

---

# PERMEABILIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA DIANTE DA PARTICIPAÇÃO EMPRESARIAL

---

Danniele Varella Rios<sup>1</sup>

## Resumo

Um dos desafios enfrentados frente à democratização diz respeito à capacidade de articular os diversos interesses. Com o objetivo de investigar em que medida a política externa brasileira reflete as preferências de grupos de interesse no âmbito doméstico, este estudo mensura o grau de permeabilidade da Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. A hipótese sustentada é de que a participação do setor empresarial na agenda de política comercial está condicionada à sua contribuição técnica durante as negociações, enquanto, sua influência política é limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores. Para testar esta hipótese, buscou-se identificar a incidência de propostas empresariais no resultado do acordo, por meio do método de análise de conteúdo e documental. Além disso, atribuiu-se pesos distintos às propostas empresariais conforme seu caráter técnico ou posicional para conferir grau de intensidade ao conceito de permeabilidade. Ainda que os resultados apontem para a comprovação da hipótese, ao demonstrarem estatisticamente alto grau de permeabilidade em questões técnicas e baixo grau em propostas posicionais, para inferir acerca da autonomia decisória no Ministério das Relações Exteriores, seria necessário um aprofundamento da investigação sobre a participação do setor empresarial durante as negociações comerciais; o que seria possível ao aliar os resultados desta pesquisa com outros métodos qualitativos, tais como o process tracing. Em suma, o artigo permite verificar empiricamente a participação política do empresariado a partir de ferramentas analíticas de Política Externa que estudam o equilíbrio entre demandas domésticas e as possibilidades de ganho no âmbito internacional.

Palavras-Chave: participação empresarial; política externa; Coalizão Empresarial Brasileira; Mercosul; União Europeia.

## 1. INTRODUÇÃO

Até meados dos anos 1990 a política externa brasileira era marcada por forte centralização institucional e informalidade nas relações entre agentes público e privado. Entretanto, com o objetivo de alavancar as exportações, as negociações comerciais tornaram-se uma das prioridades da agenda de política externa do país e novas estruturas institucionais interministeriais se formaram, ao passo

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, danniele.rios@ufpr.br – 0871242127700849

que se construíram modelos organizacionais mais horizontais no intuito de atender as demandas multidisciplinares características de sua diversidade temática (VEIGA; IGLESIAS, 2002)

Além disso, esse movimento de descentralização do processo decisório da política externa trouxe consigo a incorporação de atores não estatais, confirmando seu caráter “interméstico”<sup>2</sup> ao demonstrar que seus resultados estão condicionados aos variados modelos de interação política tanto no âmbito doméstico quanto externo (MILANI; PINHEIRO, 2013) e atrelados à capacidade governamental de lidar com o maior pluralismo e transparência na política externa de modo a equilibrar as demandas domésticas e as possibilidades de ganho na esfera internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Neste contexto, paralelamente à esta onda de descentralização, característica do decurso democrático, ocorreram eventos de natureza econômica, como a abertura comercial e o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Estes fatores combinados ao papel de liderança política exercido pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, conduziram à mobilização do setor privado com o propósito de criar um canal de diálogo e influência com o setor público<sup>3</sup> no que dizia respeito às negociações de livre comércio. Neste contexto, em 1996, sob coordenação da CNI criou-se a Coalizão Empresarial Brasileira – CEB, um mecanismo de participação que reúne empresas e entidades empresariais de setores da agricultura, indústria e serviços com o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais (MANCUSO, 2007).

Neste período também foi estabelecido o marco inicial das negociações entre o Mercosul e União Europeia, a partir da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional em 1995. Em 1999 fixou-se o objetivo de iniciar as negociações com base em três pilares: comercial, político e cooperação. A primeira fase de negociações se deu entre 2000 e 2004 e entre interrupções e progressos, somente após vinte anos de negociações, em junho de 2019, firmou-se a conclusão da parte comercial<sup>4</sup> do Acordo de Associação.

---

<sup>2</sup> Cf. FIGUEIRA, 2011.

<sup>3</sup> Paralelamente, no âmbito doméstico o setor privado se organizou em torno da discussão a respeito da redução do Custo Brasil, expressão cunhada para caracterizar o conjunto de fatores (especialmente encargos tributários) que dificultam a competitividade das empresas brasileiras.

<sup>4</sup> Embora o documento oficial disponibilizado pelo Itamaraty registre aspectos de diálogo político e cooperação transversalmente aos temas comerciais, não há descrições sobre regras de para soluções de crises política ou esclarecimentos sobre a promoção efetiva da cooperação.

Ao longo desses anos, a CEB se mostrou ativa em sua tarefa de defesa de interesses frente aos principais atores do poder executivo no comércio internacional<sup>5</sup>. Ora defendendo a continuidade das negociações, ou seja, a não conclusão do acordo, ora reforçando a prioridade de sua conclusão.

Após a conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia, a Confederação Nacional da Indústria, como entidade responsável pela coordenação da CEB, disse ter feito sua parte: “Enquanto a negociação sobre o acordo entre União Europeia e Mercosul se encaminhava para a reta final nas últimas semanas, a indústria brasileira subiu a pressão sobre seus pares europeus” (CUNHA, 2019). No entanto, não raro, o setor empresarial dirige críticas ao governo alegando “limitada participação na discussão sobre as estratégias de negociações” (Veiga, 2007), ao passo que busca meios de atuação, defendendo, por exemplo, o “estabelecimento de grupos de trabalho ad hoc com a participação de representantes do governo e do setor privado” no pilar de cooperação do referido acordo (CNI, 2017).

Ao verificar os indícios do papel ativo e organizado do setor empresarial, cabe investigar de que forma esse setor se mobiliza para que seus interesses sejam considerados pelos atores políticos e quão efetiva é sua participação. Neste sentido, com o objetivo de investigar em que medida a política externa brasileira reflete as preferências de grupos de interesse no âmbito doméstico, este estudo mensura o grau de permeabilidade da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado das negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia.

A hipótese sustentada nesta pesquisa é de que a participação do setor empresarial na agenda de política comercial está condicionada à sua contribuição técnica durante as negociações comerciais, enquanto por outro lado, sua influência política é limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores.

Para testar esta hipótese buscou-se identificar a incidência de propostas da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado do Acordo de Cooperação Mercosul – União Europeia, por meio do método de análise de conteúdo e documental. Além disso, para conferir grau de intensidade ao conceito de permeabilidade, atribuiu-se pesos distintos às propostas empresariais conforme o caráter da demanda, podendo ser técnica ou “posicional”.

Após essa breve introdução, a discussão será iniciada a partir de delimitações conceituais seguindo para a inserção do tema na literatura de participação política empresarial. Na sequência será abordada a construção da ideia de permeabilidade no processo decisório que será testada a partir da

---

<sup>5</sup> Ministério das Relações Exteriores - MRE, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, Ministério da Economia – ME.

análise de conteúdo e inferência estatística, conforme descrito nos capítulos de materiais e métodos. Finalmente serão analisados os resultados dos dados coletados e apresentadas as conclusões que apontam para confirmação da hipótese, ainda que com ressalvas.

## 2. DELIMITANDO CONCEITOS

Para o início da discussão, vale abordar algumas distinções conceituais dos termos que norteiam esta pesquisa, de modo a classificar o objeto de estudo inserido no problema apresentado.

Primeiramente, grupos de interesse são compreendidos como grupos sociais identificados em torno de interesses em comum ou valores<sup>6</sup> compartilhados. A partir do momento que esse grupo de interesse se mobiliza e torna-se um agente coletivo com o intuito de pressionar o governo, ou seja empreende reivindicações sobre instituições políticas, caracteriza-se então como um grupo de pressão<sup>7</sup> (TRUMAN, 1951).

Os padrões comportamentais<sup>8</sup> perpetrados por certos grupos sociais alcançam alto nível de estabilidade, uniformidade, formalidade e generalidade formando por sua vez instituições, as quais dependem da manutenção do equilíbrio do grupo como um todo e de seus membros para garantir a sobrevivências. A partir disso, chegamos a definição de associação, outro importante conceito que Truman (1951) nos traz. Trata-se de uma instituição que atinge certo grau de relevância e incorpora a função de congregar tanto indivíduos como terceiros grupos no que o autor chama de relações tangentes<sup>9</sup>.

Adicionalmente, cabe mencionar que para esse autor, a interação entre os indivíduos contribui para a formação de padrões comportamentais, assim, ainda que o pertencimento à um dado grupo social não seja determinante para um posicionamento comum em específico, aumenta-se a probabilidade de que preferências sejam coletivamente compartilhadas. (TRUMAN, 1951).

De outro modo, Olson (2011) preocupa-se mais em encontrar o mecanismo presente entre os interesses individuais e a ação coletiva e nega a possibilidade de mobilização voluntária e espontânea de grupos de interesse em prol de um objetivo comum ou como resultado do compartilhamento de

---

<sup>6</sup> Cf. Almond, Verba (1963).

<sup>7</sup> Nas palavras de Truman (1951) “grupos de interesse político”.

<sup>8</sup> Cf. Easton (1968).

<sup>9</sup> Relações tangentes (*tangent relation*) ocorrem quando distintos grupos ou instituições possuem uma terceira interação em comum, ou sejam, compartilham relações para além de seu grupo originário. O autor exemplifica com o caso da interação entre as instituições família e escola. As associações seriam a ponte entre essas relações tangentes com a função de estabilizá-las.

valores. Para isso desenvolve uma explicação lógica aos aspectos comportamentais das organizações frente à multiplicidade de interesses<sup>10</sup> inerente aos grupos: os indivíduos só estariam dispostos a arcarem com os custos da mobilização se recebessem incentivos individuais para além dos benefícios coletivos almejados.

Em linhas gerais, grupos pequenos seriam mais propensos a ação coletiva, a depender de fatores relacionais e do cálculo de custo e benefício, no entanto, grupo maiores (latentes) estariam sujeitos aos incentivos seletivos. Logo, ao se tratar de organização de *lobbies*<sup>11</sup> de grandes grupos econômicos, um propósito maior seria o real mecanismo capaz de congregar membros cativos, enquanto o *lobby* em si, seria tão somente um subproduto deste propósito (OLSON, 2011).

Deste modo, apropriando-se desta lógica da ação coletiva e dos conceitos pluralistas apresentados, esta análise pressupõe que a Coalizão Empresarial Brasileira se caracteriza como um grupo de interesse organizado a partir do compartilhamento de preferências em torno da pauta de abertura comercial no âmbito internacional. No entanto, ao se mobilizar como um grupo de pressão durante as negociações comerciais, seus membros, formados por integrantes de distintas associações empresariais organizadas setorialmente<sup>12</sup>, não se dissociam de seus interesses individuais, ainda que se trate de ações coletivas institucionalizadas.

## 2.1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO EMPRESARIADO

A literatura sobre participação política empresarial possui distintas abordagens que vão desde a perspectiva societal, com ênfase na capacidade de o empresariado ter suas preferências atendidas, assim como, em seus padrões de atuação (Mancuso, 2004<sup>13</sup>; Santos, 2012<sup>14</sup>; Costa, 2012<sup>15</sup>), passam pela ótica governamental, observada em estudos sobre a capacidade de o governo conciliar entre a responsividade e autonomia decisória (Evans, 1995<sup>16</sup>; Bresser-Pereira & Diniz, 2009<sup>17</sup>) e finalmente

---

<sup>10</sup> “Assim como se pode supor que os indivíduos que pertencem a uma organização têm um interesse em comum, eles também têm interesses puramente individuais.” (OLSON, p. 20, 2011)

<sup>11</sup> *Lobbying* é uma ação perpetrada por um grupo de pressão que busca participar do processo decisório, contribuindo para a elaboração de políticas públicas (OLIVEIRA, 2005)

<sup>12</sup> Caracterizando relações tangentes em torno da Coalizão Empresarial Brasileira.

<sup>13</sup> MANCUSO, W. O *lobby* da indústria no congresso nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo, 2004.

<sup>14</sup> SANTOS, M. O parlamento sob influência: *lobby* e o comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados do Brasil, 2012.

<sup>15</sup> COSTA, P. A elite empresarial e as instituições democráticas: cultura política, confiança e padrões de ação política, 2012.

<sup>16</sup> EVANS, P. *Embedded autonomy: states & industrial transformations*, 1995.

<sup>17</sup> BRESSER-PEREIRA L.C., DINIZ E. *Empresariado industrial, democracia e poder político*, 2009.

o enfoque na participação de empresários nas decisões de âmbito internacional (Milner, 1997<sup>18</sup>, Oliveira & Milani, 2012<sup>19</sup>; Oliveira, 2003<sup>20</sup>).

Quanto a competência de o empresariado produzir resultados, proposta deste artigo, a literatura oscila entre a tese da debilidade política (Schneider, 2002<sup>21</sup>, 2004<sup>22</sup>; Weyland, 2001<sup>23</sup>; Kingstone, 2001<sup>24</sup>; Doctor, 2002<sup>25</sup>; Power & Doctor, 2002<sup>26</sup>) e da capacidade de mobilização empresarial (Diniz, Boschi, 2003<sup>27</sup>; Oliveira, 2003<sup>28</sup>; Mancuso, 2004<sup>29</sup>; 2007<sup>30</sup>; Mancuso & Oliveira, 2006<sup>31</sup>).

A debilidade, ou seja, incapacidade de formar consensos em torno de objetivos em comum, de modo que suas preferências sejam refletidas em decisões políticas, estaria atrelada a fragmentação inerente à estrutura de representação, comumente subdividida por setores e regiões. Ao passo que as entidades com maior abrangência sofreriam com a ausência de homogeneidade de seus membros, que por sua vez não se sentiriam devidamente representados, especialmente no caso de empresas de alto poder econômico representadas por associações nas quais seus líderes possuem uma menor relevância relativa política e economicamente (MANCUSO, 2004). Além disso, autores brasilianistas alegam que a deficiência da ação coletiva do empresariado seria resultado do sistema corporativista de representação de interesses, responsável pela fraqueza política do empresariado frente aos reais protagonistas do processo decisório (MANCUSO, 2007).

No entanto, tanto a incapacidade de ação coletiva em si, como a ideia de que o corporativismo seria sua causa principal são colocadas à prova quando análises demonstram a efetividade da mobilização empresarial em torno de causas que foram capazes de congregar o setor, tais como a

---

<sup>18</sup> MILNER, H. *Interests, institutions and information*, 1997.

<sup>19</sup> OLIVEIRA I, MILANI C. *Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP*, 2012.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, A. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA*, 2003.

<sup>21</sup> SCHNEIDER, B. *Some consequences of business organization for development and democracy in Latin America*, 2002.

<sup>22</sup> *Ibidem*. *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. New York: Cambridge University, 2004.

<sup>23</sup> WEYLAND K. *Brazilian business and market reform: a mixed record*, 2001.

<sup>24</sup> KINGSTONE P. *Re-inventing business: commercial liberalization and the response of industrialists in Brazil*, 2001.

<sup>25</sup> DOCTOR M. *Business and delays in port reform in Brazil*, 2002.

<sup>26</sup> POWER T. & DOCTOR M. *The resilience of corporatism: continuity and change in Brazilian corporatist structures*, 2002.

<sup>27</sup> DINIZ, E., BOSCHI, R. *Empresariado e estratégias de desenvolvimento*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2003

<sup>28</sup> OLIVEIRA, A.J.N. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA*, 2003.

<sup>29</sup> MANCUSO, W. P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*, 2004.

<sup>30</sup> *Ibidem*. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*, 2007.

<sup>31</sup> MANCUSO, W. P. & OLIVEIRA, A. J. S. N. *Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional*, 2006.

redução do Custo Brasil e a participação no “processo ALCA”, defendidas a partir da exposição das empresas à concorrência do mercado interno e externo (MANCUSO; DE OLIVEIRA, 2006).

Nesta mesma linha, Diniz; Boschi (2002), argumentam que a estrutura de representação de interesses do empresariado industrial adaptou-se de modo a criar novas organizações voltadas para a articulação com o Legislativo e Executivo, driblando a complexa heterogeneidade, as clivagens e as divisões internas das organizações empresariais. Para os autores, o padrão de atuação do setor empresarial se inclinou ao modelo americano de *Lobby*, caminhando para a institucionalização da representação de interesses, onde tais mudanças seriam parte de um processo de reestruturação produtiva e de reformas econômicas inerentes à inserção do país na nova ordem internacional.

Hartmann (2014), corrobora com essa visão ao verificar uma combinação da relação corporativista que ocorre entre Estado e entidades representativas com ações características dos sistemas políticos pluralistas, fazendo com que essas entidades se organizem como grupo de interesse político e de pressão capaz de interferir na agenda política e criar um ambiente favorável aos seus valores e interesses, frente aos demais grupos e cidadãos.

Finalmente, a literatura contempla trabalhos que propõe a mensuração da taxa de sucesso da ação empresarial. Griebeler; Braga (2014) se utilizam da metodologia proposta por Mancuso (2004) que traz uma proposta de mensuração do grau de sucesso com base na convergência da posição da indústria e o resultado legislativo. Enquanto Mancuso (2004), ao analisar a *Agenda Legislativa da Indústria*, apresenta conclusões acerca do alto índice de sucesso tanto em decisões que mudam o *status quo* com as que o mantêm, ao analisar a *Agenda Legislativa da Indústria do Estado do Paraná*, as conclusões de Griebeler; Braga (2014), apontam para baixo grau de capacidade propositiva do empresariado paranaense, em contraponto ao alto poder de veto; além disso, observam maior taxa de sucesso em projetos de autoria do Executivo em relação ao Legislativo.

Santos (2014) busca responder “se de fato os resultados políticos alcançados estão causalmente relacionados com a ações de lobby do setor produtivo. Do mesmo modo o autor mensura a taxa de sucesso com base nos resultados legislativos e proposições da indústria. No entanto acrescenta um modelo de mensuração dos impactos do *lobby* nos resultados analisados, se utilizando de regressão logística binária. Além disso, o autor diferencia as ações corporativistas, realizadas a partir da entidade representativa e ações pluralistas que emergem do empresariado de forma independente. As conclusões de seu trabalho apontam novamente para maior capacidade de o empresariado influenciar quando se trata de manter o *status quo*, ao passo que o sucesso, por meio da

mudança do *status quo*, ou seja, a criação de uma nova legislação, depende de seu alinhamento com o Poder Executivo.

Em linhas gerais, o que se verifica, em primeiro lugar é a dificuldade em mensurar se de fato a influência exercida por um ator político tem peso suficiente para produzir resultados políticos. O que fica claro é que cada ação coletiva, seja ela perpetrada ou não por entidades representativas exige uma análise aprofundada para confirmar o índice de taxa de sucesso e a capacidade de mobilização do grupo em questão, visto que os estudos já realizados não são passíveis de grandes generalizações. Além disso, as causas em torno das quais o empresariado se organiza parece ter um peso na produção de resultados. Deste modo, o que se defende aqui, é a necessidade de verificar caso a caso as nuances do processo decisório.

Quando se olha para a Coalizão Empresarial Brasileira e sua participação nas negociações entre Mercosul e União Europeia, as conclusões sobre a capacidade de produzir resultados também variam. Enquanto Bonomo (2006) identifica uma influência relativa, pelo fato de a CEB não conseguir alterar substancialmente a agenda governamental pela própria incapacidade de se desvencilhar das posições defensivas de seus integrantes e criar consenso internos, Bezerra (2008) traz elementos que complementam essa hipótese ao indicar a dificuldade do grupo de atuar como entidade de cúpula, por outro lado, sua pesquisa chama a atenção aos aspectos técnicos que consolidaram a interação entre o setor público e privado durante as negociações. Já Ortellado (2018), enfatiza que houve participação direta da coalizão empresarial durante as negociações, fazendo com que seus interesses fossem de fato colocados à mesa de discussão.

Como se verifica, as conclusões ainda que distintas se complementam, o que provavelmente se deve aos distintos períodos e contextos analisados em cada pesquisa. De todo modo, todas possuem uma característica em comum: analisaram o processo das negociações, mas não seus resultados. Assim, a presente pesquisa, a partir da conclusão das negociações, agrega aos achados uma proposta de mensuração do sucesso da CEB no resultado do Acordo com base na taxa de permeabilidade.

### 3. PERMEABILIDADE

Cox<sup>32</sup> (1997 apud Guarnieri, 2009), ao pensar o modelo americano, utiliza o conceito de permeabilidade para analisar a probabilidade de candidatos obterem o endosso partidário para a corrida eleitoral, afirmando que quanto mais descentralizado for o processo de endosso maior o grau

---

<sup>32</sup> COX, G. W. Making votes count – strategic coordination in the world’s electoral systems, 1997.



de permeabilidade do partido, ou seja, menores são as chances de um candidato sair da disputa ou lançar sua candidatura de maneira independente. De todo modo, o que vale desta perspectiva, é a ideia de que a variável permeabilidade significa a facilidade de participar do processo.

Trazendo para o objeto desta pesquisa, caberia dizer que quanto maior a permeabilidade no processo político decisório à um determinado grupo de interesse, no caso a CEB, maior seriam as chances desse grupo atuar de forma a congregar diversos interesses para alcançar a participação. De outro modo, os grupos tangentes optariam por defender seus interesses individualmente, ou ainda, haveria o esgotamento deste modelo de representação.

Mercher (2017) contribui na construção do conceito de permeabilidade, ao atribuir a noção de inserção de fato para além da participação. Ao analisar se há presença e abertura ao tema de gênero no grupo social acadêmico, o pesquisador mostra se os valores em questão fazem parte e quão parte seriam do grupo analisado. Neste sentido, não basta a abertura de um grupo à determinados valores, que nada mais seria que um espaço para participação, a permeabilidade se comprova quando tais valores estão presentes nos resultados produzidos.

Além disso, é importante que se verifique quais são as premissas para que o espaço à participação se torne permeável a influências. Foi neste sentido que esta pesquisa, ao analisar as propostas do setor privado, traz a distinção entre os aspectos de caráter puramente técnicos e os de caráter posicional.

Esse aspectos serão devidamente explorados adiante, mas para que se compreenda o fundamento por trás dessa distinção, é possível recorrer a definição de “autonomia inserida” de Evans (1995), uma vez que o autor, ao analisar a capacidade de ação do Estado, propõe que sua eficácia estaria atrelada a implementação de uma combinação entre o insulamento burocrático e a inserção da estrutura social circundante. Deste modo, caberia ao Estado equilibrar entre permeabilidade aos grupos sociais no processo decisório, o que garante a legitimidade às decisões, e a autonomia decisória, ou seja, a capacidade de implementar políticas a despeito das influências externas.

Sendo assim, compreende-se a permeabilidade como o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório concedida pelas instituições políticas, combinado à incidência de propostas, oriundas dessa participação, que sejam de fato contempladas no resultado político.

#### **4. MATERIAL E MÉTODOS**

#### 4.1. MATERIAL

A hipótese sustentada nesta pesquisa é de que a participação do setor empresarial na agenda de política comercial está condicionada à sua contribuição técnica que vem de encontro aos interesses governamentais, por suprir as lacunas informacionais da burocracia estatal no processo de formulação de suas posições nas negociações comerciais, enquanto por outro lado, sua influência política é limitada pela autonomia decisória do Estado.

Para testar esta hipótese buscou-se identificar a incidência de propostas da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado do Acordo de Cooperação Mercosul – União Europeia, por meio do método de análise de conteúdo (Bardin, 1977) e documental (PIMENTEL, 2001).

Quanto às propostas do setor empresarial, a análise se baseou na publicação “Negociação entre Mercosul e a União Europeia – documento de posição da indústria”(CNI, 2017), elaborado pela Confederação Nacional da Indústria em 2017, no contexto das negociações do acordo comercial. O documento apresenta-se com o objetivo de formalizar os interesses discutidos no âmbito da Coalizão Empresarial Brasileira e pautá-los ao governo brasileiro e as autoridades negociadoras, visando previsibilidade para a indústria brasileira.

Deste modo, para comparação de incidências, tal como apresentado no documento supracitado, foram consideradas as propostas dentro das seguintes temáticas: comércio de bens, regras de origem, aduana e facilitação de comércio, barreiras técnicas ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, cooperação e construção de capacidades, desenvolvimento sustentável, defesa comercial, comércio de serviços e estabelecimento, compras governamentais, propriedade intelectual.

Em seguida, para comparação via análise do resultado do acordo nas temáticas acima citadas foram consultados:

- Documentos oficiais disponibilizados pelo site do Itamaraty (2019) em julho de 2019<sup>33</sup> contendo os textos do Acordo de Associação Mercosul – União Europeia em 29 temáticas, dentre elas, aquelas abordadas pelo setor empresarial, conforme documento previamente citado.

---

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em 11 de janeiro de 2020.

- “Acordo de Associação Mercosul-União Europeia – resumo informativo elaborado pelo Governo Federal (2019), visando a disseminação de informação acerca do resultado do acordo perante os interesses brasileiros.
- “Análise de acordo Mercosul-UE”<sup>34</sup> – documento informativo tramitado via e-mail entre os membros da Coalizão Empresarial Brasileira e elaborado pela Confederação Nacional da Indústria em 2019, com o objetivo de esclarecer os principais pontos do acordo no que tange aos interesses empresariais, com base nas propostas do documento supracitado.

Por fim, vale mencionar que três subtemas abordados no documento base foram desconsiderados durante a análise de resultado, devido à lacuna de informação, inclusive pela Confederação Nacional da Indústria, questionada via e-mail<sup>35</sup>. Foram eles: tarifas base para desgravação referente ao tema comércio de bens; transporte marítimo mencionado na temática comércio de serviços e estabelecimento e oferta do Brasil para a UE e exceções citado em compras governamentais.

## 4.2. MÉTODOS

O método desenvolvido visa explorar a problemática apresentada: quão permeável é a política comercial brasileira em relação às pressões domésticas na formulação de suas posições nas negociações comerciais? Deste modo, foi necessário atribuir grau de intensidade ao conceito de permeabilidade, permitindo sua mensuração.

Primeiramente, atribuiu-se pesos distintos às propostas verificadas no documento “Negociação entre Mercosul e a União Europeia – documento de posição da indústria”, conforme o caráter da demanda, podendo ser técnica ou posicional. Abaixo apresenta-se tabela de pesos das propostas:

TABELA 1 – PESO DA PROPOSTA

<i>Tipologia</i>	<i>Peso atribuído</i>
Proposta Técnica	1
Proposta Posicional	2

FONTE: A autora (2020)

<sup>34</sup> Coalizao Empresarial Brasileira. Comunicado: análise acordo MSC-EU. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: ceb@cni.com.br. 2019.

<sup>35</sup> MATOS, Carolina T. Confederação Nacional da Indústria. Dados Pesquisa. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: carolina.matos@cni.com.br. 2019.

As propostas técnicas, como o nome indica, são baseadas em seu caráter essencialmente técnico, ou seja, na forma em que foram apresentadas, são desprovidas de termos que confirmam interesses específicos do setor empresarial, trata-se de questões de padronização, procedimentos e regulamentação. Abaixo são apresentados dois exemplos:

- a) Aduana e facilitação de comércio: tornar público, inclusive eletronicamente e nos idiomas oficiais do acordo, informações sobre encargos e taxas impostos cobrados pelas aduanas e agências. As informações devem ser detalhadas e conter a agência responsável pela cobrança, justificativas para a aplicação e a forma como o pagamento deve ser realizado.
- b) Regras de origem: permitir à parte investigadora, em casos em que a fraude de origem for comprovada, negar tratamento preferencial apenas para empresa alvo da operação, incluindo expressamente linguagem que garanta que outros exportadores do mesmo produto em questão não serão penalizados com a perda do tratamento preferencial

Já, uma proposta posicional apresenta termos que indicam um posicionamento enviesado em questões como tratamento diferenciado ao Brasil ou aos países do Mercosul, solicitação por maior participação do setor privado na tomada de decisões no processo de implantação do acordo, ou defesa de interesses específicos empresariais. Novamente, abaixo são apresentados dois exemplos:

- a) Barreiras técnicas ao comércio: prever a concessão de assistência técnica para auxiliar os países do Mercosul a cumprir com as exigências dos regulamentos, padrões e procedimentos de avaliação da conformidade aplicados pela UE. Sugere-se que sejam negociadas não somente regras prevendo melhores esforços de cooperação para assistência técnica, mas também regras específicas para auxiliar os países do Mercosul na obtenção da tecnologia necessária para a implementação de sistemas de controle de qualidade, incluindo a realização de procedimentos de avaliação de conformidade, e para poder cumprir com requisitos estabelecidos em padrões e regulamentos quando não for possível a avaliação da conformidade ou reconhecimento mútuo.
- b) Cooperação e construção de capacidades: reconhecer que o envolvimento do setor privado é essencial nas ações de cooperação, principalmente para a maior inserção das MPMEs no comércio internacional. Encorajar, também, a cooperação entre o

setor privado do Mercosul e do bloco europeu, principalmente no que tange aos padrões privados aplicados ao comércio.

Em um segundo momento, verificou-se a correspondência entre a proposta do setor empresarial e a posição final do Acordo de Associação. Para tanto, novamente atribuiu-se diferentes pesos conforme o nível de incidência, podendo a proposta ser classificada como não atendida, atendida parcialmente ou atendida integralmente. Para propostas não atendidas, portanto, foi atribuído peso negativo inversamente às propostas atendidas, enquanto, propostas parcialmente atendidas receberam peso intermediário, como mostra tabela abaixo:

TABELA 2 – PESO DA CORRESPONDÊNCIA

<i>Tipologia</i>	<i>Peso atribuído</i>
Proposta não atendida	-2
Proposta parcialmente atendida	1
Proposta integralmente atendida	2

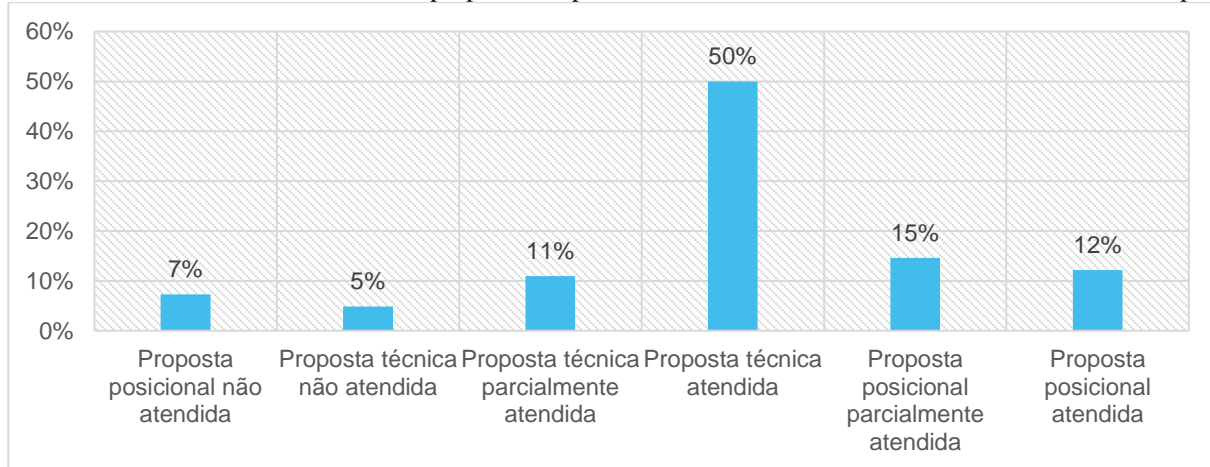
FONTE: A autora (2020)

Finalmente, cada um dos subtemas foi analisado a partir dos pesos atribuídos e as respectivas correspondências entre a proposta e o resultado do acordo, permitindo a mensuração do grau de permeabilidade do setor empresarial na conclusão da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, conforme será apresentado no próximo capítulo.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Das 82 propostas válidas analisadas, 54 se caracterizam como técnicas e 28 como posicionais. No total foram 12% de propostas não atendidas, 26% de propostas parcialmente atendidas e 62% de propostas integralmente atendidas, sendo 50% destas, caracterizadas como técnicas.

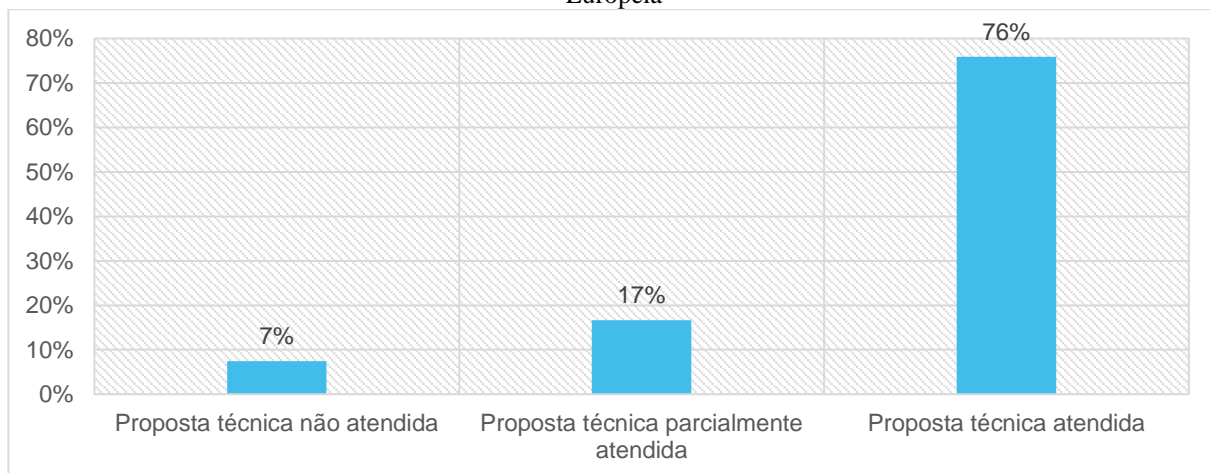
Gráfico 1 – Percentual de incidência de propostas empresariais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia



FONTE: Elaboração própria

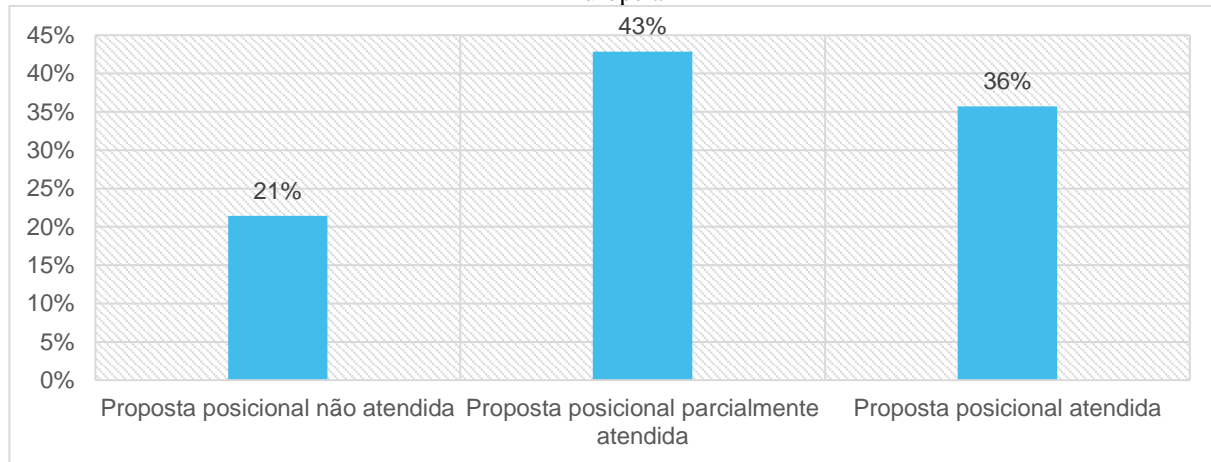
Se analisadas isoladamente verifica-se que a maioria das propostas técnicas apresentadas foram acatadas, enquanto as posicionais são em sua maioria acatadas com ressalvas. Como verifica-se nos gráficos que seguem:

Gráfico 2 – Percentual de incidência de propostas empresariais técnicas no resultado do acordo Mercosul e União Europeia



FONTE: Elaboração própria

Gráfico 3 – Percentual de incidência de propostas empresariais posicionais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia



FONTE: Elaboração própria

Complementarmente, para mensurar o grau de permeabilidade, se faz necessária a análise proporcional dos resultados em relação à incidência correspondente máxima possível, caso todas as propostas, sejam elas técnicas ou posicionais, fossem atendidas integralmente com base nos pesos atribuídos previamente. Para tanto, o modelo de escalonamento elaborado para valência de grau de alinhamento político foi adaptado para a mensuração do grau de permeabilidade, conforme tabela abaixo:

TABELA 3 – ESCALA DE GRAU DE PERMEABILIDADE

Não permeável	$X = 0$
Baixíssimo grau de permeabilidade	$0 < X \leq 0.2$
Baixo grau de permeabilidade	$0.2 < X \leq 0.4$
Médio grau de permeabilidade	$0.4 < X \leq 0.6$
Alto grau de permeabilidade	$0.6 < X \leq 0.8$
Altíssimo grau de permeabilidade	$0.8 < X \leq 0.99$
Total permeabilidade	$X = 1$

FONTE: Adaptado pela autora, a partir da escala elaborada por NuPP-CiPol (BITTENCOURT, 2018).

No caso analisado, como já mencionado, foram verificadas 82 propostas, das quais 54 são técnicas e 28 posicionais. Neste sentido a pontuação máxima possível, a partir da equivalência seria de 220 pontos que representariam a proporção total de permeabilidade, sendo  $X=1$ . No entanto, a pontuação efetivamente obtida foi de 123 pontos que equivalem à taxa proporcional de  $X=0,56$ . Deste modo, o setor empresarial, por meio da Coalizão Empresarial Brasileira e de acordo com as propostas

publicadas no documento base da Confederação Nacional da Indústria, possui um médio grau de permeabilidade. Tal como as taxas percentuais, verifica-se maior inserção nas propostas técnicas, que proporcionalmente representam  $X=0,77$ , isto é, alto grau de permeabilidade, enquanto a pontuação proporcional das propostas posicionais resulta em  $X=0,36$ , posicionando-se em baixo grau de permeabilidade.

## 5. CONCLUSÕES

Com objetivo de investigar em que medida a política externa brasileira reflete as preferências de grupos de interesse no âmbito doméstico, este estudo buscou um método capaz de inferir sobre o impacto das pressões domésticas exercidas pela Coalizão Empresarial Brasileira no resultado das negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. Vale ressaltar que o artigo não tem a pretensão de afirmar que o resultado do acordo seja unicamente reflexo das demandas empresariais brasileiras, já que evidentemente trata-se de uma negociação perpetrada por diversos atores políticos de dois blocos econômicos que buscaram maximizar seus interesses econômicos domésticos, por meio da expansão no mercado internacional.

Além disso, dada a impossibilidade de se comprovar influência de modo que se afirme uma relação de causa e efeito entre a participação empresarial e os termos do acordo, construiu-se o conceito de permeabilidade, que traz a ideia de combinação entre o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório concedida pelas instituições políticas, combinado à incidência de propostas, oriundas dessa participação, que sejam de fato contempladas no resultado político.

Para a mensuração da permeabilidade foi utilizada a análise de conteúdo de documentos oficiais que apresentam a posição da Coalizão Empresarial Brasileira, coordenada pela Confederação Nacional da Indústria e os termos de conclusão do acordo. Adicionalmente, para conferir grau de intensidade ao conceito atribuiu-se pesos distintos às propostas empresariais classificadas com base na sensibilidade do tema caracterizadas pelo caráter técnico ou posicional.

A hipótese de que a participação do setor empresarial na agenda de política comercial está condicionada à sua contribuição técnica durante as negociações, enquanto, sua influência política é limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores, foi parcialmente



confirmada, tendo em vista, o foco do artigo na identificação de incidência de propostas empresariais no resultado do acordo, etapa indispensável para que se considere a avaliação da influência política.

Deste modo, ainda que os resultados apontem para a comprovação da hipótese, ao demonstrarem estatisticamente alto grau de permeabilidade em questões técnicas e baixo grau em propostas posicionais, para inferir acerca da autonomia decisória no Ministério das Relações Exteriores, seria necessário um aprofundamento da investigação sobre a participação do setor empresarial durante as negociações comerciais; o que seria possível ao aliar os resultados desta pesquisa com outros métodos qualitativos, tais como o *process tracing*.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEZERRA, Vicente A. **Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia**, Universidade de Brasília, 2008.

BITTENCOURT, Maiane. A. **Relações governamentais e o monitoramento político: o alinhamento de interesses entre o setor industrial e a classe política paranaense**. Uninter - Centro Universitário, 2018.

BONOMO, Diego Z. **A mobilização empresarial para a tríplice negociação comercial: ALCA, MERCOSUL- União Europeia e OMC (1994-2004)**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

CNI, C. N. DA I. **Negociações entre o Mercosul e a União Europeia - documento de posição da indústria**. Brasília, 2017.

CUNHA, J. Indústria brasileira tenta neutralizar França em acordo Mercosul-União Europeia.

**Folha de São Paulo**, 1. jun. 2019. São Paulo. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2019/06/industria-pressiona-pares-europeus-por-acordo-mercosul-uniao-europeia.shtml?origin=folha>>. Acesso em 08/5/2020.

DINIZ, Eliz; BOSCHI, Renato. R. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento: Balanço e Perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 18, n. 52, p. 23–26, 2002.

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

GOVERNO FEDERAL, **Acordo de associação Mercosul-União Europeia**. Disponível em: <[chromeextension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019\\_07\\_03\\_-\\_Resumo\\_Acordo\\_Mercosul\\_UE.pdf](chromeextension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf)>. Acesso em: 11/1/2020.

GRIEBELER, Juliano B.; BRAGA, Sérgio. Ação empresarial em escala regional: um estudo da permeabilidade do Legislativo do Paraná à ação da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) na 16ª legislatura (2007-2011). **Revista Sociedade e Estado** -, v. 29, n. 3, p. 895–919, 2014.

GUARNIERI, Fernando H. E. **A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral.** Universidade de São Paulo, 2009.

HARTMANN, José A. Ação coletiva na Federação das Indústrias do Estado do Paraná (2003-2011). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 42–58, 2014.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 5–23, Rio de Janeiro, 1995.

ITAMARATY. **Texto do Acordo Mercosul – União Europeia**, 2019.

MANCUSO, Wagner. P. O lobby da indústria no congresso nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505–547, 2004.

MANCUSO, Wagner. P. O empresariado como ator político no Brasil: Balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 131–146, 2007.

MANCUSO, W. P.; DE OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, v. 69, n. 1986, p. 147–172, 2006.

MERCHER, Leonardo. Teoria Queer e Relações Internacionais: análise da permeabilidade acadêmica de gênero no Brasil | Queer Theory and International Relations: analysis of gender academic permeability in Brazil. **Mural Internacional**, v. 8, n. 2, p. 150–164, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013.

OLIVEIRA, A. C. DE J. DIAP: o lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 10, n. 2, p. 219, 2005.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. 1 ed ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

ORTELLADO, Bernardo. L. de A. C. **Os interesses empresariais nas negociações para o tratado de livre comércio entre Mercosul e União Europeia (2007-2017)**. Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2018.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, , n. 114, p. 179–195, 2001.

SANTOS, Manoel L. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, p. 52–70, 2014.

TRUMAN, D. B. Groups and Society. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion**. New York: Alfred A. Knopf. p.11–44, 1951

VEIGA, P. DA M. Políticas comerciais no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: M. S. Jank; S. D. Silber (Orgs.); **Políticas comerciais comparadas: desempenho e**

**modelos organizacionais.** São Paulo: Editora Singular. p.11–70, 2007.

VEIGA, P. DA M.; IGLESIAS, R. M. A institucionalidades da política comercial. In: BNDES (Org.); **Desafios das exportações.** Rio de Janeiro. p.51–96, 2002.