

Participação empresarial em negociações comerciais no Brasil: o caso Mercosul e União Européia (2001-2004)¹

Vicente Amaral Bezerra²
viceab@gmail.com

Em *survey* realizado em 2001 junto à comunidade brasileira de política externa³, revelou-se que 66% desse grupo considera que, para assinar o acordo com a União Européia, o Brasil deveria exigir a eliminação das barreiras não-tarifárias e dos subsídios que barram suas exportações. O mesmo *survey* constatou que, apesar de aprovar a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, a maioria dos entrevistados acredita que a representação de interesses na formulação da política externa era inadequada.⁴ Nesse *survey*, foi possível notar que um considerável consenso sobre objetivos gerais da política externa convive com opiniões divididas no que se refere à representação de interesse, ao papel do Congresso e à formulação da política externa pelo Ministério das Relações Exteriores⁵.

¹ Esse artigo é parte de pesquisa de mestrado (em andamento): *A Participação de grupos empresariais na política brasileira de comércio exterior: a atuação da Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações entre Mercosul e União Européia (2001-2004)*. Esta pesquisa está sendo desenvolvida pelo Programa de Estudos Comparados das Américas (CEPPAC/UnB), sob a orientação do prof. Dr. Benício Viero Schmidt

² Mestrando em ciências sociais (CEPPAC/UnB) e diplomata de carreira.

³ No *survey*, a *comunidade brasileira de política externa* consiste em 149 personalidades, abrangendo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas. (SOUZA, Amaury. **A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política exterior**. CEBRI, 2001)

⁴ É praticamente unânime a (99%) a opinião de que o País deve envolver-se mais e participar ativamente de questões internacionais, exercendo liderança compatível com seu imenso território e alicerçada sobre sua sofisticada tradição diplomática. Entretanto, 57% dos entrevistados afirma que o Itamaraty privilegia as opiniões de outros ministérios do governo federal. *Menos da metade acredita que ele dê a mesma atenção ao Congresso Nacional (30%) e à opinião pública (28%), aos formadores de opinião nos meios de comunicação (46%) e em universidades e centros de estudo (14%) ou a grupos sociais organizados, como as associações empresariais (49%), organizações não-governamentais (18%) e sindicatos de trabalhadores (6%)*. (Souza, 2001)

⁵ Nas palavras do autor: *Por paradoxal que pareça, a percepção de que as opiniões e interesses da sociedade civil são insuficientemente representados não se traduz em consenso quanto à participação do Congresso nas decisões de política externa. Embora a metade da comunidade brasileira de política externa (54%) defenda que essas decisões devem ser previamente negociadas com o Congresso, a outra metade (46%) acredita que a política externa deve ser, como é hoje, atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso apenas ratificar as decisões tomadas*. (Souza, 2001, p. 6)

O debate sobre a representação de interesses é ainda acompanhado pelo revelador dissenso a respeito da capacidade para a formulação da política de comércio exterior. Como revela o seguinte trecho do *survey*:

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

Em meio aos diferentes campos de ação da política externa, as negociações comerciais mostraram-se especialmente ilustrativas do debate a respeito da participação de grupos de interesse⁶. Marco da atuação do empresariado foi a iniciativa da Confederação Nacional das Indústrias protagonizou de liderar a formação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), em 1996, no contexto das negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essa entidade ganhou destaque no diálogo direto com os órgãos estatais responsáveis pela formação da posição nacional na negociação hemisférica, e sua participação permaneceu relevante durante as negociações entre Mercosul e União Européia (UE). No período demarcado para a análise das negociações com o bloco Europeu é possível não somente perceber o posicionamento dessa entidade em relação às negociações em curso, mas sobretudo analisar as diferentes relações que ela estabelece com o MRE e com o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC).

⁶ LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. In **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol 22, n 2, jul/dez, 2000, pp. 265-303. CARVALHO, Maria Izabel de. Estrutura Doméstica e Grupos de Interesse: A formação da posição brasileira para Seattle. In.: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol 25, n 2, jul/dez 2003. VEIGA, Pedro Motta & Iglesias, Roberto M. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In.: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, Lia Valls, **O Desafio das Exportações**. Rio de Janeiro-RJ. BNDES, 2002.

O presente artigo tem por objetivo analisar as negociações entre Mercosul e União Européia (2001-2004) de modo a ressaltar as relações entre a Coalizão e a estrutura estatal. Para isso, a análise da participação empresarial divide-se em duas partes. Na primeira, são apresentadas, seguindo a metáfora dos jogos de dois níveis⁷, as diferentes fases da negociação entre Mercosul e União Européia e o apoio doméstico (manifestado pela CEB/CNI) à posição externa. A partir da crescente oposição dessa Coalizão à condução das negociações pelo MRE, a segunda transfere o foco das negociações *per se* para a discussão dos aspectos fundamentais da relação da CEB com os órgãos públicos responsáveis pela condução da política de comércio exterior. Comparações com o caso da ALCA serão realizadas para ressaltar as linhas de continuidade e as diferenças notadas na atuação da CEB em ambos os momentos. Finalmente, ressalta-se a projeção de interesses menos defensivos com o engajamento de outras entidades junto aos órgãos estatais relacionados ao comércio exterior, o que não apenas confere voz a outros interesses econômicos, mas também melhora a interlocução técnica do governo.

1 – As Negociações Mercosul-União Européia: impulsos, reveses e fracasso

Um episódio ocorrido ao final do período demarcado serve para a abertura da análise das evoluções das negociações entre Mercosul e União Européia. Trata-se da suspensão das

⁷ A metáfora do “jogos de dois níveis”, conforme proposta originalmente por Putnam (1988), tem sido referência inicial para pesquisas que analisam o processo decisório nas negociações internacionais. Seu postulado considera que o desfecho cooperativo em qualquer negociação internacional depende da sobreposição do *win-set* das partes. Em síntese, isso significa que no conjunto de acordos passíveis de ratificação doméstica por cada um dos Estados negociantes (*win set*), é necessário que haja ao menos um acordo que possa ser ratificado por ambos, pois não é outra a condição para que a cooperação seja concluída sem risco de defecção involuntária por uma das partes. Putnam (1988) deixa aberta a possibilidade de adequar a metáfora às necessidades da análise da política doméstica, o que foi feito por Milner (1997) no sentido de transformar a metáfora em um modelo teórico mais elaborado e consistente. Ver: PUTNAM, R. "Diplomacy and domestic politics: The logic of Two Level Games". **International Organization**, v.2, n.1, 1988. MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1997.

negociações pelo chefe da delegação do Mercosul, em 21 de julho de 2004, em Bruxelas, em resposta à decisão europeia de parcelar em dez anos a primeira etapa de cotas para a entrada de produtos de especial interesse do Mercosul, como carnes, aves, laticínios, etanol e arroz. Diante do retrocesso representado pela decisão europeia, o chefe da delegação do Mercosul, Embaixador Regis Arslanian, decidiu retirar seus negociadores antes do final da rodada de modo a suspender as negociações. Ele manteve, a pedido do Chanceler Celso Amorim, apenas as equipes técnicas para salvar as aparências das negociações⁸. A repercussão doméstica à proposta europeia foi consensualmente negativa, mas as manifestações em relação à posição que deveria ser tomada pelo Itamaraty foram mais variadas.

No governo, o Ministro das Relações Exteriores e o Assessor Presidencial, Marco Aurélio Garcia, sustentavam a possível continuidade das negociações, e Luis Fernando Furlan (Ministro do MDIC) endossava as críticas às posições europeias; ao passo que Antônio Palocci (Ministro da Fazenda) defendia a negociação como melhor alternativa para demonstrar a capacidade do governo em fechar acordos comerciais, e José Dirceu (Chefe da Casa Civil) discordava pelo fato de acreditar que as concessões ofertadas poderiam ser exigidas também no plano multilateral⁹. Por outro lado, o setor privado também se manifestava de forma diversa¹⁰: a representante da CNI em Bruxelas considerou que esta seria “a única coisa que deveria ter sido feita pelo Mercosul”¹¹; já o vice-presidente para assuntos internacionais da CNA, Gilman Viana Rodrigues, considera

⁸ **Mercosul suspende negociações com a UE** (In.: Valor Econômico, 22/07/2004); **Bloco também limitou oferta industrial** (In.: Valor Econômico, 22/07/2004); **Mercosul e UE suspendem negociações** (In.: Folha de São Paulo, 22/07/2004); **Acordo em crise** (In.: Folha de São Paulo, 22/07/2004); **O Mercosul suspende negociações com a UE** (In.: Gazeta Mercantil, 22/07/2004); **Bruxelas culpa Mercosul por inflexibilidade** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004).

⁹ **Segundo Amorim, decisão não é rompimento** (In.: Valor Econômico, 22/07/2004) ; **Garcia: a política comercial não fracassou** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004). Exceto pela posição de Marco Aurélio Garcia, as demais foram manifestadas por ocasião de reunião da CAMEX.

¹⁰ **Decisão causa receio em setor privado** (In.: Folha de São Paulo, 22/07/2004)..

¹¹ **Decisão foi sensata, avalia CNI** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004). Na mesma reportagem, indica-se, porém, que a decisão pode ter beneficiado particularmente os setores que se opunham a negociação.

que foi uma atitude decepcionante, que só vai trazer retrocesso; interromper as negociações com a UE não traz nenhum ganho para o Mercosul”¹².

O impasse no *front* externo reverberou internamente de modo a desvelar as posições tanto no Estado quanto no setor privado. Contudo, ao longo das negociações com a União Européia, as divergências domésticas foram a exceção e não a regra. Como ilustra o episódio, mesmo os setores críticos à reação do Embaixador Regis Arslanian, não apoiavam a aceitação do acordo tal como era apresentado pela União Européia, mas a continuidade das negociações. Esse fato antes comprova que nega o apoio interno à posição externa do país diante da crescente dificuldade crescente de fazer avançar as negociações com a União Européia, especialmente, após 2003.

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

¹² **Agronegócio condena suspensão das negociações** (O Estado de São Paulo, 22/07/2004); Na mesma reportagem, manifestações de outros representantes do setor do agronegócio manifestam certo apoio à decisão do governo.

reuniu pela primeira vez nos dias 6 e 7 de abril de 2000, ocasião na qual foram criados os três grupos técnicos para as negociações comerciais (Quadro I, abaixo)

Quadro III

Definições do Primeiro Encontro do CBN (2000)¹³

Áreas em negociação	Objetivos	Sub-grupos
Diálogo político	Forte componente político do acordo. <i>Esta negociação preocupa-se em aprofundar e alargar o nível e os tópicos do diálogo político em vistas à consolidação de uma parceria estratégica entre as regiões.</i>	Não há.
Cooperação	<i>A futura cooperação a ser incluída no Acordo deve, em particular, buscar fornecer assistência técnica europeia para os esforços do Mercosul em adaptar-se aos requisitos da futura Associação Inter-Regional entre Mercosul e Europa.</i>	1) Cooperação Econômica 2) Cooperação Social e Cultural 3) Cooperação Financeira e Técnica
Questões Comerciais	<ol style="list-style-type: none"> 1) Liberalização do comércio de bens e serviços dentro do prazo acordado em conformidade com as condições estabelecidas na OMC. 2) Melhoria do acesso às compras governamentais para bens, serviços e trabalhos; 3) Encorajar uma atmosfera ampla e não-discriminatória para investimentos; 4) Assegurar a proteção adequada e efetiva dos direitos de propriedade intelectual com o propósito de atingir acordo alto nível de proteção acordado, levando em conta as atuais mudanças tecnológicas e conversões internacionais relevantes; 5) Assegurar políticas adequadas e efetivas de competição e um mecanismo para cooperação no campo da competição; 6) Assegurar disciplinas adequadas e efetivas na área de defesa comercial; 7) Estabelecer um mecanismo efetivo e compulsório (<i>binding</i>) de solução de controvérsias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Grupo Técnico 1: comércio em bens, abrangendo tanto medidas tarifárias quanto não-tarifárias, incluindo <i>inter alia</i> medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, <i>antidumping</i>, medidas compensatórias e salvaguardas; regras de origem; procedimentos alfandegários e assistência mútua em questões alfandegárias; 2) Grupo Técnico 2: comércio em serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas para incentivar investimentos; 3) Grupo Técnico 3: compras governamentais, competição e solução de controvérsias.

Os interesses do Mercosul no lançamento das negociações não somente voltavam-se para a abertura à exportação dos produtos agrícolas e agroindustriais e para o aumento dos investimentos europeus no Mercosul, mas também para a criação de um contraponto às negociações da ALCA. As negociações foram também saudadas como meio para o fortalecimento institucional do Mercosul com o oferecimento de incentivos políticos e de cooperação técnica pelo bloco europeu. O então Ministro Celso Lafer (MRE) sustentava, inclusive, que, ao contrário da política de poder (“hobbesiana”) implementada por Washington, a experiência do regionalismo europeu representaria o fortalecimento do Direito Internacional (de

¹³ Elaboração própria a partir de: *First Meeting of the EU-Mercosur bioregional negotiations committee* (april, 2000). As conclusões das reuniões estão disponíveis em <http://www.europe.eu.int> ou em <http://www.cancilleria.gov.ar/dniec/informacion.html>.

inspiração “grociana”) assim como uma integração mais profunda, para além dos interesses exclusivamente económicos¹⁴.

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

Essas primeiras propostas foram consideradas inaceitáveis por ambas as partes. Em reação à proposta europeia, documento do MDIC, de 2 de outubro de 2001, é categórico ao final de sua análise técnica:

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

A proposta inicial da UE, embora cobrisse 89% do universo tarifário, excluía de sua proposta justamente os produtos agrícolas, agroindustriais e pescado, nos quais se concentra o potencial de expansão das exportações brasileiras¹⁵. A insatisfação foi generalizada, como evidencia o artigo

¹⁴ Segundo o então Ministro das Relações Exteriores: *Construções grocianas como a União Europeia e o Mercosul não estão à vontade e em casa num mundo hobbesiano-maquievélico. Por isso, diminuir a prevalência deste mundo na vida internacional é um objetivo comum, que transita por um revigoramento do multilateralismo e pelo favorecimento da multipolaridade. Um dos caminhos fundamentais desta linha de ação passa pela cooperação entre regionalismos afins – como é o caso da União Europeia e do Mercosul –, cooperação esta que deve ser encarada na sua dimensão mais abrangente, como um **building block** em direção a um mundo mais grociano. (LAFER, Celso. Cenário Mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul. In.: **Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano**. IEEI, Lisboa, 2000.)*

¹⁵ A oferta incluiu 9.177 itens, dos 10.274 que compõem a Nomenclatura Comum europeia (NC). Dentre os 1.097 produtos excluídos da proposta, 796 são altamente protegidos, correspondendo a 7,74% do universo tarifário europeu e representando 5,54% do volume exportado pelo Brasil no período 1998/2000. Dos produtos com oferta de desagravação imediata - 92% dos quais, industriais -, 59% já possuem alíquota 0% e outros 35% (com alíquota entre 0,5% e 2%) seriam desagravados a 0% em função de compromisso que a UE estabelecera na OMC. (MDIC, 2001)

do vice-presidente para assuntos internacionais da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) publicado no informativo produzido pela CNI¹⁶:

Embora existam indicativos de uma certa flexibilidade da UE em negociar os temas agrícolas, a oferta de desagravação tarifária apresentada na última reunião do Comitê de Negociações Birregionais é totalmente insatisfatória, pois contempla apenas um cronograma de desagravação tarifária 'ad valorem' de um grupo limitado de produtos agrícolas. [...] Enquanto as tarifas são o único mecanismo de proteção do Mercosul, a União Européia dispõe de um amplo arsenal de barreiras que vão muito além das tarifas. Portanto, negociar só tarifas significa desproteger; ainda mais, o Mercosul e não, necessariamente, ter mais acesso ao mercado europeu. (Rodrigues, 2001, p.15)¹⁷

Foi ampla a insatisfação dos setores econômicos domésticos (mesmo nos mais ofensivos) em relação à proposta europeia. Em contrapartida, a proposta do Mercosul deixou a maioria dos bens industriais importados da Europa fora da oferta apresentada, o que foi, em parte, incentivado pela a defensiva posição Argentina, que se encontrava ainda mais enrijecida com a crise pela qual passava o país.

A insatisfação dos dois lados repercutiu no 7º encontro do CBN, cujas conclusões sequer mencionam as propostas apresentadas, enfatizando apenas a preparação da comunicação conjunta para a Cúpula de Madri, em maio de 2002¹⁸. Em termos comerciais, essa Cúpula celebrou, além do acordo de livre comércio entre Chile e União Européia, a adoção de um conjunto de medidas de facilitação de negócios¹⁹, tema consensual entre Mercosul e o bloco europeu e apoiado pelos grupos empresariais reunidos no *Mercosur-European Union Business Forum* (MEBF)²⁰. Para dar

¹⁶ CNI. *Comércio Exterior em Perspectiva*. ano 10, nº 10, julho de 2001.

¹⁷ Rodrigues, Gilman V. A Visão Agrícola do Acordo Mercosul – União Européia. **Informativo Comércio Exterior em Perspectiva**. CNI, ano 10, nº 10, jul/2001.

¹⁸ CBN. Seventh Meeting of the EU-Mercosur Bi-regional Negotiations Committee (april, 2001). (disponível em <http://www.europe.int.eu>).

¹⁹ Apesar de constarem entre os polêmicos “Temas de Cingapura”, as questões relacionadas à facilitação de negócios diz respeito a medidas que eliminam entraves burocráticos e/ou operacionais que tornam mais difíceis os procedimentos e importação ou exportação.

²⁰ A MEBF não somente apoiou pacote de iniciativas, como muitas delas parecem ter origem nas sugestões encaminhados pelo Fórum ao final de 2001. (<http://www.mebf.com.br/ultimas2.php?codnot2=31> – acessado em 02/01/2007)

impulso às negociações, a Cúpula agendou a Conferência Ministerial realizada, em julho de 2002, no Rio de Janeiro. Nessa ocasião, foi formulado o Programa de Trabalho do Rio. Este, além de prever encontros paralelos entre a Comissão Europeia e cada país do Mercosul para tratar temas específicos, previa a realização de novas trocas de ofertas em bens, serviços e compras governamentais para o primeiro semestre de 2003 e a realização de uma outra conferência ministerial para o segundo.

O ano de 2003 apresentou uma contradição sintomática: embora marcado por uma série de revezes que prenunciavam o difícil avanço das negociações, ele foi encerrado com a definição de um ambicioso cronograma no Programa de Trabalho de Bruxelas²¹. No início de 2003, seguindo o Programa de Trabalho do Rio, ambas as partes apresentaram propostas melhoradas. O Mercosul apresentou evolução significativa: o bloco se comprometeu com a eliminação, em 10 anos, das tarifas de importação de 83,5% do comércio vindo da UE. Os demais produtos foram considerados sensíveis, mas, ainda assim, foram incluídos no programa de liberalização²². Além disso, durante a 9ª Rodada do CBN (março de 2003) o Mercosul avançou ainda mais suas propostas de acesso a mercados com vistas à obtenção de maiores concessões na reforma da Política Agrícola Comum, que viria a ser realizada em junho do mesmo ano²³. A proposta dos

²¹ Nele foram previstas mais cinco reuniões do CBN e duas Ministeriais, sendo a última destas agendada para outubro de 2004, prazo em que encerrava o mandato negociador da Comissão Europeia e, portanto, data limite para o término das negociações. Além da ambição com relação ao tempo, nota-se o amplo escopo de temas tratados que esperavam constar do acordo: acesso a mercado de bens, serviços, contratos públicos e investimentos, bem como regras e disciplinas nesta e noutras matérias, incluindo as medidas sanitárias e fitossanitárias, um acordo sobre vinhos e destilados, concorrência e direitos de propriedade intelectual. União Europeia. **UE-Mercosul: Reunião de Ministros do Comércio aprova plano da fase final das negociações de comércio livre**. Bruxelas 12 de novembro de 2003. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/>

²² Dados para a análise do *status* das propostas em meados de 2003 foram obtidos em: CNI. Comércio Exterior em Perspectiva. Ano 12, nº 5, 2003. Para a comparação das propostas de 2001 e 2003 veja, em anexo, as tabelas I e II para ofertas do Mercosul e as tabelas III e IV para ofertas da União Europeia.

²³ CNI. **Comércio Exterior em Perspectiva**. Ano 6, nº 12, 2003. Segue em anexo o resumo das ofertas de bens de ambos os blocos em 2001 e 2003 .

européus foi modesta, embora incluíssem 1.235 produtos deixados de fora na oferta anterior²⁴. A insatisfação com relação às propostas foi acompanhada por críticas mútuas. Enquanto os europeus apontavam a não apresentação de oferta relacionada a compras governamentais, a falta de harmonização das legislações nacionais, as “perfurações” na Tarifa Externa Comum (TEC) e a bi-tributação no bloco sul-americano, o Mercosul reiterava a não-inclusão dos produtos agrícolas na oferta européia (Bonomo, 2006, Rios e Doctor, 2005)²⁵.

O difícil avanço em 2003 deve ser compreendido à luz dos condicionamentos “externos” à negociação entre Mercosul e União Européia. Afinal, as posições de ambas as partes refletiram mudanças tanto no cenário da ALCA quanto no da OMC. Se no plano regional o esvaziamento das negociações²⁶ deslocava as atenções para o plano multilateral, neste último, o “fracasso de Cancun”²⁷ evidenciava a divergência sobre os Temas de Cingapura e a recusa da UE e dos Estados Unidos em abrirem seus mercados à competição dos produtos agrícolas e agroindustriais.

²⁴ O aumento da oferta do Mercosul resultou da inclusão do setor automotivo, que cobria 20% do comércio entre os blocos. Contudo, o Mercosul não apresentou sua oferta para compras governamentais. Já os europeus, além de incluírem mais produtos em sua oferta, aumentaram significativamente o número de itens (de 195 para 963) na categoria “E”, *i. e.*, bens com modalidade de liberalização não definida.

²⁵ BONOMO, Diego Zancan. **A Mobilização Empresarial para a Tríplice Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL, União-Européia e OMC (1994-2004)**, Dissertação de Mestrado defendida no Programa San Tiago Dantas da UNESP/PUC-SP/UNICAMP em 2006. Sandra, RIOS e DOCTOR, Mahrukh. Scenarios for Untying the Knots in Markets Access for Goods. In.: VALLADÃO, A. et al (editors). **Concluding the EU-Mercosur Agreement**. Paris: Mercosur Chaire of the Institut d'Etudes Politiques de Paris. Presses de Sciences Po, 2004.

²⁶ Esse esvaziamento já estava evidente com a proposta brasileira dos “três trilhos” em resposta à proposta dos EUA que não somente remetia “temas sistêmicos” (subsídios à agricultura e *antidumping*) à OMC, como também diferenciava os propostas apresentadas aos países caribenhos, centro-americanos, andinos e mercosulinos. O esvaziamento foi, finalmente, consolidados com o resultado da VIII Ministerial, em 2003, na qual se definiu que os países poderiam assumir “diferentes níveis de compromisso” (*different levels of commitments*) ao lado de “um corpo comum de regras e obrigações” (*commom set of rights and obligations*). (THORSTENSEN, Vera e JANK, Marcos. O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional. São Paulo, SP. Ed Aduaneiras, 2005)

²⁷ Trata-se do impasse em que se encerrou a V Reunião Ministerial da OMC, em Cancun, no dia 14 de setembro de 2003. Apesar das expectativas em relação à liberalização do comércio agrícola, foram os chamados temas de Cingapura (investimentos, política de concorrência, transparência em compras governamentais e medidas de facilitação de comércio) a causa central do impasse. O tema agrícola teve também importante desdobramento na ocasião, pois, em resposta à tentativa dos Estados Unidos e da União Européia de imporem uma proposta conjunta aos demais participantes, uma série de países em desenvolvimento com interesse nesse tema reuniu-se no G-20. (VALLADÃO, Alfredo e GUERRIERI, Paolo. **EU-Mercosur Relations and the WTO Round: Commom Sectorial Interests and Conflicts**. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, 2006)

Por um lado, tanto para o Mercosul e quanto para a União Européia o interesse nas negociações inter-regionais estava diretamente vinculado ao projeto do bloco hemisférico, mas com sinal oposto para cada parte. Enquanto o bloco sul-americano buscava, com a abertura de duas frentes de negociações, equilibrar seu poder de barganha e preservar a distribuição regional dos seus mercados, para a União Européia, o acordo com o Mercosul era uma precaução contra a redução de seu *market share* no Cone Sul em decorrência da possível formação da ALCA. Por outro lado, no plano multilateral, em resposta à tentativa dos EUA e da UE de consolidarem um acordo sobre a questão agrícola antes de Cancun²⁸, o Brasil engajou-se na formação do G-20. Este grupo representou o estabelecimento de compromissos no plano multilateral que, de certa forma, acrescentavam outras balizas à posição do Brasil e, portanto, do Mercosul no diálogo inter-regional. A aceitação de um acordo pouco ambicioso nessas negociações poderia comprometer a credibilidade do país em relação à coalizão. Ademais, a vinculação entre as negociações inter-regionais e as multilaterais tornou-se mais clara e definitiva com a adoção do enfoque dos “dois passos” (*two steps approach*) pela UE em abril de 2004. Nesse momento, os europeus passaram a argumentar que, como dispunham de um único bolso (*single pocket*) para pagar a “conta” da abertura de seus mercados, a sua proposta no plano inter-regional dependeria dos resultados obtidos com a conclusão da Rodada Doha (esperada para 2005).

Embora a evolução tanto da frente inter-regional quanto da multilateral fosse pouco inspiradora para o desfecho das negociações Mercosul-UE, o ambicioso cronograma de trabalho do Programa de Trabalho de Bruxelas foi elaborado ao final de 2003, prevendo o encaminhamento de um texto final para aprovação em outubro de 2004. Havia, nesse período, expectativas positivas quanto ao

²⁸ Essa iniciativa norte-americana e européia é análoga *Acordos de Blair-House*. Estes foram acordos conciliatórios sobre agricultura por meio dos quais as duas potências, a despeito das pressões do Grupo de Cairns, conduziram a Rodada Uruguai a um desfecho. **EC and US propose a framework for a joint approach on agricultural questions in WTO** – Bruxelas, 13 de agosto de 2003. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/>.

desfecho das negociações, pois, com o passar dos meses, esse se tornou o *front* no qual o Brasil ainda poderia concluir acordo com um mercado desenvolvido. A questão da liberalização tarifária mereceu maior destaque, mas foram também relevantes as divergências em relação às regras de origem, ao uso do drawback²⁹, à certificação e verificação de origem e ao sistema de salvaguardas (síntese no Quadro II). Além do mais, a União Européia demandava insistentemente a livre circulação de seus bens entre os países do Mercosul (em crítica à bi-tributação), além de reivindicar propostas mais ambiciosas em serviços e compras governamentais.

²⁹ Drawback é um instrumento de promoção de exportação que isenta as empresas de impostos ao importar insumos para a produção de bens que serão exportados.

Quadro II - Síntese das oposições sobre acesso a mercados³⁰

Questões relacionadas a tarifas	
Questão	Mercosul
Escopo	Todos os produtos devem ter suas tarifas reduzidas à zero.
Tratamento especial e diferenciado	Prazos mais longos e redução mais lenta
Reciprocidade	Não há reciprocidade
Industria Nascente	Prevê possibilidade para elevação de tarifas em indústrias iniciadas após o acordo entrar em vigor.
Cotas ³¹	Apenas durante o processo de transição.
Compromissos Setoriais	Liberalização de todos os setores de acordo com o cronograma.
Outras questões relacionadas a acesso a mercados	
Questões	Mercosul
Regras de Origem	Regras baseadas no critério de transformação substancial, incluindo mudanças na classificação de tarifa e/ou valor agregado e/ou requisitos específicos
Drawback	Possibilidade de aplicação do drawback mesmo após o período de transição.
Salvaguardas	Adoção de salvaguardas bilaterais aplicáveis aos acordos preferenciais.
Antidumping	Adoção de regras mais precisas que as normas adotadas pela OMC
Questões relacionadas a tarifas	União Européia
	Eliminação para o comércio substancial; parte poderia estar sujeita a cotas.
	Reciprocidade no ritmo de redução tarifária. UE insiste para que Mercosul reformule sua proposta nos termos que apresentados pelo bloco europeu.
	Reciprocidade estrita para têxteis/vestuário e calçados.
	Parada e Recuo (<i>Standstill</i> e <i>rollback</i> – previstos no Acordo-Quadro). Tarifas de base devem ser aquelas da TEC de 1995. Reduções posteriores serão consideradas novas tarifas base; elevações dessas tarifas não serão consideradas.
	Concluída a transição, as cotas podem ser aceitas para os produtos não incluídos nas categorias entre A e D
	Calendário para redução acelerada de tarifas para alguns setores selecionados.
Questões	União Européia
Regras de Origem	Objetivo geral de adotar regras similares àquelas já adotadas em acordos anteriores.
Drawback	Não aceita o uso do drawback.
Salvaguardas	Recurso ao sistema de salvaguardas da OMC.
Antidumping	Regras da OMC.

³⁰ Fonte: RIOS, Sandra e DOCTOR, Mahrukh. (2004) *Op Cit.*

³¹ Embora a posição oficial do Mercosul afirme que cotas serão aceitas apenas durante período de transição, alguns membros consideraram aceitável sua aplicação por períodos mais longos.

O Mercosul enviou sua proposta final em 24 de setembro, e a União Européia apresenta a sua no dia 29, de modo que as partes teriam aproximadamente um mês para avaliar o fechamento do acordo até o prazo especificado. As propostas foram novamente julgadas insatisfatórias pelas partes. Além da permanência de divergências sobre *drawback*, regras de origem e indicações geográficas, os avanços por parte da UE foram poucos no acesso aos mercados agrícolas³². Já no caso do Mercosul, apesar de concessões em compras governamentais³³ e em serviços (especialmente de telecomunicações, financeiros, marítimos e seguros), a liberalização de 90% das importações européias não incluiu a totalidade do setor automobilístico e deixou de fora outros setores como químico. Conseqüentemente, ao final da Conferencia Ministerial convocada para 20 de outubro de 2004, os ministros presentes chegaram à conclusão de que “seria necessário prosseguir as negociações.”³⁴

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

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

³² União Européia. **UE-Mercosul: UE apresenta suas ofertas completas ao Mercosul nas negociações em curso.** Bruxelas, 29/10/2004. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu>.

³³ O Brasil concederia preferência de 3% para concorrer com empresas de terceiros países em licitações internacionais feitas pelos governos do Mercosul. O que significa que, por exemplo, se em uma licitação os uma empresa norte-americana apresentasse uma proposta de US\$ 103,00 e outra européia uma de US\$ 100,00, esta última seria consultada sobre o interesse em reduzir sua proposta para US\$ 100,00. (MRE. **Brazilian Offer on Government Procurement.** Disponível em: www.mre.gov.br, acessado em 02/01/2007).

³⁴ União Européia. **Mercosur-EU Trade Negotiations Meeting at Ministerial Level.** Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/>.

Os desafios eram, contudo, muitos. A oferta do Mercosul encontrou dificuldades para sua ampliação nos setores automotivo e têxtil e a européia na área agrícola, fazendo com que ambas fossem consideradas insuficientes pelas partes. Outras dificuldades relacionadas a condicionalidades de parte a parte e à necessidade de conclusão de entendimentos sobre um número expressivo de regras comerciais (regras de origem, *drawback* etc.) davam sinais sobre a impossibilidade de cumprimento da data de 31 de outubro. O setor privado brasileiro apoiou a estratégia do governo de prosseguir com as negociações além desta data. (CNI, 2004, p. 9 – grifo meu)³⁵

Os pontos de divergência entre os blocos não foram poucos, mas no cenário doméstico brasileiro a maior insatisfação decorreu do fato de as concessões não terem sido correspondidas com uma maior abertura dos mercados agrícolas. Estudo do Instituto de Pesquisa Economia Aplicada já realizara simulação com propostas apresentadas meados de 2004, segundo a qual se constatava a existência de dois acordos distintos: *um de liberalização bastante abrangente para produtos industrializados, e outro de uma liberalização bastante restrita, para produtos de origem agropecuária*³⁶. Segundo os autores, o desequilíbrio seria ainda mais acentuado se o setor de serviços tivesse sido incluído na simulação.

É importante notar, contudo, que a manifestação de apoio da Coalizão empresarial em relação às negociações ocorre em momento de crescente crítica da entidade às diretrizes de política comercial estabelecidas pelo novo governo. O engajamento do governo na tentativa de fechar um acordo com a UE em 2004 foi vista, pela CEB, como uma exceção à linha de política externa adotada a partir de 2003, que vinha cada vez mais privilegiando os acordos Sul-Sul³⁷. Pesquisas

³⁵ CNI. O Percurso do Mercosul em 2004. In.: **Informativo Comércio Exterior em Perspectiva**. Ano 14, nº 3, dez.2004/jan.2005.

³⁶ KUME, Honório; PIANI, Guida; MIRANDA, Pedro; CASTILHO, Marta R. **Acordo de Livre Comércio Mercosul-União Européia: estimativa de impactos no comércio brasileiro**. IPEA, Rio de Janeiro, 2004. (texto para discussão: 1054; disponível em www.ipea.gov.br/).

³⁷ Em análise das relações externas do Mercosul, a CNI aponta para a predominância de critérios “políticos” que privilegiaram as relações Sul-Sul e que, em casos como o acordo de livre comércio com a Comunidade Andina, deixavam de fora interesses econômicos concretos de exportação. No caso das negociações com a União Européia, essa avaliação não é possível: *As negociações Mercosul-União Européia fogem, naturalmente, a este padrão. Com efeito, a insuficiência da oferta européia em termos de acesso a mercados foi o motivo central para o recuo brasileiro, em outubro de 2004. Fechar um acordo com países europeus que não permita uma ampliação das exportações brasileiras, especialmente nas áreas agrícola e agroindustrial, levou o governo a defender a continuação das negociações e ao não cumprimento do prazo de 31 de outubro de 2004 para a sua conclusão.* (CNI,

anteriores, haviam indicado essa crescente oposição ao MRE³⁸. Contudo, sob a inspiração de análises que fornecem uma percepção mais abrangente da estrutura estatal³⁹, acredita-se que uma compreensão da participação empresarial nas negociações comerciais exige um detalhamento das relações estabelecidas por essa entidade com o MDIC e com o MRE. Enquanto com o primeiro a CEB estabelece relação de parceria assentada em um vínculo mais estreito, com o MRE, essa relação pode ser compreendida tanto sob o aspecto “político” quanto sob o aspecto “técnico”. Se o primeiro revela as discordâncias em relação à condução da política externa e/ou das negociações comerciais, o segundo revela o papel das entidades como interlocutores técnicos do governo, ou seja, fornecedores de informações relevantes para a tomada de decisão durante as negociações. Apesar da fragilidade da divisão entre a relação “técnica” e a “política”, espera-se demonstrar, nas considerações finais, sua relevância para a percepção de outras evoluções recentes da estrutura de representação de interesses empresariais.

2 – Relações CEB e Governo nas negociações da ALCA e Mercosul-União Européia

Não se trata aqui de acompanhar *pari pasu* os posicionamentos da CEB em relação às decisões tomadas pelo MRE nas negociações entre Mercosul e União Européia, uma vez que a preferência pela continuidade das negociações (*i.e.* pela não conclusão do acordo) com a União Européia prevaleceu diante das propostas apresentados por esse bloco. Ao invés de voltar-se para a apresentação dos pontos de divergência em relação ao posicionamento brasileiro, a análise busca explorar as relações que a CEB estabelece não só com o MRE, mas também com o MDIC. Para tanto, serão sintetizados a seguir os resultados de entrevistas, de análise de periódicos e de documentos referentes ao período 2001-2004. Em linhas gerais, nota-se que a Coalizão atuou

2004, p. 4. *Op. Cit.*)

³⁸ BONOMO (2006) *Op. Cit.*

³⁹ EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation**. Princetown University Press, 1995.

tanto na produção de informação quanto na realização de pressão política, e a compreensão de ambas as funções é imprescindível para a análise das relações que estabelece com a estrutura estatal.

O surgimento da Coalizão tem como marcos o Fórum Empresarial das Américas de 1996 e a preparação para a Reunião Ministerial da ALCA, realizada em 1997, em Belo Horizonte. A Coalizão, como indica Oliveira (2003)⁴⁰, representava, para pessoas envolvidas em sua criação, um tipo de “divórcio da tutela do governo”, além de ser uma resposta ao momento em que o empresariado, o governo e as entidades de representação de classe perceberam os riscos do despreparo. Para Oliveira (2003), a CEB desempenhou três papéis: i) a representação e coordenação dos interesses empresariais; ii) a formulação de políticas ou agenda do setor privado; iii) influência junto ao governo (Oliveira, 2003, p. 50). Como eixo desses três encontra-se a função de receber as orientações dos diversos segmentos privados e fornecer, para o governo, a posição-síntese do setor empresarial. O trabalho de solicitação e recebimento das posições das entidades do setor privado ocorre por meio do portal desenvolvido pela CEB de acesso restrito aos membros da Coalizão⁴¹.

Enquanto a CEB (e o governo) durante as negociações da ALCA passaram por um aprendizado de tipo *learn by doing*, a produção de insumos e de posicionamentos para a formulação da posição brasileira nas negociações Mercosul-União Européia já contavam com experiência acumulada, com relações estabelecidas e com uma percepção mais clara do posicionamento de

⁴⁰ OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. **O Papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as Negociações da ALCA**. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Ciência Política FFLCH/USP, 2003. Ver também o trabalho: SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de Interesse e a Política Externa para a ALCA, In.: **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, 2001.

⁴¹ <http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br>

diferentes setores⁴². A metodologia desenvolvida pela CEB e sua atuação durante a ALCA contribuíram para sua credibilidade no diálogo com o governo e na representação do interesse empresarial. Seu sistema de consultas assegurou-lhe elevada capilaridade junto às entidades empresariais, o que é extremamente relevante para as consultas referentes às negociações tarifárias ou para formulação de listas de exceção, por exemplo. Essa eficácia mostrou-se útil, inclusive, por contribuir com as consultas ao setor privado realizadas pelo MDIC para serem encaminhadas ao MRE⁴³. O MDIC beneficiou-se bastante do trabalho desenvolvido pela CEB, e entre essas instituições estabeleceu-se uma relação de confiança⁴⁴.

A proximidade e a confiança interpessoal contribuíram para uma dinâmica cooperativa de trabalho entre essas duas instituições no processo de identificação dos setores sensíveis com base em critérios objetivos e horizontais. Como esclarece Sra Eliane Fontes⁴⁵, há longa data o MDIC detém a responsabilidade pela elaboração a confecção de lista de bens. Segundo Sra Eliane Fontes, “o MDIC parece ter mostrado certa competência para desempenhar essa função, que poderia ser dividida ou atribuída a outro ‘ministério econômico’” (MAPA, Fazenda). Por essa razão, o MRE apóia-se no MDIC, pois reconhece que o MDIC faz a articulação com o setor privado e também com outros ministérios. O MDIC, por sua vez, conta com uma ampla ajuda da CEB na elaboração das listas tarifárias. No recebimento das demandas do setor privado, a CEB certas vezes depara-se com oposições de interesses em relação a um mesmo código⁴⁶; esses casos

⁴² Entrevista a Gilberto Larcher (Analista de Comércio Exterior do MDIC) realizada em 10/08/2007.

⁴³ Diego Bonomo (ex-coordenador de negociações internacionais da FIESP), entrevista realizada em 17/09/2007.

⁴⁴ Entrevistas realizadas com as Sra. Soraya Saavedra Rosar (Secretária-Executiva do Conselho Temático Permanente de Integração Internacional da CNI e Coordenadora da CEB) e Sra Lúcia Madero (economista da CNI responsável por acompanhar as negociações entre Mercosul e União Européia) em 24/07/2007; entrevista com Sra Eliane Soares 27/09/2007.

⁴⁵ Coordenadora do Departamento de Negociações Internacionais (SECEX/MDIC). Entrevista realizada em 27/09/2007.

⁴⁶ O que pode ocorrer na situação de formulação de um cronograma de desagravação tarifária ou de lista de exceções, ocasiões em que podem surgir duas entidades com interesses divergentes sobre os prazos ou graus de liberalização de alguma linha tarifária. Tais divergências costumam ocorrer em cadeias produtivas mais extensas, nas quais as

são encaminhados para o governo (MDIC) ao qual cabe encontrar um ponto de consenso e definir uma posição satisfatória.

A principal mudança nas relações entre a CEB e o governo nas negociações entre ALCA e MERCOSUL-UE deveu-se menos às negociações *per se* e mais condução da política externa no novo governo. Segundo entrevistas e artigos publicados pela CNI, os critérios políticos teriam passado a prevalecer sobre os interesses econômicos na definição dos posicionamentos do Brasil nas negociações⁴⁷. O novo governo teria ao início de sua gestão parecido “estranho” à CEB, pois haveria certa “instrumentalização” da sociedade civil, com convocações amplas de representantes (ex.: ONGs e MST) que acabam por inviabilizar qualquer colaboração efetiva dessa Coalizão.

Como bem identificado pelas análises anteriores da CEB, esta Coalizão não se reduz à função de realizadora de consultas e provedora de informação ao governo. Esta parece ser, em parte, a oposição identificada por Bonomo (2006)⁴⁸, ao constatar a crescente oposição da Coalizão à política externa ao longo de 2004. Esta posição foi, inclusive, formalmente encaminhada ao MRE em junho de 2004⁴⁹ em documento no qual constam as seguintes críticas quanto à prevalência dos critérios políticos e ao diálogo do empresariado com o MRE:

O papel dos critérios econômicos - Ao setor empresarial preocupa a percepção de que os objetivos econômicos não têm recebido a devida prioridade no posicionamento do governo brasileiro frente aos diferentes processos negociadores. Sem desconsiderar a dimensão política inerente a qualquer processo de negociação comercial, o setor empresarial entende que a definição de objetivos e a avaliação de oportunidades e riscos devem ser pautadas essencialmente por critérios econômicos.

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

empresas posicionadas ao longo da cadeia querem abertura do mercado para comprar insumos mais baratos, mas não desejam o aumento da concorrência para os produtos que vendem.

⁴⁷ Essa posição está presente em diversos números do Informativo da CNI **Comércio Exterior em Perspectiva**, editados durante 2003 e, sobretudo, 2004.

⁴⁸ Bonomo (2006) *op. Cit.*

⁴⁹ Por meio do documento "Articulação e Coordenação de objetivos para o Sucesso das Negociações Comerciais" produzido pela CEB.

1. *Objetivos e estratégias para os processos negociadores pouco claros.*
 2. *Reduzida ambição e excessiva complexidade dos acordos que se negociam.*
 3. *Dificuldades na definição de uma estratégia Mercosul de negociação com parceiros de extrabloco.*
 4. *Assinatura de acordos antes da efetiva conclusão das negociações.*
 5. *Limitada participação na discussão das estratégias de negociação.*
 6. *Acesso insuficiente às informações e prazo exíguo para consultas.*
- Uma ação coordenada e articulada entre empresários e negociadores é crucial para que o país possa usufruir os ganhos que estes acordos prometem em termos de exportação de bens e serviços, aumento de competitividade e atração de investimentos.⁵⁰*

Essa manifestação reitera posições já veiculadas pelo Informativo da CNI, sobretudo naqueles que trataram dos limitados ganhos econômicos da assinatura de comércio com países em desenvolvimento. Essa posição não decorre, assim, das decisões relacionadas exclusivamente às negociações entre Mercosul e União Européia. Ao contrário, houve uma reduzida politização das negociações entre Mercosul-União Européia (em comparação com a ALCA), o que permitiu ao MRE dialogar mais diretamente com os setores interessados⁵¹. Pôde-se, portanto, aproveitar a estrutura criada na ALCA para a criação da SENEUROPA (inspirado na SENALCA)⁵² e também a utilização do Fórum Econômico e Social do Mercosul (FECS) para o diálogo com os diferentes setores.

3 – Considerações finais

A análise das fases das negociações entre o Mercosul e a União Européia (2001-2004) apresentou as dificuldades existentes para que os negociadores chegassem a um acordo que pudesse ser aceito domesticamente por ambas as partes. A análise de manifestações da CEB a esse respeito,

⁵⁰ Citado por COSTA, Roberto Teixeira. **O diálogo governo-setor privado**. In.: Valor Econômico, 28/06/2004.

⁵¹ Entrevista com Ministro Carlos Márcio Cozendey (Chefe do Departamento Econômico do MRE) realizada em 22/11/2007.

⁵² Tanto a SENALCA quanto a SENEUROPA representaram um amplo fórum para o diálogo interministerial, aceitando a participação de algumas entidades da sociedade civil, como a CEB. A função desses fóruns, contudo, costumou ser a de transmissão do avanço das negociações pelo MRE, não sendo esse o espaço para uma participação efetiva do setor privado.

assim como de outros atores influentes, revelam que o governo contou com elevado apoio interno nessas negociações.

Entretanto, a análise da oposição da CEB à condução da política externa após 2003, com a posse do novo governo, chama a atenção para as características das relações que essa entidade estabelece com a estrutura estatal. Para além de sua oposição “política”, destacou-se o papel da Coalizão no fornecimento de subsídios técnicos ao governo, inclusive, por meio de relações estreitas assentadas em laços de confiança com o MDIC. Essa contribuição técnica perpassa diferentes negociações, e sua relevância para a formação da posição nacional permite que se levante questões sobre outras evoluções na estrutura de representação dos interesses empresariais.

Houve uma relevante alteração da estrutura de representação de interesses com a projeção de duas novas entidades preocupadas em marcar posição e influenciar os órgãos governamentais: o ICONE e a FIESP. Sem a pretensão de cobrir o assunto nessas considerações finais, é necessário destacar que ambas entidades representam a projeção de interesses mais ofensivos que aqueles representados pela CEB, sobretudo no caso do primeiro. Contudo, para além da posição em relação às negociações, cabe destacar o estabelecimento de relações com o MRE também por meio da produção de estudos técnicos que subsidiam a posição do agente negociador.

Criado em março de 2003, o ICONE é uma ONG mantida por associações vinculadas ao agronegócio⁵³, revelando uma percepção estratégica da produção de conhecimento sobre o

⁵³ Os associados titulares do ICONE são: Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (ABEF), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas (ABIEC), União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA) e Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), sócia honorária. O Instituto mantém convênio com duas entidades: Federação das Indústrias do Estado de S. Paulo (FIESP) e Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA). O Instituto é o braço técnico dessas entidades no que concerne às negociações internacionais e ao comércio, notadamente de produtos agrícolas.

comércio agrícola e de outras questões internacionais relacionados ao setor. O corpo técnico da organização conta cerca de 10 pesquisadores, que têm elaborado uma série de estudos sobre temas relacionados ao comércio agrícola entre publicações, documentos de trabalho, artigos em periódicos, palestras, documentos reservados ao governo, entrevistas e cursos⁵⁴. Essa forma de projeção do agronegócio, além de contribuir para as posições dos negociadores brasileiros com informações sobre o setor mais ofensivo da economia nacional, abre nova linha de interação com o MRE, a que se soma a representação interesses por meio do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Menos notada que a atuação do ICONE tem sido a da FIESP. Esta, embora membro da CEB, optou marcar sua posição, que adquire tom menos defensivo que a da Coalizão. O fortalecimento da área técnica da FIESP já havia sido incentivado durante a gestão de Lafer Piva, mas ganha impulso com a vitória da chapa liderada por Paulo Skaf (2004) de modo que essa Federação passa a canalizar interesses mais ofensivos da economia brasileira, inclusive, em diálogo com o agronegócio⁵⁵. Essa iniciativa supre lacunas do próprio governo⁵⁶, e a Federação especializou-se na realização de simulações, grande parte das quais são diretamente voltadas para atender às necessidades do MRE.

As evoluções na estrutura de representação de interesse do setor empresarial acabam por alterar a posição relativa da CEB. Isso deve ser levado em conta na compreensão dos posicionamentos políticos assumidos pela Coalizão, principalmente, em face ao avanço de interesses menos

⁵⁴ Maiores informações no site <http://www.iconebrasil.org.br>.

⁵⁵ Chegou-se, inclusive, a propor a criação de uma nova entidade. In.: Valor Econômico. **Fiesp quer criar nova representação**. (20/06/2005). A relação estreita com o agronegócio evidencia-se também pela nomeação de Roberto Rodrigues (ex-ministro do MAPA) para a Presidência do Conselho Superior do Agronegócio da FIESP (em outubro de 2006). In.: <http://www.fiesp.com.br/agencianoticias>.

⁵⁶ Entrevista Ministro Carlos Márcio Cozendey (MRE)

defensivos que aqueles por ela representados. Da mesma forma que as negociações da ALCA foram analisadas por Oliveira (2003) como momento inicial de mobilização autônomo do empresariado, o período 2001-2004 testemunhou a contínua autonomização de interesses privados e, conseqüentemente, a melhoria da interlocução técnica dos órgãos públicos.

Por meio da análise do caso Mercosul-UE, pode-se examinar aspectos da relação entre entidades representativas do setor empresarial e os Ministérios responsáveis pela condução das negociações internacionais. Notou-se que as críticas da CEB dirigiam-se, sobretudo, às linhas da política externa referentes aos acordos comerciais com países do Sul, e não às posições assumidas no contexto das negociações com a União Européia. Ademais, foi apresentada, para o caso da CEB, uma distinção entre os posicionamentos políticos defendidos pela Coalizão, e a natureza da sua contribuição técnica para a formulação da posição nacional.

De modo a complementar a percepção desse segundo aspecto, argumentou-se que o surgimento de novas entidades representativas de interesses não somente deu voz a interesses menos defensivos, mas também concorreram para a melhora na interlocução técnica do governo. Conclui-se pela necessidade de estudos mais aprofundados sobre a natureza das diferentes contribuições técnicas ao governo e as implicações políticas das relações que sobre elas se afirmam.

ANEXOS:

TABELA V
Resumo da Oferta de Bens do Mercosul

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

TABELA VI
Cronograma de Desagração do Mercosul

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

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

Elaboração: CNI

TABELA VII
Resumo da Oferta de Bens da União Européia

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

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

Fonte: dados fornecidos pela UE

Elaboração: CNI

TABELA VIII
Cronograma de Desagração da União Européia

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

VERSÃO PRELIMINAR – Favor não citar.