- desde os espaços institucionais abertos às recomendações empresariais até o condão que tem o empresariado de promover a iniciativa de aproximação comercial - é plausível apostar no acatamento de tais orientações como ponto de partida do diálogo negocial acerca dos termos do acordo, por parte do Brasil.

Cabe ressaltar, nesse sentido, a sinergia, relatada pelo representante da CEB, também em entrevista (conforme mencionado anteriormente), com que o órgão do MDIC atuou em relação à entidade pelo mesmo representada em grande parte do decorrer das negociações, tendo postura semelhante o órgão do MRE no período do início do governo Dilma em diante.

Nesse diapasão, ao se considerar a definição da política pública como a decisão que estabelece a ação, tomada pelo governo constituído, que influencia a vida dos cidadãos (MEAD, 1995), tem-se que, ao tomar a decisão de aproximação comercial com outros parceiros, o governo está definindo uma política pública por meio da ação ou provocação das representações corporativas empresariais. Na maioria das vezes, tal fato se dá por intermédio da CEB ou da CNI, conforme relatado pelo representante do MDIC.

Por conseguinte, no que tange à modulação, tem-se que as entidades empresariais agem no sentido de promovê-la quando proferem orientações ao governo, por meio dos documentos de posição, acerca do que postular em relação a cada tema englobado nas negociações do acordo aqui estudado.

Do mesmo modo, a participação da CEB no Comitê Birregional, bem como nas reuniões pós-consultas públicas e de melhoramento de oferta se mostram, a princípio, como espaços que têm justamente a finalidade de promover tal modulação, uma vez que, conforme a pesquisa empírica indicou, a representação corporativa empresarial teria voz ativa nas discussões realizadas em tais espaços, consoante o exposto pelo representante governamental anteriormente mencionado.

Por outro prisma, ao se analisar a atuação do empresariado brasileiro no tratado em estudo sob a perspectiva institucional, a partir dos eixos conceituais de Edson Nunes, conforme abordado no segundo item do primeiro capítulo, tem-se que nenhum destes se enquadra plenamente para se explicar a mediação dos interesses empresariais para as negociações em estudo, em particular, e as que se referem a acordos comerciais internacionais, de uma forma geral.

Todavia, elementos definidores dos diversos conceitos estabelecidos por Nunes podem ser utilizados para estabelecer o tipo de relação entre o empresariado e o governo brasileiro em no que tange às negociações comerciais internacionais. Na situação concreta auferida pela pesquisa empírica deste estudo, tem-se que o governo brasileiro agiria, em matéria de buscar ou aceitar uma aproximação comercial, em virtude da manifestação de entidades corporativas específicas do empresariado, em especial a CEB, conforme exposto anteriormente neste item (com base no relato do representante do MDIC).

Dessa forma, observa-se que o acesso à faculdade de demandar ou postular iniciativas ao governo em matéria de negociações comerciais internacionais estaria adstrito a um número reduzido de instituições que mantêm uma relação de proximidade com o Estado brasileiro. Esta é uma característica presente no conceito de corporativismo delineado por Nunes.

Contudo, a mencionada proximidade no referido conceito ocorre em consequência do controle exercido pelo Estado nas aludidas entidades, tendo em vista que se trata de um modo de representação de interesses desenhado para submeter os desígnios dos grupos por ela representados à tutela estatal. De acordo com Nunes, no Brasil o corporativismo “destina-se também a disciplinar a burguesia” (p.40).

Essa ideia se opõe frontalmente à realidade que foi constatada na pesquisa empírica, uma vez que as iniciativas de aproximação comercial partiriam do próprio empresariado, sendo que a incorporação de tais pleitos pelos governos no período analisado ocorria tendo-se como base os documentos de posição e estudos das entidades que o representam. De outro lado, modulação da postura brasileira perante seus parceiros comerciais seria feita com ampla participação das entidades representativas empresariais nas mais importantes etapas dos processos negociadores, conforme se observou.

Desse modo, a suposta incorporação das pautas das aludidas instituições seria produto de uma atuação do empresariado que não é subordinada ou passível de disciplina, mas proativa e com a clara finalidade de orientar o posicionamento governamental. Transcenderia, nesse aspecto, a lógica do corporativismo estamental, tal como entendido para a realidade brasileira, mas, pelo ângulo do acesso à capacidade de postular ao governo acerca de aproximações comerciais, nota-se que o mencionado eixo conceitual permanece válido, uma vez que apenas poucas entidades têm o condão de serem ouvidas quanto a esse tema ou mesmo efetivar demandas no que tange ao mesmo.

Consoante Nunes (1997), o corporativismo dos países centrais contrasta com o brasileiro, tendo em vista que no dos primeiros ocorreria que “os arranjos corporativos que procuram influenciar o Estado emergem fora de seu domínio e associam os grupos produtores dispostos a diminuir a incerteza nos negócios” (p.40). No caso específico da CEB, entidade que mais demanda o governo no tocante às negociações comerciais internacionais, ainda que esta tenha uma forte ligação com a CNI, que é uma instituição criada pelo Estado brasileiro no período varguista, trata-se de uma entidade descentralizada e que agrega diversas outras instituições do setor produtivo nacional, como já visto anteriormente. Dessa forma, a origem

da CNI, no período autoritário, em nada indica uma relação de subordinação na atuação da CEB, conforme a pesquisa empírica demonstra.

Ademais, por tudo que foi exposto anteriormente, não se pode vislumbrar ou supor que a CEB e as demais entidades representativas não disponham de autonomia em suas ações e sua organização. Nesse sentido, parece oportuna a observação de Collier e Collier, que afirmam que o corporativismo não é “um fenômeno que esteja presente ou ausente”, mas, de modo oposto, “uma série de características que podem estar presentes ou ausentes em variados graus” (COLLIER, 1977).

Além de não ser totalmente compatível com as características do corporativismo brasileiro ou latino-americano, tal como concebido por Nunes, relação entre o empresariado e o governo brasileiro nas negociações do acordo entre Mercosul e União Europeia também não se adequam às características presentes nos demais eixos conceituais do clientelismo, do insulamento burocrático e do universalismo.

Quanto ao clientelismo, verifica-se a incompatibilidade de sua aplicação ao se apurar a partir de quem profere manifestações se deslinda o processo de negociação comercial internacional. Trata-se, conforme anteriormente observado, das manifestações de poucas entidades representativas empresariais, sobretudo da CEB, seja por meio de estudos técnicos ou documentos de posição. Assim, o que se tem é uma relação institucionalizada, o que de plano se contrapõe ao personalismo, característica fundamental do aludido eixo conceitual.

No que tange ao insulamento burocrático, sua definição não se coaduna com a constante participação do empresariado nacional nos processos negociadores de integração comercial internacional. Conforme visto anteriormente, em todos os momentos decisivos as representações corporativas empresariais são ouvidas, em especial nas reuniões para melhoramento de oferta, bem como teriam as mesmas a faculdade de fazer o governo iniciar processos de aproximação comercial e de convocar reuniões aos seus representantes para atualização de posicionamentos.

Se por um lado não há insulamento em relação às instituições representativas empresariais, não se pode dizer o mesmo em relação ao Congresso Nacional, que tem tido mero papel ratificador. Dessa forma, a única atribuição do Parlamento, nos acordos comerciais internacionais, é a de homologar ou não a negociação previamente concluída, sendo que a taxa de sucesso na aprovação das mencionadas avenças têm sido praticamente total, conforme se observou no terceiro item do primeiro capítulo (GABSCH, 2010).

Entrementes, o insulamento burocrático entendido em seu sentido estrito, o qual pressupõe, consoante Nunes e outros autores, que apenas um órgão especializado da burocracia governamental produza as decisões, sem contato com outras instâncias dentro do governo ou instituições da sociedade civil, não se aplica ao caso em tela. Isso se verifica na dinâmica do rito procedimental das negociações comerciais no Brasil e na atuação conjunta – por esta abrangida – entre os Ministérios do desenvolvimento Indústria e Comércio, de Relações Exteriores e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tal como já exposto.

Pelo prisma do universalismo, seu elemento definidor fundamental é o de amplo acesso a demandar ou postular ao Estado políticas ou recursos acerca de um determinado tema ou questão. Consoante o que se constatou na pesquisa empírica, apenas poucas entidades representativas tem o condão de acionar o governo ou mobilizá-lo no que se refere a acordos comerciais internacionais, sendo que na maioria das vezes, quem o faz é uma única entidade, a saber, a CEB.

Por outro ângulo, a teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnan (1978) se mostra plenamente aplicável para analisar o papel dos empresários brasileiros nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia. Tendo em vista que tal teoria estabelece que seja em função das instituições não estatais que a atuação do Estado se fundamenta, ou seja, buscar atender os interesses destas é a finalidade da atuação estatal, vislumbra-se um paralelo com a atuação do Estado brasileiro no período pesquisado.

Nesse interim, verifica-se que o governo age de forma efetiva e padronizada - de tal forma a haver um rito institucional - sempre após ser provocado pelas entidades corporativas empresariais, garantindo-lhes espaço cativo na tomada de decisões durante todas as etapas do processo negociador.

Desse modo, a tese de que a atuação do Estado não é um fim em si mesma, mas ocorre em virtude dos interesses de organizações não estatais, faz todo o sentido, uma vez que resta claro a importância da atuação dessas entidades para o início e o deslinde das negociações comerciais internacionais. Os estudos ou documentos de posição das aludidas instituições corporativas para a decisão de começar as negociações, bem como a participação das mesmas nas fases de seu processo, mostram-se fundamentais para a atuação do governo frente ao tema.

Conforme se indica nesta pesquisa, a atuação do governo brasileiro para aproximações comerciais seria necessariamente precedida da manifestação das entidades representativas empresariais, que ocorre na forma da elaboração e do endereçamento dos estudos e documentos mencionados, de sorte que tal posicionamento destes órgãos privados serviria

como elemento legitimador e sustentador da atuação governamental. Esta se daria ao buscar os acordos comerciais tendo como base os termos definidos nos referidos estudos e documentos. Exatamente do modo como prevê a teoria de Putnam.

Nesse sentido, a tese de Bonomo (2006), que afirma que o MRE se fortalece como instância decisória e passa a predominar ante os demais órgãos no tocante ao acordo europeu sul americano, parece estar circunscrita à etapa das reuniões do Comitê Birregional ocorridas no breve período analisado pelo autor. Pode-se inferir tal assertiva na medida em que essa era a etapa do procedimento das negociações que se encontrava em deslinde naquele momento, bem como pelo fato de não ser possível sustentar uma suposta predominância do mencionado ministério ao se analisar o processo como um todo, bem como a partir do que constatou a pesquisa empírica deste trabalho.

Por fim, pode-se afirmar que a estrutura decisória do governo em relação às negociações dos acordos de livre comércio, conforme se apreende no estudo dos ritos das mesmas, é uma evolução da configuração da estrutura decisória para a definição das políticas comerciais, na qual o MDIC foi ganhando relevância após o período de abertura econômica na década de 90.

Conforme se viu no presente trabalho, a estrutura burocrática para a formulação de decisões em matéria de política comercial, de maneira geral, foi centralizada e insulada a partir da década de 90, como forma de buscar atender aos objetivos que se propôs a política econômica de então. Estes correspondiam à estabilização da inflação, e para isso buscou-se a maximização da oferta de produtos por meio da liberalização comercial.

Com o desemprego gerado pela onda de desindustrialização no momento seguinte, entretanto, ganharam peso as reivindicações para a abertura de canais de interlocução com o setor produtivo dentro do governo, o que resultou, no período subsequente, na criação do mencionado Ministério. Dessa forma, começava-se ali a reconfiguração do desenho institucional que permitiria ao aludido setor conquistar os espaços de acompanhamento, discussão e influência nas negociações comerciais internacionais, tal como descrito neste item.

3.3 As posições da CEB frente aos órgãos governamentais

Verifica-se, por meio da análise de documento de posição¹, que os argumentos e reivindicações levantados pela entidade ora analisada evidenciam sua intenção de que o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia seja concluído. Tal desígnio, contudo, não é postulado como um objetivo que deve ser alcançado a qualquer preço, mas, ao contrário, deve buscar uma série de modulações em suas cláusulas, de modo que a avença busque maior adequação aos interesses comerciais nacionais, tanto defensivos, de setores de menor competitividade, quanto aos dos setores ofensivos.

Tal postura se materializa nas considerações feitas pela CEB para a elaboração da oferta de redução ou eliminação de tarifas do Mercosul. Passa-se agora a apresentá-las, bem como os pontos centrais do documento, conjuntamente com a sua análise. Nessas ponderações, o primeiro princípio sustentado pela entidade como baliza para o acordo é o do tratamento diferenciado, no qual o bloco sul-americano deve cumprir um cronograma mais longo do que aquele a ser cumprido pela UE. Isso demonstra a importância desse princípio para a entidade como base primacial para a avença entre os blocos comerciais.

A entidade representativa empresarial reconhece que já há considerável abertura comercial existente na Europa no setor manufatureiro. É mencionado, em documento de posição elaborado pela instituição, que do total de 9420 linhas tarifárias da UE, pouco menos da metade (4662) registra tarifas de até 4%, com grande concentração de tarifas em zero (2245 linhas tarifárias, das quais 1844 são de produtos industrializados).

Não obstante, a CEB sublinha, no mesmo documento, que o Brasil possui oportunidades em mil e um produtos no mercado da UE, de acordo com cálculos da CNI. Desse total, em 67,7% há a aplicação de alguma tarifa pelo bloco europeu, segundo a Coalizão. Mesmo reconhecendo que em grande parte dos bens industrializados europeus a tarifa aplicada é relativamente pequena, ainda assim a entidade sustenta que mesmo essas geram um déficit de competitividade para exportadores ou potenciais exportadores brasileiros.

Tabela – Exemplos de Produtos com oportunidades na UE (segundo a CEB) e tarifas aplicadas

Produto	Tarifa na UE
Eixo para tratores	4,5 %

¹“Documento de posição da indústria” é o próprio nome utilizado pela CEB e pela CNI para assim designá-lo. Abrange, no entanto, o interesse de outros setores que compõem a CEB. O coordenador da publicação é Fabrizio Sardeli Panzini e a mesma foi elaborada e impressa no ano de 2017.

Óleo de laranja	4,4 %
Partes para motor de ignição	2,7 %
Couro	5,5 %
Óleo de soja	3,2 %
Aviões	2,7 %
Éter etil-terbutílico	5,5 %
Partes para motor de compressão	2,7 %
Polietileno linear	6,5 %
Gelatina	7,7 %
Suco de laranja	12,2 %
Madeira compensada	7,0 %
Ferro silício	5,7 %
Embreagens e partes para tratores	4,5 %
Extrato de café	9,0 %
Carne bovina	16,6 %
Carne em conserva	16,6 %
Alumínio	6,0 %
Calçados	17,0 %
Carne de Peru	102,4 Euros/100 kg/net*
Carne frango	102,4 Euros/100 kg/net*
Tabaco	De 22 a 56 Euros/100 kg/net*
Açúcar cru	33,9 Euros/100 kg/net*
Mel natural	17,3 %

* net = peso neto.

Fonte: “Documento de Posição da Indústria”. PANZINI, F. (Coord.). Brasília, 2017.

Nesse sentido, no que tange a diminuição e eliminação de tarifas para o comércio de bens, são propostas cláusulas que contenham algumas condicionalidades, bem como compromissos para a facilitação do comércio. São regras ou balizas pelas quais se vislumbra a tentativa de atender interesses internos, bem como transparecer o engajamento e a responsabilidade de não obstaculizar os mercados de parte a parte.

Por conseguinte, a redução ou eliminação das tarifas pelo lado do Mercosul, de acordo com a CEB, deve ser feita tendo em vista não só um período de transição maior que o bloco

européu, mas também as “tarifas de arranque” (iniciais no cronograma de redução) a serem cobradas aos produtos brasileiros, sendo que estas não devem ser maiores do que os níveis do Sistema Geral de Preferências. Este determinava as tarifas reduzidas, cobradas de boa parte dos produtos industrializados brasileiros na UE até o ano de 2014, quando o Brasil passa a não mais ser considerado país em desenvolvimento pelo bloco (ICTSD, 2012). Além disso, é pleiteado um mecanismo de redução de tarifas mais acelerada de produtos com tarifas mais elevadas cobradas pela UE.

Outra orientação que visa atender a interesses ofensivos internos para acesso aos mercados europeus é relativo à ampliação e melhoramento das cotas para o agronegócio, além de estabelecer regras para que a administração destas seja feita de forma transparente, previsível e não discriminatória.

Por sua vez, os interesses defensivos são sustentados não só por meio do princípio do tratamento diferenciado, já mencionado, a ser materializado no estabelecimento de um cronograma de desgravação tarifária mais longo para o Mercosul. Há também a determinação da busca de estabelecer a cláusula da indústria nascente, prevendo que os países do bloco sul americano possam contemplar situações especiais de segmento industrial novo que venha a se formar no bloco, ou segmento que esteja submetido a um processo de reestruturação industrial “e/ou” que esteja padecendo de dificuldades sérias, por meio de elevação da tarifa dos concorrentes europeus com um cronograma de redução posterior já pré-definido pelas partes.

No que concerne aos compromissos para não obstaculizar a abertura comercial, a primeira recomendação pugna por não criar novos direitos aduaneiros e não majorar aqueles sujeitos a integrarem os cronogramas de redução de tarifas, exceto nos casos especificados no acordo. Dessa forma, a entidade orienta o governo brasileiro a não criar uma possível hostilidade ao bloco europeu, também com a finalidade de preservar a possibilidade de incluir a cláusula da indústria nascente no acordo.

Outro compromisso nessa seara que a CEB propõe é a de incluir a cláusula evolutiva no tratado. Esta consiste na possibilidade de acelerar a redução tarifária conforme as condições econômicas das partes envolvidas no mesmo. Dessa forma, a entidade orienta ao governo a propor a previsão de que, após três anos da entrada em vigor do acordo, possam ser estabelecidas consultas bilaterais de interesse sobre a ativação da cláusula.

No mesmo sentido, são proferidas orientações sobre bens usados ou remanufaturados, veto a subsídios e apoio doméstico, medidas não tarifárias e medidas restritivas decorrentes de problemas de balanço de pagamentos. Com relação aos primeiros, a entidade recomenda

reforçar as legislações de cada parte no tratamento dessas categorias de bens ou não incluir disposições sobre o tema no acordo. A CEB reconhece que dificilmente esse tipo de produto consegue maior inserção em mercados estrangeiros, razão pela qual não quer criar um obstáculo inútil à realização da avença comercial.

Por seu turno, o veto à introdução ou reintrodução de subsídios e ao apoio doméstico é defendido no âmbito dos produtos agrícolas, consoante as definições adotadas pelo Acordo Agrícola da OMC. Essa orientação pode ser enquadrada também na defesa dos interesses comerciais ofensivos brasileiros, mas é antes disso uma tentativa de não criar obstáculos novos de parte a parte para a celebração do tratado.

Outro veto nessa direção é em relação às medidas não tarifárias, em que se sustenta a aplicação do princípio do Tratamento Nacional, de modo a conceder aos bens da outra parte o mesmo tratamento dispensado aos bens do seu próprio bloco econômico. Isso implica em não admitir a adoção de restrições quantitativas sob a forma de quotas, licenças e outras medidas, com exceção daquelas previstas pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) da OMC, bem como a observância dos procedimentos sobre a concessão de licenças automáticas e não automáticas.

Por fim, a CEB orienta ao governo atuar de modo a buscar evitar, nas disposições do acordo, a adoção de medidas restritivas de importações, de parte a parte, para fins de ajuste de balanço de pagamentos. Isso só seria tolerável, de acordo com a entidade, quando a medida for essencial para o equilíbrio das contas externas de um país, devendo observar as disposições multilaterais, além de ser feito um entendimento dentro do bloco e com a outra parte para a sua retirada logo que possível.

Destarte, observa-se que a entidade representativa empresarial analisada demonstra inequívoco interesse na celebração do acordo também em suas recomendações acerca das disposições normativas do mesmo, tendo em vista que não apenas menciona as oportunidades de acesso a mercados como justificativa propulsora das negociações, mas também expõe disposição de assumir compromissos para a facilitação do comércio de parte a parte. Isso não se dá, todavia, sem condicionalidades explícitas que buscam atender aos interesses comerciais brasileiros, sejam ofensivos ou defensivos.

Esse tom é mantido quanto aos demais temas que podem ser abrangidos pelo acordo. São tópicos tratados pelos documentos de posição da CEB as Regras de Origem (que também será analisado a seguir, pelo fato de a entidade considerar ser o outro assunto essencial a estar presente na avença), Aduana e Facilitação de Comércio, Barreiras Técnicas, Medidas

Sanitárias e Fitossanitárias, Cooperação e construção de capacidades, Desenvolvimento Sustentável, Defesa Comercial, Comércio de Serviços e Estabelecimento, Compras Governamentais e Propriedade Intelectual.

A relevância das Regras de Origem para a negociação comercial, conforme sublinhado pela Coalizão, se explica pelo fato de que elas consistem no mecanismo pelo qual se demonstra que determinado produto segue critérios de agregação de valor local de tal forma a ser considerado como “originário” e ter concedidos os direitos estabelecidos no âmbito da avença. Dessa maneira, as RO’s tem por finalidade de coibir a triangulação ou exportação triangular, que pode ser compreendida como a revenda de bens não produzidos por quem vende.

Em documento de posição emitido pela CEB, é recordado que, nas negociações já realizadas, a UE e o Mercosul já consentiram em adotar regras específicas, o que permite adotar combinações de critérios peculiares a cada tipo de produto. Isso espelha a diversidade da estrutura produtiva de cada bloco, especialmente no que tange à necessidade da utilização de insumos importados. É com vistas a essa questão que a corporação representativa recomenda que as regras negociadas no que tange à origem devem ser não restritivas ao comércio, promover as cadeias de valor e refletir as estruturas produtivas de cada um dos lados.

Nesse sentido, a primeira observação específica da Coalizão diz respeito ao drawback, que é um regime aduaneiro especial que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado. O regime especial de drawback é concedido a empresas industriais ou comerciais, concedendo isenção ou suspensão do Imposto de Importação - II, do IPI, do ICMS, do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, além da dispensa do recolhimento de taxas que não correspondam à efetiva contraprestação de serviços, nos termos da legislação em vigor. (RECEITA FEDERAL, 2014)

Por conseguinte, entidade representativa empresarial brasileira adverte que a demanda do bloco europeu de retirar do acordo produtos que tenham passado por operação de drawback não dispõe do apoio da indústria brasileira. Sublinha ademais, que a UE teve postura maleável quanto ao tema quando celebrou o acordo de livre comércio com a Coreia do Sul.

Não obstante, a Coalizão aceita que os blocos, europeu e sul americano, revejam, conjuntamente, após cinco anos de vigência do acordo, seus sistemas de isenção de direitos e

de regimes especiais, sugerindo inclusive firmar compromisso quanto a isso. Dessa forma, constata-se a defesa de interesses ofensivos de produtos brasileiros que utilizam o referido mecanismo tributário e vislumbram maior acesso aos mercados europeus.

Outra medida que a CEB orienta ao governo brasileiro a negociar é a cláusula de tolerância, na qual deve se permitir a inclusão de materiais não originários, como regra geral a prevalecer sobre as específicas, desde que o valor desses insumos não supere o limite de 10% sobre o preço do produto final. Mais uma vez verifica-se, dessa forma, a defesa dos mesmos interesses ofensivos, tendo em vista que não seria à toa tal disposição senão para propiciar oportunidades de acesso a mercados para certo filão de produtos que se enquadram na condição por esta descrita.

No que concerne à verificação de origem, a Coalizão orienta que caso seus resultados não forem satisfatórios, se permita que a parte investigadora possa tomar medidas preventivas e/ou negar tratamento preferencial apenas ao exportador ou produtor em questão, e não ao setor do bloco como um todo. Dessa forma, busca-se preservar os benefícios que o acordo poderia trazer aos setores exportadores.

Do mesmo modo, na cláusula antifraude deve-se autorizar a parte investigadora, em casos em que a fraude for comprovada, negar tratamento preferencial tão somente para a empresa envolvida, garantindo nas disposições do acordo que outros exportadores do mesmo produto em questão não serão alcançados pela perda do tratamento preferencial.

Por sua vez, no que tange à facilitação do comércio nas regras de origem, a entidade representativa empresarial sugere a utilização do método de contabilidade segregada para separação física no estoque de insumos fungíveis, para a definição de insumos originários e não originários. O método simplifica, de acordo com a CEB, o procedimento de comprovação de origem pelas empresas.

Ademais, no âmbito da comprovação de origem, a Coalizão recomenda manter a possibilidade de declaração de certificação por exportador autorizado, seguindo alguns critérios (não especificados no documento) ou a auto certificação, o que harmonizaria as posições entre o Mercosul e a UE à esse respeito.

Assim sendo, reitera-se a constatação do interesse da CEB por acesso a mercados, razão pela qual a entidade demonstrou ser favorável ao acordo comercial entre o bloco europeu e o sul americano, sendo que para tanto busca condicionalidades que se reafirmam também nas considerações atinentes às regras de origem, bem como expõe sugestões para

facilitar o comércio, o entendimento e a aproximação entre as partes. Essas condicionalidades buscam sustentar interesses comerciais brasileiros nas disposições da possível avença.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como questão balizadora a atuação da Coalizão Empresarial Brasileira frente aos órgãos do governo brasileiro responsáveis pela tomada de decisões nas negociações comerciais internacionais, sobretudo no âmbito das tratativas do acordo entre o Mercosul e a União Europeia. A ensejaram tanto a relevância dos possíveis impactos para o conjunto da sociedade brasileira, na hipótese da celebração da avença, como a necessidade de contribuir para a compreensão das demandas empresariais frente ao governo brasileiro no que tange às grandes negociações comerciais internacionais, de que forma e com que força, de acordo com os atores envolvidos, são apresentadas.

Para respondê-la, primeiramente buscou-se compreender como se deram as relações entre os empresários nacionais e o governo brasileiro ao longo do tempo, por meio da revisão de relevantes interpretações e teorias (e dos conceitos nelas contidos) acerca do tema presentes na literatura, o que permitiu utilizá-los como parâmetros para conceber e analisar como se sucedem tais relações atualmente, no âmbito das tratativas comerciais internacionais.

Se por um lado, a revisão das mencionadas teorias e interpretações possibilitou construir o ponto de partida para a análise das formas de relacionamento entre empresários e governo, por outro a revisão da literatura sobre as vantagens e desvantagens daliberalização comercial, com enfoque na Economia Política, e sobre a Política Comercial e seus reflexosna Estrutura Burocrática Decisória do Brasil viabilizou estruturar os pressupostos para analisar a natureza das demandas empresariais em matéria de comércio exterior, bem como o seu processamento.

Desse modo, constatou-se por entrevistas ao representante do DEINT (MDIC), Helder Paulo Machado Silvae ao gerente executivo da CEB, FabrizioSardeliPanzini, que a entidade representativa empresarial atua de forma direta, manifestando seus interesses ao governo, no período analisado, por meio de documentos de posicionamento e estudos técnicos. Igualmente, a entidade teria espaço assegurado de participação em diversas etapas do processo negociador, especialmente nas mais importantes.

Nesse diapasão, logo de início, uma negociação comercial internacional que envolva o Brasil só começaria ou pela manifestação de interesse, seja antecedente ou recíproco, de grandes entidades corporativas, sendo a CEB a mais atuante nessa seara. Além do suposto espaço de iniciativa ou veto das tratativas, a Coalizão tem a função, em conjunto com o MDIC e o MAPA, de realizar as consultas públicas junto às entidades que representam cada

setor comercial, sendo que cada setor responde se permite “desagravar” seus produtos, ou seja, diminuir ou eliminar as alíquotas de imposto de importação que incidem sobre os mesmos. Assim sendo, a entidade teria papel ativo na coleta de dados que instrui todo o processo negocial.

Em seguida, após acompanhar a negociação das alíquotas (que fica a cargo das entidades setoriais com o governo), a CEB conformaria juntamente aos diretores da SECEX (MDIC) e DNCE (MRE) a representação brasileira nos comitês birregionais Mercosul-UE. Por conseguinte, a entidade teria a capacidade de participar *in loco* das discussões que modulariam os rumos e os futuros termos do acordo.

Ademais, após ocorrerem as consultas públicas e reuniões de melhoramento de oferta e o governo elaborar um briefing acerca da situação de cada disposição e assunto tratado, a Coalizão, em seguida, tentaria pressionar o governo conforme o que acredita ser mais conveniente, a fim de, supostamente, orientar a posição brasileira em relação ao que foi proposto ou colocado nos aludidos encontros.

Não obstante, a própria CEB convocaria o governo para atualizar as posições do setor privado brasileiro acerca das negociações comerciais internacionais que o interessam, de forma geral. Isso ocorreria com uma frequência irregular. Tal circunstância implicaria em observar que a entidade em análise teria simplesmente o condão de tomar a iniciativa de organizar tais reuniões, de forma a expor eventuais mudanças ou variações de posicionamento da entidade e, dessa forma, orientar a ação governamental conforme supostamente se vislumbra desde o início do processo negociador.

Diante do exposto, as outras formas em que a entidade representativa em análise colocaria suas demandas seriam a participação presencial de seus altos burocratas nas reuniões mais importantes do processo negociador e nas reuniões posteriores a fim de tentar fazer prevalecer seus posicionamentos acerca dos temas discutidos com os demais parceiros comerciais envolvidos.

Por outro prisma, o formato das demandas apresentadas pela CEB nos documentos de posição é o de orientação, sendo que quase todos os tópicos dos temas presentes começam com um verbo no indicativo: estabelecer, propor, não permitir, dentre outros. Dessa forma, os argumentos e reivindicações levantados pela entidade estudada evidenciam sua intenção de que o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia seja concluído.

Tal propósito, todavia, não é postulado como um objetivo que deve ser atingido a qualquer custo, mas, ao contrário, deve buscar uma série de modulações em suas cláusulas, de

modo que a avença busque maior conformidade aos interesses comerciais nacionais, tanto defensivos, de setores de menor competitividade, quanto aos dos setores ofensivos. Tal fato se dá tendo em vista que a justificativa para tencionar pela avença é a abertura de mercados ao mesmo tempo em que é necessário conciliar interesses, tendo em vista a natureza multissetorial da CEB.

Destarte, verifica-se que a entidade corporativa empresarial estudada no presente trabalho tem ou teve uma postura proativa e com alto grau de participação acerca das negociações para o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia. Seus espaços de participação no processo negociador em consonância com os órgãos governamentais brasileiros e em momentos chave para o mesmo indicam a expressividade e relevância de sua atuação nessa seara.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, V. A Formação da classe empresarial brasileira. *Cadernos Ebape*. Rio de Janeiro, v.9, p. 262-281, Jun. 2011.
- ARRIGHI, G. *The Long Twentieth Century: Money, Power and the origins of our times*. Nova York: Verso, 1994
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Ingressos a partir de 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/ied/port/ingressos/htms/index3.asp?idpai=INVED>>
- BONOMO, Diego Zancan. **A Mobilização Empresarial para a Tríplice Negociação Comercial: Alca, Mercosul, União Europeia e OMC (1994-2004)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas da UNESP/PUC-SP/UNICAMP, São Paulo, 2006.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **A Construção Política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência**. Editora 34, São Paulo, 2014.
- CARDOSO, F. H. **O empresário industrial e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 1963. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CAWSON, A. *Organized interests and the state: studies in mesocorporatism*. London: Sage, 1985.
- CASTRO NEVES, João Augusto de. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. In: **Relações Internacionais do Brasil** (vol. 2). São Paulo, Saraiva, 2007.
- COLLIER; COLLIER (1977), *Who does what, to whom and how: toward a comparative analysis of Latin American corporatism*. In: J. M. MALLOY (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.
- DA SILVA, Heloísa da Conceição Machado. **Da substituição de importações à substituição de exportações**. São Paulo, Saraiva, 2004.
- DINIZ; BOSCHI. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- DINIZ; BOSCHI. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003.
- DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FERNANDES, Ivan Felipe de Almeida. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso. In: **Revista Sociologia Política**. Vol. 21, n.45. Curitiba, março 2013.

GABSCH, Rodrigo D'Araújo. **Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil**: possíveis passos para acelerar o seu processo. Brasília: FUNAG, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. “Acordo vai ser uma desgraça”. **Carta Capital**, mai. 2014. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/economia/acordo-vai-ser-uma-desgraca134.html>. Acesso em 21 set. 2015.

HOBBSBAWN, E. **The age of extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991**. Londres: Penguin Group, 1994.

IANNI, O. Estado e capitalismo. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/brasil-é-excluído-do-sgp-da-união-europeia>

KRUGMAN, Paul. *The narrow and broad argument for free trade*. In: **The American Economic Review**, Maio, 1993.

LEOPOLDI, M. A P. **Política e interesses na industrialização brasileira**: as associações industriais, a política econômica e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LEOPOLDI, M. A P. **Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo governo Vargas**. In: WILSON SUZIGAN (Coord.). *História econômica do Brasil contemporâneo*: coletânea de textos apresentados no I Congresso Brasileiro de História Econômica, Campus da USP. São Paulo: USP, 1993, p. 31.

LIMA, Maria Regina Soares. **Instituições Democráticas e política exterior**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

MARCONINI, M. “*Trade policymaking process in Brazil*”. s.l. : **Banco Interamericano de Desenvolvimento** – BID. Washington, 2005

MARTINS, L. **Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Boitempo, 1867.

MANCUSO, W. P. O Empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: **Revista Sociologia Política**. N.28. Curitiba, março 2013.

MANKIWI, G. **Introdução à Economia**. New York: Cengage Learning, 2005.

MATHIAS, M. **Sob o prisma dos interesses**: a política externa brasileira e a Confederação Nacional da Indústria. Dissertação (Doutorado em Ciência Política), UNICAMP, Campinas, 2011.

MEAD, L. M. “*PublicPolicy: Vision, Potential, Limits*”, *PolicyCurrents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

MILNER, Helen. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princenton, NJ, *Princeton University Press*, 1997.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Estatísticas de comércio exterior. Disponível em:

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>

Acesso em 21 set. 2015.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. São Paulo: Jorge Zahar, 1997.

NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva. **Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação**. *Working Papers Caeni*, v.3.

RECEITA FEDERAL. Disponível em:

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/drawback>

Acesso em 27 ago. 2018.

PUTNAM, Robert David. “*Diplomacy and domestic politics: The logic of Two Level Games*”. *International Organization*. v. 2, n.1, 1988.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra. Política Industrial no Brasil nos anos 1985-1992: Políticos, Burocratas e interesses organizados no Processo de *Policy Making*. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. São Paulo: Ipea, 1995.

THORSTENSEN, Vera. “Ficar atrelado ao Mercosul é afundar o Brasil”. **Carta Capital**, abr. 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosule-afundar-o-brasil-804.html> Acesso em 21 set. 2015.

THORSTENSEN, Vera. O mundo não é uma ilha. **Carta Capital**, mai. 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/o-mundo-nao-e-uma-ilha-1624.html> Acesso em 21 set. 2015.

TULLOCK, G. **Rent Seeking**. London: E. Elgar, 1993.