

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO (CSE)
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Danniel Garcia Barbosa de Figueiredo

Influências, interesses e decisões: a politização da política externa brasileira ao longo das negociações da ALCA, do Acordo Mercosul-UE, da Rodada de Doha e da entrada da Venezuela no Mercosul

Florianópolis
2020

Daniel Garcia Barbosa de Figueiredo

Influências, interesses e decisões: a politização da política externa brasileira ao longo das negociações da ALCA, do Acordo Mercosul-UE, da Rodada de Doha e da entrada da Venezuela no Mercosul

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Doutor Daniel Ricardo Castelan.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

de Figueiredo, Danniell Garcia Barbosa

Influências, interesses e decisões : a politização da política externa brasileira ao longo das negociações da ALCA, do Acordo Mercosul-UE, da Rodada de Doha e da entrada da Venezuela no Mercosul / Danniell Garcia Barbosa de Figueiredo ; orientador, Daniel Ricardo Castelan, 2020. 110 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Politização da PEB. 3. Negociações Comerciais. 4. Análise de Política Externa. I. Ricardo Castelan, Daniel. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Daniel Garcia Barbosa de Figueiredo

Influências, interesses e decisões: a politização da política externa brasileira ao longo das negociações da ALCA, do Acordo Mercosul-UE, da Rodada de Doha e da entrada da Venezuela no Mercosul

Florianópolis, 07 de dezembro de 2020.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Mónica Salomón González
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Leandro Wolpert dos Santos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Orientador(a)

Florianópolis, 2020

Ao buraco negro no centro da Via Láctea - Sagitário A - por me motivar,
ao lembrar que para cada coisa que descobrimos, sempre haverão
milhares que desconhecemos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais e a minha família, por todo o apoio na escolha e realização do Bacharelado em Relações Internacionais em uma cidade tão distante da cidade onde eu cresci. Da mesma forma, agradeço por todo o apoio na luta pelos meus sonhos. Sem eles, nem esse bacharelado, nem essa monografia e nem o que virá depois dela seriam possíveis.

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, pelo ensino público e de qualidade, em um ambiente diverso e rico em oportunidades e pessoas que passei a admirar. É a existência de espaços desse tipo que permite que a pesquisa se mantenha viva no Brasil, apesar de todas as dificuldades.

Agradeço a todos os professores e professoras com os quais tive aula durante a graduação, pelo tempo e esforço dedicados na preparação de aulas, escolha de material e atendimento aos alunos. Em especial às professoras Dra. Juliana Lyra Viggiano Barroso, Dra. Graciela de Conti Pagliari e Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto pela elaboração de ótimos grupos de estudo e pesquisa dos quais tive a oportunidade de fazer parte.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan, por todo o apoio, confiança e atenção na realização do planejamento e execução desta monografia, mesmo nos momentos em que ela parecia inviável por questões de tempo e recursos. Sem essa orientação, definitivamente, a monografia não se completaria.

Agradeço aos meus amigos, que se tornaram uma segunda família em Florianópolis: Bruno, Calebe, Christian, Eduardo, Matheus, Ricardo, João, Eric, Edi e, em especial, Akihito, que mais que um amigo, se tornou um irmão e parte fundamental da minha vida.

Agradeço a Ariane, por estar do meu lado nos momentos mais difíceis, quando as ideias se bloqueiam na mente, e a folha em branco parece tomar conta da realidade. Obrigado por me ajudar a recuperar a calma e a tranquilidade necessárias para materializar aquilo que tanto importa a nós, cientistas sociais: as nossas análises sobre o mundo, como entendê-lo e como melhorá-lo.

“Existe uma teoria que diz que, se um dia alguém descobrir exatamente para que serve o Universo e por que ele está aqui, ele desaparecerá instantaneamente e será substituído por algo ainda mais estranho e inexplicável. Existe uma segunda teoria que diz que isso já aconteceu.”

Douglas Adams - O Guia do Mochileiro das Galáxias

RESUMO

Em meio às mudanças na forma de se pensar a política externa brasileira, a partir da década de 1990, tornando-a mais permeável para atores além dos tradicionais diplomatas do Ministério das Relações Exteriores, a presente pesquisa tem como objetivo explorar o posicionamento de alguns grupos (atores empresariais, movimentos sociais e atores ministeriais) envolvidos em processos de negociação importantes para o país entre a década de 90 e o ano de 2010: a negociação da ALCA, do acordo Mercosul-UE, da Rodada de Doha e da entrada da Venezuela no Mercosul. Desse modo, ela se constrói de forma indutiva, a partir de exploração bibliográfica e análise de declarações em fontes primárias, para mapear a participação de tais grupos e, a partir dos posicionamentos deles, compreender os argumentos e o debate central em torno dos processos observados. Espera-se, com isso, contribuir para o debate, ainda recente no Brasil, sobre a atuação de novos atores na política externa e sobre a construção de grupos de interesse, com o perdão da redundância, cada vez mais cientes de quais são seus interesses.

Palavras-Chave: politização; APE; negociações comerciais

ABSTRACT

In the midst of changes in the way of thinking about Brazilian foreign policy, from the 1990s onwards, making it more permeable to actors in addition to the traditional diplomats of the Ministry of Foreign Affairs, this research aims to explore the positioning of some groups (business actors, social movements and ministerial actors) involved in important negotiation processes for the country between the 1990s and 2010: the FTAA negotiation, the Mercosur-EU agreement, the Doha Round and the entry of Venezuela in Mercosur. In this way, it is constructed in an inductive way, from bibliographic exploration and analysis of statements in primary sources, to map the participation of such groups and, from their positions, to understand the arguments and the central debate around the observed processes. With this, it is expected to contribute to the debate, still recent in Brazil, about the performance of new actors in foreign policy and about the construction of interest groups, with the forgiveness of redundancy, increasingly aware of what their interests are.

Key - Words: politicization; FPA; trade negotiations

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Os processos de negociação ao longo do tempo

54

LISTA DE SIGLAS

- ALCA** Área de Livre Comércio das Américas
- APE** Análise de Política Externa
- CBPE** Comunidade Brasileira de Política Externa
- CACEX** Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
- CAMEX** Câmara de Comércio Exterior
- CEB** Coalizão Empresarial Brasileira
- CEXIM** Carteira de Exportação e Comércio
- CNA** Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
- CNC** Confederação Nacional do Comércio
- CNB** Comitê de Negociações Birregionais
- CNI** Confederação Nacional da Indústria
- CONTAG** Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
- EUA** Estados Unidos da América
- CUT** Central Única dos Trabalhadores
- GATT** Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
- G-20** Grupo dos 20
- ICONE** Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais
- MAPA** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MDA** Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MIC** Ministério da Indústria e Comércio Exterior
- MDIC** Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- MERCOSUL** Mercado Comum do Sul
- MRE** Ministério das Relações Exteriores
- NAMA** Acesso a Mercados de Produtos Não-Agrícolas
- NAFTA** Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
- OMC** Organização Mundial do Comércio
- PAC** Política Agrícola Comum
- PICE** Programa de Integração Econômica entre Argentina e Brasil
- REBRIP** Rede Brasileira de Integração dos Povos
- TEC** Tarifa Externa Comum
- UE** União Europeia

UN Unidade de Negociação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. CONTEXTO E PROBLEMA.....	14
1.2 OBJETIVOS	18
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos.....	19
1.3. METODOLOGIA	19
2. COMPREENDENDO A POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA	21
2.2 AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MUNDO PÓS DÉCADA DE 1990.....	26
2.3 A POLITIZAÇÃO DA PEB COMO OBJETO DE ESTUDO	29
2.4 CONCLUSÃO	33
3. AS NEGOCIAÇÕES NA MESA BRASILEIRA	35
3.1 O CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES	35
3.1.1 Política Externa, disputa interna.....	39
3.2. ALCA: IDAS E VINDAS DE UM CAMINHO IMPROVÁVEL	40
3.3 MERCOSUL - UE: A ALTERNATIVA LENTA E ESTABILIZADORA.....	44
3.4 A RODADA DE DOHA NA OMC: A RODADA SEM FIM	48
3.5 ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL: PRAGMATISMO OU IDEOLOGIA?	51
3.6. CONCLUSÃO	52
4. OS INTERESSES NO JOGO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	57
4.1 NOTA METODOLÓGICA	57
4.2 INTERESSES E INFLUÊNCIAS DOS GRUPOS INTERNOS	59
4.2.1. Movimentos Sociais	59
4.2.1.1 CUT	60
4.2.1.2 CONTAG	64
4.2.1.3 REBRIP	66
4.2.2 Interesses empresariais	74
4.2.2.1 A CEB	75
4.2.2.2 CNI	80
4.2.2.3 CNA e ICONE.....	85
4.2.3 Posicionamento de atores dentro do governo.....	90
4.2.3.1 CAMEX.....	90

4.2.3.2 Ministérios e Ministros	93
4.3 DEBATES E POSIÇÕES	96
4.4 CONCLUSÃO	98
5. CONCLUSÃO.....	100
REFERÊNCIAS	102

1. INTRODUÇÃO

Nesta seção, serão apresentados o problema, os objetivos e a metodologia empregada neste trabalho.

1.1. CONTEXTO E PROBLEMA

Pensar a Política Externa Brasileira é um esforço constante e necessário, que se inventa e reinventa na medida em que o tempo passa e novos elementos vão se configurando a ela. Uma boa forma de perceber isso é observar como Amado Cervo a divide em paradigmas, entendidos como períodos que englobam identidades culturais, percepções de interesse e elaborações políticas, e são passíveis de transição ao longo do tempo (CERVO, 2003). E por mais que Cervo concentre sua abordagem sobretudo nas figuras dos homens de Estado, não deixa de perceber, nos últimos paradigmas que define, um elemento importante para a política externa em finais de século XX e início de XXI: uma crescente globalização, onde, na visão dos dirigentes da época “[...] interesses nacionais se diluem na ordem tecida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais, a chamada governança global” (CERVO, 2003, p. 18).

Para além de uma diluição de interesses nacionais como uma das características de um momento de transição de paradigmas no Brasil, e mesmo para além de uma “política exterior [que] tornava-se conceito fora de moda, mero ordenamento da ação do Estado, visto que não se lhe consignava mais a realização de interesses concretos” (CERVO, 2003, p.18) hoje é interessante observar a década de 1990 como marco de um novo desafio para a própria Análise de Política Externa (doravante APE).

Se a APE, em sua origem, na década de 1960, já surge sob trabalhos de rompimento da *black box* do Estado realista, olhando para fatores individuais, institucionais, culturais e sociais que influenciam no processo decisório, mas ainda muito focada em atores governamentais (GARRISON, 2003), nas últimas décadas novas vertentes tem crescido na percepção de que processos de internacionalização, privatização e transnacionalização tem alterado a forma como a política é conduzida (BAUMANN, STENGEL, 2010).

Baumann e Stengel (2010) fazem um importante trabalho de mapeamento neste sentido. Para eles a globalização fortalece as posições de atores para além dos governamentais e mesmo grupos privados domésticos. Crescem em capacidade de influência os atores transnacionais e os não governamentais. “*Once the privileged actors, foreign offices have*

increasingly faced competition not only from other ministries and government agencies but also from non-state actors and from international organizations” (BAUMANN, STENGEL, 2010, p.3).

Um das percepções a esse respeito na arena de política externa trazida pelos autores é a chamada privatização (*privatization*) na qual, grupos privados buscam fazer valer seus interesses na definição da Política Externa, muitas vezes se utilizando dos próprios canais de mídia para moldar a opinião pública aos seus próprios interesses:

private actors and their interests can also play a significant role in foreign policy. In times of crisis, when international politics moves up the public agenda, citizens turn to the media for information, which, far from merely being a neutral observer, can have a significant impact on politics (Hass 2009). The news media, in turn, interview foreign policy “experts” to provide an interpretation of certain events. By representing foreign policy problems in a certain way, these “opinion makers” (Davidson 2006, 135) – recruited from think tanks, NGOs, academic research institutes, or the news media itself – influence the way the public comes to understand a certain problem (BAUMANN, STENGEL, 2010, p.12).

Ao mesmo tempo em que autores como Baumann e Stengel têm percebido a crescente presença de atores e grupos no exterior, como mídia, ONG’s, *Think Tanks*, defendendo seus interesses de forma a tentar influenciar a política externa, e com um maior respaldo para isso em um mundo globalizado, onde cresce o alcance dos meios de comunicação e, conseqüentemente, das pressões que podem ser geradas através deles, autores brasileiros, como Milani e Pinheiro (2013), também tem percebido uma ampliação de atores e interesses na agenda de política externa brasileira, num processo a que tem chamado de “Politização da Política Externa”. Esse termo aparece em uma série de pesquisas, com significados que podem diferir em detalhes e objetivos de uso, mas que mantém uma essência em comum: a ausência de consensos quanto ao interesse nacional e a ampliação do número de atores que se interessam, se posicionam e buscam influenciar os desdobramentos da política externa.

Lima (2009), em artigo de opinião ao jornal Correio Braziliense traz uma ideia de politização como um processo habitual em democracias pós-globalização, onde o “consenso com respeito às diretrizes da política externa desaparece, tornando-se essa última a resultante do embate das forças político-sociais que buscam definir o conteúdo dos assim denominados interesses nacionais” (LIMA, 2009). Dessa forma, após o fim da Guerra Fria, é comum encontrar esses grupos político-sociais tentando fazer valer seus interesses em embates de forças em meio mesmo a uma partidarização que traz a política externa para mais próximo de um campo de *politics*. Apenas em momentos de ameaças a interesses vitais, a nação conseguiria retomar um consenso em relação a uma posição única de política externa (LIMA, 2009).

Seguindo nessa lógica, Lima (2013) ao falar sobre como o termo politização vinha sendo utilizado por acadêmicos e pela mídia, enxerga tanto o possível sentido de partidarização mencionado anteriormente, quanto o vê dentro de uma ideia de decisões que “impactam e mobilizam atores na esfera pública” (LIMA, 2013, p.4). Apesar de diferentes, os sentidos concordam em relação ao rompimento da insularidade burocrática do Ministério das Relações Exteriores, com reações positivas e negativas a isso, dependendo de onde esse conceito seja utilizado. Nesse segundo sentido, Lima enxerga uma multiplicação de atores envolvidos direta ou indiretamente na política externa, o que a aproxima da esfera pública - e mesmo de uma ideia de política pública - assim como temas e âmbitos de atuação. Nesses temas, podemos encontrar tanto interesses econômicos que se mobilizam positiva e negativamente quando afetados - sobretudo quando afetados negativamente - por vezes em posições opostas, quanto outros setores da esfera pública. Nesse sentido,

Há, portanto, hoje um vasto conjunto de ministérios e agências no governo federal, governos subnacionais, universidades, associações empresariais, sindicatos, think tanks, partidos políticos, organizações não governamentais e movimentos sociais que estão diretamente envolvidos com temas internacionais e de política externa em uma indicação de como se ampliou expressivamente a assim chamada comunidade de política externa. (LIMA, 2013, p. 7)

É justamente essa Comunidade Brasileira de Política Externa (CBPE) que Amaury de Souza (2009) tenta compreender melhor, em um trabalho de entrevistas. Neste, com base em características relacionadas às visões apresentadas pelos entrevistados, Souza consegue categorizar três visões distintas sobre quais deveriam ser os rumos a serem tomados pela política externa brasileira, a qual denominou Regionalistas, Globalistas e Pós-Liberais (SOUZA, 2009). Apesar de riquíssimo em dados e em categorizações, no entanto, a pesquisa de Souza, até mesmo por resguardo das posições dos entrevistados, não aponta diretamente de quais grupos e instituições provém as posições apresentadas, trazendo-as mais no nível individual na voz de “empresários”, “membros influentes do governo”, “embaixador” e outros do tipo. É interessante também notar, entre os entrevistados, uma percepção de pouca atenção que o Itamaraty dá a grupos para fora de sua burocracia, com diminuição entre 2001 e 2008 do percentual de menções a grupos nos quais os entrevistados acreditavam que o MRE tratava como objeto de “muita atenção” (SOUZA, 2009). Isso iria em uma tendência oposta aos movimentos descritos por Lima e pelos estudiosos de globalização, o que torna extremamente importante olhar com mais atenção para esse tipo de relação.

Até porque, se olharmos por um outro lado, a percepção de que o Itamaraty dá maior atenção para outros grupos para além de empresariais, simplesmente, é algo relativamente novo. Lima (2013) enxerga uma ampliação da comunidade de política externa com o “fenômeno [...] realmente inédito que se observou a partir do processo de democratização no final dos anos 80, mas que ganhou mais volume a partir das inovações da política externa com os governos progressistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff”. (LIMA, 2013, p.7)

Assim, é importante que tenhamos mais clareza em como tem se comportado diferentes grupos que influenciam e pressionam o Itamaraty em meio a esse processo de politização que vem acontecendo. E é neste sentido que este trabalho se configura. Considerando a existência de pressões de grupos sociais para tentar fazer valer seus interesses no processo decisório de política externa e entendendo que esses grupos, conforme apontado por Baumann e Stengel (2010) tendem a se posicionar publicamente de forma a tentar influenciar a opinião pública com suas visões - e, no caso brasileiro, o próprio executivo, detentor da palavra final nas negociações - sobretudo quando se aproximam grandes momentos de decisões de política externa, a pergunta que levanto é *como essas pressões se dão, de onde elas vem e como elas são*.

Mais especificamente, *quais têm sido os posicionamentos apresentados por diferentes grupos dentro da sociedade brasileira em momentos de negociações importantes de política externa (e nesse caso política externa comercial brasileira), quais argumentos têm sido utilizados em favor de suas posições, e quais visões de caminhos podemos derivar a partir desses argumentos*.

Para a escolha de quais grupos observar, parto da apresentação de Amaury de Souza de grupos nos quais ao menos uma pequena porcentagem de seus entrevistados atribui ou acredita que o Itamaraty atribui atenção, sendo eles: “Associações empresariais; Outros Ministérios do Governo Federal; Meios de Comunicação; Congresso Nacional; Opinião Pública; Universidades e Centros de Estudo; Organizações não governamentais; sindicatos de trabalhadores”. (SOUZA, 2009, p. 129). Na impossibilidade de abordar a todos para fins desse trabalho, a princípio, atendo-me a três deles que me parecem dialogar com a bibliografia que tem tratado dessa politização, sendo esses: Associações Empresariais (CEB, CNI, CNA e ICONE), Movimentos Sociais (CONTAG, CUT e REBRIP) e Ministérios (de forma um pouco menos aprofundada, olhando para a CAMEX, e complementando com elementos da bibliografia encontrada sobre alguns ministérios).¹

¹ Não falarei nesse momento sobre universidades em si, por razões de demasiada ampliação no escopo de análise. Em relação à Opinião Pública, pela própria dificuldade em medir posicionamentos desse conceito em momentos

Em um intuito de ganhar em abrangência que contribua para melhor percepção do fenômeno da politização em si e permita comparação entre momentos diferentes, mesmo que a custo da perda de um pouco de profundidade analítica em cada um dos momentos específicos, opta-se pela escolha de quatro momentos nos quais observar os posicionamentos desses grupos, sendo eles: as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as negociações do Acordo Mercosul - UE, as negociações da Rodada de Doha, e o processo de entrada da Venezuela no Mercosul, partindo da década de 1990 e colocando como limite temporal o ano de 2010. Embora esse escopo seja amplo, essas quatro grandes negociações foram escolhidas por inserirem-se em um processo de mais longo prazo, de revisão da política externa comercial brasileira após o fim do modelo de substituição de importações. Nesse aspecto, os interesses dos atores domésticos foram muitas vezes similares, variando, contudo, qual a melhor estratégia para defendê-los em cada uma dessas negociações, que coincidiram em muitos momentos do tempo.

Além desta introdução e da conclusão, a monografia se estrutura em três capítulos, sendo o primeiro deles responsável por continuar a discussão iniciada aqui, em relação aos efeitos da globalização na política externa e ao fenômeno da politização em si no Brasil, visando estabelecer conceitos mais claros e compreender debates tratados na área. O segundo capítulo será estruturado na forma de apresentação básica das quatro negociações aqui observadas. Assim, após uma breve introdução dialogando com o capítulo 1, serão apresentados resumidamente as negociações da ALCA, do Acordo Mercosul-UE, da Rodada de Doha e da entrada da Venezuela no Mercosul. Por fim, no terceiro capítulo, realizo a apresentação das posições dos grupos observados ao longo dos processos, e faço uma breve análise dessas posições, verificando o que pode ser derivado a partir delas.

1.2 OBJETIVOS

Nas seções abaixo estão descritos o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho.

pretéritos, não será abordada. Em relação ao Congresso, creio ser um tema que por si só mereça ser tratado com maior grau de atenção. Assim o faz LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. **Grupos de Interesse e Legislativo: a atuação do empresariado na política comercial brasileira**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Seguindo nessa lógica, caso haja interesse em partidos políticos em si, vale observar a obra de MENDES, Gabriel. *Partidos Políticos e a Política Externa Eleitoral: A integração regional sob o pêndulo situação-oposição (1994 - 2018)*. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar como alguns grupos sociais - Associações Empresariais, Ministérios, e Movimentos sociais - se envolveram e se posicionaram (ou deixaram de se posicionar) em quatro negociações importantes entre a década de 1990 e 2010 (ALCA, Mercosul-UE, Doha e entrada da Venezuela no Mercosul).

1.2.2 Objetivos Específicos

- Apresentar o debate sobre a politização da política externa, com foco em negociações comerciais;
- Contextualizar o debate sobre como a globalização e as comunicações afetam a política externa, assim como, no caso brasileiro, também a abertura comercial;
- Apresentar as relações entre as quatro negociações observadas no processo de abertura comercial;
- Apresentar o debate derivado do posicionamento dos atores ao longo desse processo;

1.3. METODOLOGIA

A partir da pergunta de partida e da contextualização de cenário apresentadas na introdução e no primeiro capítulo - a partir de bibliografia de Análise de Política Externa e politização - a abordagem se deu, em maior parte, por meio de um método indutivo. Foi buscada bibliografia sobre a ALCA, a negociação Mercosul-UE, a Rodada de Doha e o processo de entrada da Venezuela no Mercosul - dentro da sociedade brasileira. Da mesma forma, foram buscados documentos de posição e declarações de atores relevantes ao longo dessas negociações. A partir da bibliografia e dos documentos de posição e declarações, chega-se a algumas conclusões a respeito de como os grupos se colocaram ao longo das negociações, na tentativa de responder à pergunta de partida. Desse modo, os capítulos foram escritos seguindo a estrutura detalhada abaixo.

O primeiro capítulo foi de contextualização dos debates e apresentação de conceitos. Para isso, com dito, foi utilizada revisão bibliográfica, buscando compreender como a literatura acadêmica brasileira e internacional tem tratado o tema da politização, suas condicionantes e suas consequências.

O segundo capítulo, para além de revisão bibliográfica, também conta com alguns trechos de editoriais retirados de busca no jornal o Estado de São Paulo, tendo o principal objetivo de contextualizar as quatro negociações observadas. Os editoriais utilizados foram encontrados no acervo do Estadão, através de pesquisa pelos termos “negociação ALCA”, “negociação Mercosul-UE”, “Doha OMC” e “Venezuela Mercosul” no período entre 1990 e 2010, colocando como filtros “editoriais” e “edição nacional”. A partir da catalogação dos editoriais disponíveis realizada ao longo da pesquisa, foram citados os mais adequados para o entendimento dos cenários, na visão do autor.

O terceiro capítulo foi de apresentação dos posicionamentos dos grupos observados e análise dos resultados. Para ele também foi utilizada revisão bibliográfica em relação aos posicionamentos das entidades e, em paralelo a isso, também foi utilizada a maior parte do material de fontes primárias coletado ao longo do trabalho.

2. COMPREENDENDO A POLITIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Começo este capítulo parafraseando uma das sentenças mais famosas de Robert Cox de que “teoria é sempre para alguém e com algum propósito” (COX, 1981, p.128). Aqui diremos, para fins ilustrativos, que toda política externa é para alguém e com algum propósito. Isso porque hoje é pouco prático buscar compreender a realidade estatal e, me arrisco a dizer, do próprio sistema internacional, desconsiderando os interesses dos grupos e indivíduos internos aos Estados por trás de cada tomada de decisão ou de cada posicionamento oficial.

A Análise de Política Externa (APE) nasce justamente dessa busca, de olhar para além da *black box* tradicionalmente realista e entender como se dá o processo decisório dentro de cada uma das unidades individuais (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013), considerando como atores e grupos domésticos podem influenciar nesses processos.

E, com o advento de tempos globalizados, as formas de pensar desses atores se propagam a velocidades antes inimagináveis, assim como as reações a elas. Conforme trazido por Neumann:

The speed with which information and, to a slightly lesser degree, material objects can travel is rapidly increasing. The second factor is, to borrow a term from John Ruggie (1993), density. The density of flows of everything from persons (for example tourism, migration) to information (for example TV programmes, homepages on the internet) to goods is higher than ever. (NEUMANN, 2015, p.47)

Para sentir um exemplo disso, basta pensar, para não irmos muito longe, em como nas semanas seguintes ao anúncio do acordo Mercosul-União Europeia - apresentado em notas oficiais em 2019 - o conhecimento da existência desse acordo já era tal a ponto de mover agricultores franceses em protesto a ele, e, mais do que isso, a informação da existência desses protestos alcança o Brasil no mesmo dia (G1, 2019) de forma que, no momento em que se discutia a posição francesa frente aos incêndios na Amazônia ocorridos em 2019, essa narrativa já possuía alcance para ser aproveitada por representantes oficiais brasileiros justificando o interesse francês nos incêndios da Amazônia como fruto do lobby daqueles mesmos agricultores franceses contrários ao acordo Mercosul-UE². E, ainda, possuía respaldo político

² Em post no Twitter, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, em meio às críticas da França às queimadas na Amazônia, afirmou que “O Macron não está a altura deste embate. É apenas um calhorda oportunista buscando apoio do lobby agrícola francês”. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/weintraub-chama-macron-de-cretino-e-diz-que-franca-tem-lider-sem-carater/>>. Acesso em 26 nov. 2020.

para ser aceita³ por boa parte da base de apoio do governo justamente pelo conhecimento da existência dos protestos internos ao Estado francês de forma tão instantânea, rápida e massiva.

E já que o assunto dos protestos dos agricultores franceses foi trazido, vejamos o primeiro parágrafo de uma notícia trazida pelo portal de notícias BBC, no dia 07 de julho de 2019, pois é muito ilustrativo das reflexões que serão propostas aqui quando olharmos para o Brasil na primeira década do século XXI. Ao informar sobre os protestos dos agricultores, o BBC traz que “Enquanto o setor industrial francês comemora, agricultores, ambientalistas e inúmeros políticos da França, inclusive do partido do governo, se opõe abertamente ao acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia” (BBC, 2019). Vemos aqui divergências de opiniões quanto a uma decisão de política externa (a de o governo francês aceitar o acordo com o Mercosul) e, mais do que isso, divergências de opiniões publicamente expostas e conhecidas. Como garantir que elas não afetam a forma de se posicionar de seu governo? Como ignorar a sua parte na formação da agenda de política externa?

O mundo do novo milênio tem passado por inúmeras e constantes transformações e é urgente pensarmos sobre elas. No campo das Relações Internacionais, uma forma de se fazer isso é tentar contribuir com um processo constante de compreensão sobre como se configuram as dinâmicas entre os atores com algum poder de atuação nesse cenário, conforme a proposta da APE.

Diante disso, esse capítulo se divide em três subseções. A primeira delas traz uma breve reflexão sobre a subdisciplina da Análise de Política Externa para avaliar o momento no qual se chega até aqui. A segunda tem como objetivo trazer como a discussão sobre globalização se encaixa nesse âmbito de política externa. A terceira subparte, por fim, traz o debate sobre a politização da política externa em si, visando chegar a um conceito. Ao final da terceira subseção, como no final de cada um dos capítulos deste trabalho, será apresentada uma breve conclusão do capítulo.

2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA

Estudar os Estados soberanos modernos, as relações entre os sistemas de Estados, sua história e construção. Desse modo Robert Jackson e George Sorensen (2007), assim como outros, em manuais clássicos de Introdução às RI, começam sua descrição sobre o que seria estudar Relações Internacionais. Obras consagradas ao longo da história, como *The Great*

³ Não entrando diretamente nos méritos de ser uma narrativa válida ou não, mas com foco na rapidez com que ela foi construída e no processo que permitiu essa construção.

Ilusion (ANGELL, 1913), *Theory of International Politics* (WALTZ, 1979), *Social Theory of International Politics* (WENDT, 1999), *Power and Interdependence* (NYE, KEOHANE 1977), entre tantas outras, construíram um arcabouço de temas e debates que hoje são quase indissociáveis quando pensamos nessa área. Seja em relação ao poder e suas finalidades de sobrevivência e risco em um sistema anárquico, tema central da corrente realista; seja em relação às possibilidades de cooperação que guiaram os liberais clássicos; o papel das instituições, tema central dos institucionalistas; das ideias, no caso dos construtivistas; da estrutura sistêmica, no caso dos neo-realistas, entre outros que têm adentrado ao debate em momentos mais recentes, o papel do Estado, de atores não-estatais e mesmo de Organizações Internacionais em si têm sido amplamente debatido, mas por muito tempo predominaram análises que enxergavam os atores observados como unidades racionais (HUDSON, 2013).

Na visão de Valerie Hudson, a ideia de olhar para as unidades decisórias - sejam Estados ou quaisquer outros que possam ser modelados na forma de Estados como unidades decisórias equivalentes - como atores unitários racionais - análises “*black-box*” - não só é equivocada como oculta a real essência do estudo das Relações Internacionais como ciência social, que é o elemento humano por trás das decisões.

All that occurs between nations and across nations is grounded in human decisionmakers acting singly or in groups. In a sense, the ground of IR is thus the same ground of all the social sciences. Understanding how humans perceive and react to the world around them, and how humans shape and are shaped by the world around them, is central to the inquiry of social scientists, even those in IR (HUDSON, 2013, p.3)

É justamente esse elemento humano que Hudson percebe ausente, por exemplo, quando olha para as obras de Waltz, maior nome do neo-realismo (estruturalismo) e Wendt, um dos nomes introdutores do construtivismo nas RI. Para ela, enquanto Waltz enxerga o mundo na forma de várias unidades *black-box*, de decisões unitárias e previsíveis, tendo seus comportamentos orientados pela estrutura do Sistema Internacional, Wendt consegue captar a importância do papel das ideias, mas esquece que “*only human beings have ideas [...] can create ideas [...] can create identities [...] can act on the basis of identity [...] Only humans are agents in international relations*” (HUDSON, 2013, p.12).

Pensar no ser humano como agente, ou em uma forma de análise que assim o considere engloba considerar que não existe um “interesse nacional” unificado, mas uma série de interesses nacionais de indivíduos, que por similaridade se juntam em grupos, assim como que esses grupos podem ter agendas ocultas, podem não ter acesso a toda informação, podem ter

valores, emoções e ideologias (HUDSON, VORE, 1995) que uma simples análise que se propõe unitária e racional ignoraria.

É justamente com base em pensamentos assim que a subdisciplina de Análise de Política Externa foi criada e vem sendo desenvolvida desde então (HUDSON, VORE, 1995). A questão da percepção do elemento humano com personalidade, história, sabedoria, julgamento, na visão de Christopher Hill, foi inclusive tratada com certo cuidado por alguns nomes posteriormente classificados como realistas, como Morgenthau (1948) e Car (1939), sendo “redescoberta” nos anos recentes. O mesmo Christopher Hill, no entanto, ressalta o quão “bizarros” são ataques à *Foreign Policy Analysis* classificando-a como realista, sendo que ela surge “*as a reaction to the assumption [...] that the state was a single, coherent actor pursuing clear interests in a more or less rational manner, with success varying according to the talents of particular leaders and the constraints of circumstance*” (HILL, 2015, p.8).

De qualquer forma, a grande característica da APE é olhar para as questões através de uma abordagem que observa o processo de tomada de decisão entre os indivíduos que possuem a responsabilidade de tomá-las. Conforme reforça V. Hudson, é justamente o foco no processo em si que caracteriza uma visão não monolítica: “[...] *the decision-making approach of FPA breaks apart the monolithic view of nation-states as unitary actors*” (HUDSON, VORE, 1995, p.3). As obras inaugurais dessa área, conforme trazido por Hudson (1995 e 2015), Hill (2016), Milani e Pinheiro (2013), entre vários outros, incluem nomes como James Roseneau (1966), que buscava um “genótipo” de política externa que pudesse ser aplicável a diferentes “fenótipos” de países, levantando a importância de olhar desde indivíduos com influência até o sistema internacional e trazendo a ideia de análises *multilevel* e *multicausal*; Snider, Bruck e Sapin (1954 e 1963) que defendem a importância de olhar para os *players* e o processo de tomada de decisão em si, mais do que para os próprios resultados das decisões tomadas; e Harold e Margaret Sprout (1956, 1957 e 1965), com uma abordagem mais behaviorista, que buscava compreender com o máximo de precisão o ambiente psicológico dos tomadores de decisão.

Desses, conforme trazido por Hudson e Vore (1995), derivaram-se novas gerações de pesquisa, majoritariamente em três grandes áreas: a Política Externa Comparativa (*Comparative Foreign Policy*), seguindo os passos de Roseneau; a Análise do *Decision-Making* em Política Externa (*Foreign Policy Decision Making*), seguindo os passos de Snider, Bruck e Sapin; e a análise de contexto, seguindo os passos dos Sprouts.

Um dos mais famosos trabalhos em termos de *Decision-Making*, que não poderia deixar de ser mencionado é o de Allison sobre a Crise dos Mísseis em Cuba, no qual acrescenta dois

modelos ao clássico modelo racional, (ALLISON, 1969), sendo um deles o modelo organizacional, que observa padrões e procedimentos dentro das organizações estabelecidos anteriormente antes mesmo de um processo de escolha e o modelo burocrático, que analisa os jogo de barganhas entre os “players” no processo de tomada de decisão. Cada player tem seus próprios objetivos e interesses, os quais busca atender durante o processo político. A decisão final, dessa forma, poderia ser compreendida como o triunfo de um grupo ou ator político sobre outro.

many actors as players, who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well [...] according to various conceptions of national, organizational, and personal goals [...] What the nation does is sometimes the result of the triumph of one group over others. More often, however, different groups pulling in different directions yield a resultant distinct from what anyone intended. What moves the chess pieces is [...] the power and skill of proponents and opponents of the action in question (ALLISON, 1969, p. 707)

Complementando a isso, V. Hudson (2013), ao pensar sobre política burocrática, a enxerga como “*a complex intersection of small group dynamics, organizational process, domestic political forces, and the personal characteristics of each individual*” (HUDSON, 2013, p.101). Para ela, por mais que possa haver um jogo de interesses nacionais nas relações internacionais, há um segundo jogo sendo jogado internamente que é mais relevante para a política do país que o próprio interesse nacional.

Tendo em vista a existência dessas dinâmicas e jogos internos levando às decisões, um outro elemento também precisa ser adicionado à equação: é necessário ter claro qual é o contexto de mundo no qual as decisões estão sendo tomadas, pois é justamente esse contexto que definirá quem estamos considerado como atores relevantes nessa tomada de decisão. Quando nos propomos a pensar em uma ideia de politização, isso se torna ainda mais relevante.

O mundo de Allison, no qual baseia seu modelo e pensa seus atores é um mundo de Guerra Fria, onde boa parte dos *games* são vistos como sendo de segurança nacional, e ainda não tínhamos passado por um cenário de *boom* das comunicações, o que justificaria olhar para o processo de tomada de decisão de forma mais restrita, com menos *players*. Tal mundo não existe mais.

Quando pensamos no mundo recente, pós guerra-fria, alguns outros elementos são de importante consideração para compreendermos o tipo de jogo que está sendo jogado.

2.2 AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MUNDO PÓS DÉCADA DE 1990

Ao observar o mundo no qual se inseria no início do século XXI, Christopher Hill identifica três elementos de transição no contexto internacional que marcaram a década de 1990 de forma irreversível, afetando, conseqüentemente, as perguntas em torno das quais se pensa *Foreign Policy Analysis*: as doutrinas de intervenção humanitária, o final da Guerra Fria e o processo de globalização. No caso da primeira, é uma questão de caráter mais ético e se refere ao apoio que surgia para que os Estados orientassem suas relações internacionais de forma a preservar direitos humanos, condenando abusos aonde quer que eles ocorressem. (HILL, 2003)

O fim da Guerra Fria, por sua vez, é extremamente impactante nas relações internacionais e para as análises de política externa, uma vez que, durante todo o período de disputa ideológica entre as grandes potências, os dilemas e debates de capitalismo ou comunismo, ajuda comunista ou intervencionismo, anti-comunismo ou intervencionismo, alinhamento-neutralidade-não alinhamento, entre outros, estiveram presentes orientando não só a forma de pensar dos Estados entre si e em relação aos atores domésticos e dos últimos com o sistema internacional, mas também a forma analisá-los. (HILL, 2003) Sem dúvida o fim desse momento gera reconfigurações profundas que abrem espaço para que atores antes suprimidos pelos dilemas de segurança do mundo bipolar pudessem reconfigurar seus papéis no cenário interno e internacional.

Em paralelo a isso acontece também um processo de globalização que tanto carrega um elemento de transnacionalidade e poder dos mercados quanto é acompanhado por um crescimento constante na capacidade e no alcance das comunicações. Hill (2003 e 2015) traz que inclusive, em um primeiro momento, a própria ideia de uma política externa chegou a ser questionada, falando-se em “morte da política externa” em meio a tantas interligações de outros atores pelo mundo. Hoje percebemos que a política externa se mantém, mas é diferente, é mais “politizada”.

Na definição de Hill, a globalização pode ser entendida como “*the creation of an integrated world capitalist market, and the putting in place of some of the sinews of a global civil society, through developments in information technology, travel and education*” (HILL, 2003, p.13). Em tal mundo, se olharmos para o processo de tomada de decisão, o peso dos atores não tem como permanecer inalterado e mesmo atores tradicionais, como os Ministérios de Relações Exteriores necessitam rever seus papéis e o tipo de atenção que dão para outros setores dentro das estruturas domésticas de seus países. “*Foreign ministries have no choice, but to*

accept the direct involvement of many more ministries, while trying to reposition themselves as coordinators” (HILL, 2003, p.14)

E mesmo a ideia de estruturas estritamente domésticas é de difícil concepção no mundo pós década de 1990. Keohane e Helen Milner enxergam essa década como continuação e acentuação de um processo de *internacionalização*. Entendido como “*underlying shifts in transaction costs that produce observable flows of goods, services and capital*” (KEOHANE, MILNER, 1996, p.4) esse processo interliga cada vez mais atores sociais interfronteiras. E ao fazer isso, gera oportunidades e constrangimentos que afetam a forma como esses atores, sejam eles sociais, sejam econômicos tomam suas decisões de como agir (KEOHANE, MILNER, 1996). Logo, se esses atores, porventura percebidos como domésticos, têm suas decisões diretamente afetadas por contextos que vão além do doméstico, é natural esperar que busquem se inserir nas discussões internacionais que, por ventura, lhes ofereçam oportunidades vantajosas ou riscos altos. Assim, faz sentido esperar que políticas externas que maximizem oportunidades de um grupo X e prejudiquem um grupo Y, tenham apoio desse grupo X e oposição do Y, e que manifestações sejam cada vez mais crescentes por parte de grupos variados, na medida em que a internacionalização se intensifique.

E é aí que, voltando ao ponto da globalização, é válido ressaltar um elemento importante que Iver Neumann apresenta: o aumento da densidade de informações e da velocidade com que essas informações circulam com as novas tecnologias que vem sendo continuamente criadas. Além de aumentar o papel da mídia e dos jornalistas, que acabam sendo os grandes divulgadores das informações em larga escala (NEUMANN, 2015), e, conseqüentemente passam a ter um papel importante na formação das opiniões, em algo que Eytan Gilboa chama de *CNN Effect* (GILBOA, 2002), essa informação e esses canais de informação crescem em alcance e relevância, se tornando uma oportunidade para que atores diversos os utilizem para fazer valer seus pontos de vista, na tentativa de influenciar decisões. Dessa forma, quando pensa em globalização, Neumann vê uma “*proliferation in the number of agents that are pertinent to the making of foreign policy*” (NEUMANN, 2015, p.51), o que resalta a necessidade de se lidar com diferentes grupos sociais, limitando a capacidade de estruturas tradicionais, como os Ministérios das Relações Exteriores, terem capacidades autônomas de decisão.

Em linha parecida seguem Baumann e Stengel (BAUMANN, STENGEL, 2010), ao perceber esse momento como marcado por uma transferência de autoridade - compreendida como as capacidades de tomada de decisão (*decision-making authority*), garantia dessa decisão (*organizational power*) e justificativa forte o suficiente para gerar legitimidade sobre essa decisão (*legitimational competence*) - da nação para atores não estatais. Isso pode acontecer,

para eles, de três formas, dependendo de para onde essa autoridade se direciona: “internacionalização, privatização e transnacionalização” (BAUMANN, STENGEL, 2010, p.6). A internacionalização seria a transferência para organizações internacionais, dentro da lógica de direito internacional, como a ONU, ou como a OTAN, no intuito de lidar com problemas internacionais, como mudanças climáticas ou alguma grande questão de segurança global. A transnacionalização seria a transferência dessa autoridade para organizações transnacionais, com perdão da redundância, a exemplo de ONGs e Multinacionais. E a privatização seria essa autoridade direcionada a atores privados dentro de um Estado nacional, que passam a se envolvem mais nos processos decisórios. Aqui é interessante perceber que *“What is new [...] is not the mere facts that private actors have organizational power but the broad range of issue areas in which they do”* (BAUMANN, STENGEL, 2010, p.7) ou seja, a crescente presença destes atores onde, em momentos anteriores, tal presença não era tão esperada. Nos três casos, o que muda é que os atores tradicionalmente estatais, apesar de manterem legalmente as prerrogativas decisórias, acabam perdendo a capacidade monopolística de decisão que um dia tiveram e se tornando coordenadores, maestros de diversas mini-esferas de autoridade que se propagam da orquestra social.

O cenário que emerge e que foi trazido até aqui, portanto, aponta para a presença de uma multiplicidade de atores envolvidos no processo de tomada de decisão, cada qual perseguindo seus interesses, em um mundo que não é mais bipolar, permitindo e incentivando com que esses interesses variem. Esses atores podem estar presentes tanto em estruturas estatais, a exemplo de Ministérios para além dos clássicos Ministérios das Relações Exteriores, colocando esforços em sub-áreas próprias de relações internacionais, quanto constituírem grupos privados não-estatais, quer sejam empresas, ONGs, ou mesmo outros, como *think tanks*. Em paralelo à uma propensão à manifestação das posições desses grupos como forma de buscar seus interesses, exercendo pressão nos processos de tomadas de decisão, temos um momento de crescente desenvolvimento tecnológico, que se manifesta no alcance e velocidade das informações transmitidas. Se consideramos que os meios midiáticos são o principal afluente no qual ocorre essa transmissão, faz todo o sentido concordar com Baumann e Stegel, com o perdão da repetição da citação, que em momentos de grandes decisões, a mídia é um canal fundamental para a formação das opiniões:

In times of crisis, when international politics moves up the public agenda, citizens turn to the media for information, which, far from merely being a neutral observer, can have a significant impact on politics (Hass 2009). The news media, in turn, interview foreign policy “experts” to provide an interpretation of certain events. By representing foreign policy problems in a certain way, these “opinion makers”

(Davidson 2006, 135) – recruited from think tanks, NGOs, academic research institutes, or the news media itself – influence the way the public comes to understand a certain problem. Indeed, even policymakers themselves are amenable to input from experts (BAUMANN, STENGEL, 2010, p.12)

E se concordamos com isso, faz sentido imaginar que, além dos *foreign policy experts* que os autores trazem - que não deixam de estar defendendo seus interesses - mesmos os *players* mais influentes dentro do jogo de barganhas no qual se estrutura a tomada de decisão, se utilizem do espaço midiático para tentar fortalecer suas posições, seja através de entrevistas, de declarações, comentários ou mesmo documentos de posicionamento mais robustos.

Compreendido isso, e tendo em vista a busca até aqui de contextualizar a *FPA* e trazer linhas gerais de como ela tem sido percebida por importantes autores internacionais, numa visão mais sistêmica, podemos agora partir para o que têm sido entendido como um processo de politização, no caso brasileiro.

2.3 A POLITIZAÇÃO DA PEB COMO OBJETO DE ESTUDO

O que é o interesse nacional? É buscar o liberalismo econômico, com um comércio livre de taxas como fim ou proteger-se com tarifas e salvaguardas na intenção de gerar desenvolvimento e competitividade da produção interna? É priorizar relações com um Sul Global, no qual o país teria posição de destaque? Ou é priorizar o entorno regional, com um Mercosul forte? É fazer um acordo com a União Europeia? É construir um livre mercado nas Américas?

Essas são perguntas interessantes a se fazer na história recente brasileira. A grande questão que nos cabe aqui, no entanto, não são o conteúdo das perguntas em si, mas sim a quem cabe respondê-las.

Como trazido por Pimenta de Faria (2008), ao menos até a década de 1990, prevalecia entre os analistas brasileiros uma visão de que caberia ao Itamaraty e sua burocracia. Esse seria o chamado insulamento burocrático da Política Externa Brasileira (PEB), estruturado em seis pontos pelo autor: o arcabouço constitucional do país que dá autonomia ao executivo na condução da PEB, com um papel marginal ao Congresso; o legislativo ter delegado a formação da PEB ao executivo; um caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; o modelo econômico do Brasil até a década de 1990 ter sido o de Substituição de Importações, gerando introversão nos processos políticos e econômicos do país; o caráter não conflitivo e adaptativo,

característica da diplomacia brasileira; e o prestígio e a sólida formação que o Itamaraty possui. (DE FARIA, 2008, p. 81). Tais fatores teriam gerado um baixo nível de “politização” da política exterior do Brasil.

Apesar disso, a partir da década de 1990, em sintonia ao que foi trazido na subseção anterior, no Brasil, a liberalização econômica, aliada a um “processo de globalização [...] e “revolução” dos meios de comunicação [...]”[à] ampliação do grau de autonomia dos governos subnacionais [e] custos e benefícios diferentes aos diversos segmentos sociais” (DE FARIA, 2008, p. 85) decorrentes de impactos diferentes que esses segmentos sofreram com a PEB, passamos a verificar uma mudança nesse padrão de insulamento do Itamaraty. É isso que Pimenta de Faria tem enxergado como politização. Através das mudanças colocadas “verificasse no país, com inédita intensidade, a mobilização de uma variedade de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil no sentido da defesa de seus interesses específicos no que diz respeito à PEB” (DE FARIA, 2008, p.86).

Uma definição mais geral de politização pode ser encontrada na obra de Michael Zurn (2012). Ao observar o que entende como sendo o fenômeno da politização na política global, na qual, assim como Pimenta de Faria, enxerga maior participação de atores sociais nas tomadas de decisão, o autor faz questão de construir uma definição precisa do que entende por politização, por compreender a relevância do tema e os poucos trabalhos que o abordam. Em uma definição de uma linha, politização seria: “*making collective binding decisions a matter or an object of public discussion*” (ZURN, 2014, p. 50). De forma mais completa, seria:

the process by means of which decision-making powers and the associated authoritative interpretations of facts and circumstances are brought into the political sphere, that is, transported either into the political subsystem (defined by the ability to make collectively binding decisions) or into the political space (defined by public debates about the right course in handling a given problem). [...] the core of the political sphere is characterized by public communication about and contestation over collectively binding decisions concerning the common good. Political decisions then become politicized when they are drawn into the public light – in this sense politics can be politicized. (ZURN, 2012, p.50)

Dessa forma, a essência da definição de Zurn está no debate público que se dá em torno de questões que afetam o bem comum da sociedade. Assim, uma questão se politiza quando a sociedade passa a debater sobre ela. O autor traz ainda três elementos que indicariam uma politização: *awareness*, que seria o aumento do interesse da população sobre as instituições políticas; mobilizações, com aumento dos recursos utilizados ao longo do tempo para tentar influenciar a decisão; e contestação, que se refere a visões conflitantes sobre o bem comum e,

consequentemente, sobre quais deveriam ser as decisões geradas pelas instituições políticas. (ZURN, 2012, p.51)

Nesse sentido, a definição de Pimenta de Faria se encaixa perfeitamente, ao apresentar o elemento do aumento de interesse (“inérita intensidade”), as mobilizações (“mobilização de uma variedade de grupos de pressão”) e visões conflitantes (“interesses específicos”).

Voltando para autores nacionais, um trabalho muito interessante sobre o tema é o de Milani e Oliveira (2012). Com o tema de relação entre atores não estatais e a *trade-policy* (política de comércio) no Brasil, os autores ressaltam dois fatores fundamentais que alteraram a agenda doméstica do Brasil a partir da década de 1990: abertura comercial e liberalização política. Tais fatores teriam alterado a PEB, de forma que:

Muito embora a noção de autoridade política legítima [...] da ação externa do Estado se mantenha fundamental, a existência de uma pluralidade de atores na redefinição do interesse nacional tende a se constituir, desde os anos 1990, em elemento importante no jogo político de formulação das agendas da PEB. De outros ministérios “domésticos” [...], agências burocráticas, administrações estaduais e municipais a federações empresariais, movimentos sociais e organizações não governamentais, inúmeros são os atores que logram intervir nas atuais agendas de política externa. (MILANI, OLIVEIRA, 2012, p. 368).

Outro nome importante que tem tratado desse tema é Maria Regina Soares Lima. Em artigo ao *Correio Braziliense*, em 2009, a autora entende que existe politização “quando a coesão entre as elites ou o consenso com respeito às diretrizes da política externa desaparece, tornando-se essa última a resultante do embate das forças político-sociais que buscam definir o conteúdo dos assim denominados interesses nacionais” (LIMA, 2009). Na visão dela nesse artigo, o fenômeno se aproximaria de uma partidarização e seria comum nas democracias globalizadas, concordando com as características de contexto que foram trazidas anteriormente. Mais especificamente no caso brasileiro, no entanto, Lima traz a novidade de “dar nome” a essa politização. Haveriam grupos que prefeririam o comercialismo, consolidando um processo de abertura econômica que teve início com Fernando Henrique, assim como haveriam aqueles que prefeririam o regionalismo dos governos petistas, que abarcava também “dimensões sociais, culturais e identitárias” (LIMA, 2009).

Já em 2013, Lima ao mapear formas como o conceito vem sendo utilizado no Brasil chega a conclusão de que o elemento comum é o do rompimento do insulamento burocrático do Itamaraty. Enquanto para alguns isso poderia ser visto como algo negativo, gerando nostalgia de outros tempos, para outros é positivo por gerar maior integração com a sociedade,

aproximando a política externa da esfera pública e, com isso, aumentando os possíveis mecanismos de controle sobre ela.

A autora destaca, ainda, a existência de dois segmentos - ou seja, grupos que se mobilizam na medida em que tem interesses na questão - provenientes dessa politização: os “grupos de interesse” econômico, cujas posições vão variar de acordo com serem afetados positiva ou negativamente - e aqui setores protecionistas e liberais tenderão a se opor - e outros setores, movidos por lógicas distintas, como interesses públicos, cidadania. (LIMA, 2013)

Por fim, é interesse notar como, para Lima, essa politização estaria se dando no Brasil com a ampliação da Comunidade de Política Externa (atores envolvidos com a política externa de alguma forma), tanto por conta da ampliação de cursos de Relações Internacionais, como mobilização de ministérios, agências de governo associações empresariais, confederações e sindicatos, *think tanks*, partidos políticos, ONGs e movimentos sociais, num processo que se inicia no final dos anos 80, mas cresce em volume a partir do governo Lula. (LIMA, 2013)

A discussão de Milani e Pinheiro (2013) segue mais no sentido da aproximação da política externa à esfera pública, considerando desafios para considerá-la como uma política pública. A perda de autonomia do Itamaraty novamente é ressaltada, dessa vez com maior destaque ao papel que outros Ministérios, como o Ministério da Fazenda, vem tendo desde a década de 1990. Em sua abordagem de política pública, no entanto, os autores fazem questão de ressaltar que a responsabilidade final da política continua sendo do governo que a implementa. Apesar disso, ressaltam a influência que outros atores podem ter nessa tomada de decisão, assim como a dificuldade em se manter políticas externas de Estado, na medida em que, ao serem jogadas em meio a tantos interesses e serem percebidas como responsabilidades governamentais, as decisões de PEB se aproximam do escopo das *politics*, sendo alvo de disputas políticas (MILANI, PINHEIRO, 2013).

Essas divergências se materializam muito bem no trabalho de Amaury de Souza (2009), no qual o autor realiza uma série de entrevistas com a Comunidade Brasileira de Política Externa em dois momentos, 2001 e 2008, e, a partir disso, estabelece três perfis entre os quais classifica seus entrevistados: Regionalistas, Globalistas e Pós - Liberais. Nesse sentido, o trabalho de Souza é ilustrativo na questão de como a Política Externa se encontra politizada, no sentido aqui descrito (SOUZA, 2009).

Conforme dito na introdução, um dos objetivos deste trabalho é tentar compreender o debate entre posicionamentos observados nas declarações pesquisadas. Dessa forma, olhar um pouco melhor para esses três grupos de Souza é um bom instrumento para facilitar na compreensão desses debates.

Para Souza, os *Globalistas* seriam as correntes com o objetivo de fortalecer laços comerciais com os países do Norte, caso haja a necessidade de uma escolha, ou indiferenciadamente. Possuem uma agenda seletiva para a América do Sul, e enxergam o Brasil como capaz de se projetar internacionalmente sozinho. Em um espectro, ficariam entre negociações globais e integração regional seletiva. Já para os *Regionalistas*, uma projeção global depende da capacidade de integrar o continente para, posteriormente, buscar acordos comerciais através dele, em bloco. Eles acreditam no sistema multilateral, como os Globalistas, mas diferem deles na percepção de que o Brasil não conseguiria se projetar internacionalmente sozinho. Em um espectro, ficariam entre negociações globais e integração regional profunda. Os *Pós-Liberais*, por sua vez, defendem a Cooperação Sul-Sul, além de uma agenda profunda de integração para a América do Sul e modelos de integração que sejam mais do que simplesmente comerciais, havendo preocupações com grupos sociais e países menos desenvolvidos. Em um espectro, ficariam entre negociação regional profunda, e negociações Sul-Sul. (SOUZA, 2009).

2.4 CONCLUSÃO

Uma vez trazidas essas definições, o capítulo cumpre seu objetivo. Em um primeiro momento, a fim de contextualizar a área na qual o trabalho se insere, foi feita uma breve apresentação da subdisciplina de *Foreign Policy Analysis*, que tem como diferencial focar seus estudos nos processos de tomada de decisão, construindo modelos e formas de pensar como eles se dão nas arenas políticas do país, e no que diz respeito a sua postura internacional.

Seguiu-se uma apresentação de elementos que sistemicamente remoldaram as formas de se fazer e pensar política externa, como a Globalização e os desenvolvimentos tecnológicos por ela acarretados, assim como as possibilidades de alcance que esses desenvolvimentos tecnológicos trouxeram consigo, tornando-se elementos importantes nos jogos de barganha políticos, na medida em que permitem exercer influência sobre a opinião das massas, podendo gerar pressão nos tomadores de decisão.

Com isso em vista, é interessante observarmos um pouco melhor como esse processo se deu no Brasil, a partir da década de 1990. Em um momento em que o país (1) se redemocratizava e buscava estabilidade interna, em meio a uma série de desafios econômicos e pressões internas, materializados em movimentos de massas - como o Diretas Já, ainda na década anterior, e o Caras Pintadas - e (2) também passava por um processo de abertura econômica, rompendo com seu modelo de substituição de importações, havia um cenário propício para incentivar a politização das negociações internacionais de grande porte que dali viriam.

Diante de tal cenário, foram apresentadas algumas definições de politização, convergindo no sentido da ampliação de atores no debate da agente de política externa brasileira, e a percepção de Souza (2009), sobre as divisões em alguns desses grupos. A fim de tornar mais palatável esse processo de politização, olhando para o âmbito da política externa comercial, no capítulo seguinte será apresentado um pouco da *big picture* no qual boa parte dos posicionamentos de atores para além do Itamaraty se deu a partir da década de 1990: as grandes negociações comerciais. Mais precisamente, o início e desenrolar das negociações da ALCA, do Acordo Mercosul - União Europeia, da Rodada de Doha da OMC e do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul.

3. AS NEGOCIAÇÕES NA MESA BRASILEIRA

Conforme vimos no capítulo anterior, a partir da década de 1990, a política externa brasileira vem passando por um processo de politização. Ou seja, vem adquirindo um escopo crescente de atores internos interessados em fazer valer suas posições na agenda externa brasileira. E o que a década de 1990 teve de especial para promover esse tipo de interesse de participação por parte desses atores? Como já foi trazido, a nível global, o final da Guerra Fria abriu espaço para maiores integrações entre os países em um processo de globalização. Em paralelo a isso, essa é uma década marcada por construções de importantes arranjos regionais.

Sendo assim, o objetivo deste capítulo é apresentar um pouco do quadro envolvendo as quatro grandes negociações comerciais (ALCA, acordo Mercosul-UE, Rodada de Doha e entrada da Venezuela no Mercosul) que, em certa medida, foram fruto do contexto proporcionado pela década. Dessa forma, a próxima seção apresenta uma contextualização do cenário da década de 1990 em termos de negociações e as peculiaridades por ela trazidas em relação a períodos anteriores. Posteriormente, segue-se uma seção para cada uma das quatro negociações, visando apresentar uma visão geral sobre elas. Por fim, uma breve conclusão do capítulo.

3.1 O CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES

A década de 1990 foi marcada por uma série de acontecimentos relevantes. Enquanto a União Europeia, em 1993, enfim consolidava o longo processo de integração da Europa, o Mercosul surgia em 1991 já com a expectativa de se estabelecer como um mercado comum ao final de 1994⁴ - o que mesmo não se consolidando, já é um bom indicador das percepções otimistas e interessadas do começo da década - e o NAFTA se estabelecia em 1994, para ficar apenas nos que serão mencionados neste capítulo.

Para além, e em consequência disso, duas grandes negociações comerciais em nível internacional também se estabeleciam. A negociação para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que envolveria todos os membros do continente americano,

⁴ O ARTIGO I do Capítulo 1 do Tratado de Assunção trazia que “Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em 21/10/2020

à exceção de Cuba, e a de um acordo Mercosul-União Europeia, que fortaleceria as relações comerciais entre os dois blocos recém criados. Ainda em nível internacional, se encerrava a Rodada do Uruguai em 1994, com bons resultados em termos de acordos, sendo um dos principais deles a da formação de uma Organização Mundial do Comércio (OMC) pelo Acordo de Marraqueche, na expectativa de ser um fórum permanente de negociações entre seus membros.

Internamente, por sua vez, por um lado o processo de redemocratização brasileira abria caminho para um processo maior de transparência na gestão governamental e um maior espaço de participação da sociedade nos debates das negociações nos quais o Brasil estivesse envolvido. Por outro, o processo de abertura unilateral pelo qual passou no começo da década ligava o sinal de alerta aos grupos empresariais para estar mais presentes na linha de frente, buscando evitar prejuízos e angariar benefícios.

Podemos ver esse último ponto com mais clareza em dois editoriais do jornal o Estado de S. Paulo, importante veículo de manifestação de interesses empresariais. Em editorial intitulado “Os empresários e a criação da ALCA”, de 20 de abril e 1997, às vésperas da reunião ministerial de Belo Horizonte, o Estadão apontava que, para uma ALCA eficiente e interessante ao Brasil, além da criação de condições de competitividade internas e ajuste nas contas públicas do país, era preciso “[...] a busca de contrapartida às concessões brasileiras [já que] a abertura realizada nos anos 90 foi, na maior parte, um processo unilateral de concessões - a não ser [...] nas negociações do Mercosul [...]” (ESTADÃO, 1997a). Essa percepção de “alerta” empresarial também apareceu no editorial “O empresariado descobre o mundo”, de 20 de março de 1998, que traz também uma percepção de pouca participação empresarial durante a Rodada do Uruguai do GATT.

O setor privado brasileiro ficou longe desse processo [Rodada do Uruguai]. Poucos empresários acompanharam os debates, procurando informar-se, mantendo contato com os diplomatas e avaliando os rumos da negociação. A presença foi bem maior quando se tratou do Mercosul. As questões talvez parecessem mais próximas. Mas, além disso, a **abertura comercial havia começado, na virada dos anos 80 para os 90, pondo em alerta pelo menos a elite empresarial.** (ESTADÃO, 1998a, grifo do autor).

Nesse momento, cabe um parênteses sobre a questão do marco da década de 1990 para identificar a presença de outros atores para além do Itamaraty no processo decisório das negociações internacionais, sobretudo comerciais. Rogério de Souza Farias (2009), em seu livro adaptado de sua tese de mestrado “O Brasil e o Gatt (1973 - 1993)”, contesta a existência de uma centralidade ou monopólio do Itamaraty no processo decisório já ao longo das rodadas de

negociação do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Para ele, mesmo o Itamaraty tendo uma função de coordenação, fatores como a sua não capacidade de garantir a ratificação interna de acordos; o fato de alguns assuntos em negociação serem muito técnicos e complexos, exigindo a visão e análise de quadros mais especializados presentes em outros órgãos mais especializados; a grande variedade de assuntos e temas de uma negociação multilateral, somada a uma limitação de pessoal e capacidade administrativa; e a configuração histórica, na qual não cabe ao Itamaraty controlar e regulamentar o comércio externo do país - e sim ao “Congresso Nacional, [à] Carteira de Exportação e Comércio (CEXIM), [à] CPA, Cacex, [a]o Ministério da Fazenda, [a]o Ministério da Indústria do Comércio, e [a]o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento” (FARIAS, 2009, p. 33) - serviriam de incentivo para que o Itamaraty internalizasse o processo decisório.

Um exemplo trazido pelo autor é o da Unidade de Negociação (UN), criada dentro do Ministério de Relações Exteriores, em 1973, pelo Decreto Nº 72.161 e complementada pelo Decreto Nº 72.476, no mesmo ano. Durando até 1979, a Unidade de Negociação era entendida como “núcleo de formulação, coordenação e execução da política brasileira para as Negociações Comerciais Multilaterais a se desenvolverem, a partir de setembro de 1973, no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)” (BRASIL, 1973), e contava com a presença de órgãos como os Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Planejamento e Coordenação Geral, além da CACEX, do Banco do Brasil, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Esses órgãos se dividiram em grupos de trabalho, para discutir temas dentro das negociações (salvaguardas, tarifas, barreiras técnicas, etc) e, por mais que todos contassem com a presença do Itamaraty com a função de coordenação, “os responsáveis pela coordenação, em determinado momento, foram o Ministério da Agricultura e o MIC, assessorados pelo Ministério da Fazenda e pela Cacex” (FARIAS, 2009, p.71). Com a dissolução da UN, o caminho passou a ser, após a 1985, de construção de grupos interministeriais dentro do Itamaraty para contar com visões de outros grupos e muitas vezes o pedido vinha por parte do próprio Itamaraty, devido às condições apontadas no parágrafo anterior.

Por mais que os pontos trazidos por Rogério Farias já apontassem para a presença de outros atores públicos e empresariais no processo decisório do GATT a décadas, isso pode ser percebido mais como uma origem do processo que aqui estamos tratando, tendo ele se intensificado na década de 1990, do que como uma contradição a ele. Primeiro porque a continuidade e a constância das colaborações ainda não estavam tão bem estruturadas naquele

momento. A própria UN durou menos de uma década e ainda foi centrada e pensada para ser coordenada pelo Itamaraty, diferente de uma Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), na década de 1990, que já foi pensada para ser coordenada pela CNI. Segundo, por conta da limitação do debate a atores públicos e empresariais que conseguiam ter algum contato com o que estava acontecendo no GATT, diferente do que se viu a partir da década de 1990, quando houve envolvimento de mais atores sociais, como Organizações Não-Governamentais, Sindicatos e Movimentos Sociais, que protagonizaram a Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP) e a própria população, considerando, por exemplo, que o plebiscito sobre a adesão do Brasil à ALCA, realizado em 2002, teve mais 10 milhões de votos⁵.

O marco da década de 1990 também é sustentado por Pedro de Motta Veiga (2007). O autor, além de trazer elementos do debate econômico fruto de um esgotamento de um modelo desenvolvimentista interno, que ganhou força na década de 1980 e se intensificou com a liberalização e como o baixo desempenho exportador brasileiro na década de 90, também enxerga claramente uma mudança em termos de participação de novos atores, e de espaços e organizações nas quais esses atores poderiam influir e se inserir no debate. De acordo com ele:

A política comercial brasileira e o quadro político-institucional em que é formulada passaram, a partir do início dos anos 1990, por transformações muito importantes. A formulação da política comercial passou a ocorrer em um ambiente marcado por novos condicionantes domésticos e externos. [...] a longo desse período, o Estado se reestruturou para participar de negociações comerciais, grupos da sociedade civil adotaram novas formas de organização e de participação e multiplicaram-se os canais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Além disso, ocorreu grande diversificação de posições com relação aos temas considerados nas negociações comerciais, como resultado da entrada de novos atores na arena de política. (VEIGA, 2007, p. 71)

Tendo esse contexto, antes de entrarmos nas negociações da ALCA, do acordo Mercosul-União, da Rodada de Doha, e do Mercosul em si, com foco no momento de entrada da Venezuela - momento em que houve politização principalmente no âmbito legislativo brasileiro - vale acrescentarmos mais um elemento nesse quadro: o das visões distintas dentro do país sobre quais deveriam ser os caminhos que o Brasil deveria escolher internacionalmente, em termos de alianças e objetivos.

⁵ Agência Brasil. **Plebiscito revela que a maioria dos eleitores é contra a ALCA**. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/node/587756>>. Acesso em 21/10/2020

3.1.1 Política Externa, disputa interna

Vale lembrar que as divergências na condução da política externa brasileira não são algo tão recente. Por mais que o Itamaraty busque colocar a política externa como política de Estado, na prática ela vai sofrendo variações ao longo do tempo dependendo do grupo que chega ao poder. Basta lembrar, por exemplo da Política Externa Independente de Jânio Quadros e Jango (1961-64), que se alterna na ditadura, primeiro para uma maior proximidade com a política dos Estados Unidos, colocando o Brasil como um colaborador do sistema ocidental, no período de Castello Branco (1964-67), depois para uma percepção de “Brasil como nação do Terceiro Mundo (e não do Ocidente)” (VISENTINI, 2013, p. 66) no período Costa e Silva (1967-69), seguida por um rompimento com essa política terceiro mundista, na tentativa de colocar o Brasil como primeiro mundo, na década de 1970, com Médici, e assim por diante. (VISENTINI, 2013).

A partir da redemocratização, por um momento houve uma percepção de consenso ou “concordância entre todas as correntes democráticas da política brasileira, no ano de 1984, quanto às direções da política externa brasileira conduzida pelo Itamaraty”(LOPES, 2011, p.13), conforme percebido por Ricupero e apontado por Dawisson Belém Lopes (2011). Contudo, como o autor traz, isso não durou muito e já em 2001, na época que Ricupero publicava o artigo citado por Lopes, era possível perceber novas disputas por qual deveria ser a agenda da PEB, por entre *stakeholders* brasileiros.

E essas disputas são muito bem apresentadas por Amaury de Souza (2009), e passam por percepções de escolhas externas, mas principalmente por uma visão sobre qual deveria ser o modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo Brasil para se inserir internacionalmente: se um modelo mais liberal, em busca de credibilidade internacional, promovendo reformas internas para se adequar aos mercados internacionais, fortalecendo com isso a participação e incentivo a negociações multilaterais de regras e liberalização de comércio; ou um modelo mais autonomista, que visa um projeto nacional autônomo de desenvolvimento, e que enxerga a agenda de liberalização como enviesada para favorecer interesses dominantes:

De um lado, os liberalizantes afirmam a busca de uma multipolaridade positiva, calcada na cooperação entre países e no fortalecimento de instituições multilaterais. Os autonomistas, por sua vez, pregam a necessidade de que sejam preliminarmente reduzidos os diferenciais de poder que beneficiam os países que definem, em última instância, as regras do sistema multilateral. (SOUZA, 2009, p.24)

E é justamente com essas disputas em mente - assim como com as três classificações de Globalistas, Regionalistas e Pós-Liberais, que foi trazida no capítulo anterior e será retomada no próximo capítulo - que vale observarmos os processos negociadores, que veremos no restante deste capítulo de forma mais objetiva, contextualizando acontecimentos, e no capítulo seguinte, de forma mais subjetiva, através de declarações e visões de atores específicos que fizeram parte do debate, no qual as questões estiveram envolvidas.

Para encerrar essa primeira parte, trago um dado interessante trazido por Amaury (2009). Ao perguntar a seus entrevistados, que incluíam diversos atores públicos, sociais e empresariais, em 2008, qual deveria ser a estratégia de inserção internacional do Brasil, entre priorizar negociações comerciais com países do Norte (UE, Estados Unidos e Japão) e priorizar negociações com países da América do Sul e outros grandes países em desenvolvimento fora da região, como China, Índia e África do Sul, 26% ficaram com a primeira opção, 31% com a segunda e 41% por perseguir as duas estratégias. Ou seja, mesmo com a paralisação de alguns dos processos que trataremos quando Amaury fez as entrevistas, ainda havia uma diferenciação e polarização bem clara entre as percepções de estratégia a seguir.

Para tentar compreender isso melhor, vejamos um pouco de alguns dos processos no restante deste trabalho, focando não tanto nas suas especificidades técnicas, que são várias, mas sim em seus principais acontecimentos e nas percepções e discussões que esses acontecimentos movimentaram na sociedade brasileira.

3.2. ALCA: IDAS E VINDAS DE UM CAMINHO IMPROVÁVEL

A Cúpula de Miami foi convocada sem que houvesse uma agenda previamente definida. [...] Só muito perto da data, [...] Richard Feinberg [...] tirou do baú de velhas ideias a proposta de integração econômica do hemisfério. A ideia da ALCA surgiu assim, como um recurso de última hora para evitar o fracasso de uma reunião de cúpula convocada pelo presidente dos EUA (ESTADÃO, 1998b)

De certa forma, ao defendermos a transformação do projeto original da Alca, em algo mais pragmático e compatível com a manutenção de nossa autonomia para traçar projetos de desenvolvimento, demos um golpe de jiu-jítsu nas negociações. O projeto [...] como concebido originalmente [...] visava criar um espaço integrado em que os interesses norte-americanos continuassem a predominar [...] (AMORIM, 2017).

De todos os quatro processos aqui analisados, sem sombra de dúvidas o da ALCA foi o mais badalado, em termos de capacidade de mobilização interna. E não era para menos, afinal ele envolvia os Estados Unidos, a principal potência mundial que saia da Guerra Fria em clima

de “fim de história”. E, é claro, prometia a construção de uma área de livre comércio com potencial para ser a maior do mundo e que, em termos de logística, poderia facilitar a consolidação de redes de comércio entre países próximos, quando não vizinhos, além de ter um potencial maior em termos de exportação de manufaturas brasileiras.

Dessa forma, não é de se surpreender o editorial do Estadão de 25 de setembro de 2000, intitulado “Escolha Desnecessária”, que trazia que não havia a necessidade de o país optar ou pela ALCA ou pela União Europeia, mas destacava estudos do Ipea e da FGV que apontavam que “se o Brasil tivesse de escolher entre um acordo comercial Mercosul-União Europeia e a integração das Américas, deveria preferir a segunda hipótese” (ESTADÃO, 2000). Conclusão semelhante é apontada por Veiga:

Modelos de equilíbrio geral desenvolvidos para avaliar os impactos sobre os países do Mercosul de eventuais acordos com a União Europeia e ALCA indicam que o hemisfério tem maior potencial (do que um acordo com a União Europeia) para beneficiar setores industriais não tradicionais no Mercosul, em especial do Brasil, e, portanto, para reduzir a forte concentração setorial de ganhos e perdas para o Mercosul que emergiria de um acordo com a União Europeia (VEIGA, 2007, p. 112).

Mas mesmo com essas percepções, é interessante observarmos um equilíbrio nas percepções de importância coletadas nas entrevistas de Amaury de Souza realizadas em 2001. 43% dos entrevistados atribuíam extrema importância à negociação da ALCA, assim como 43% também atribuíam extrema importância à negociação com a União Europeia. (SOUZA, 2009, p. 52).

Dito isso, vale contextualizar um pouco melhor o cenário no qual todo esse processo ALCA, que vai da Cúpula das Américas de Miami, em 1994, até o seu “epitáfio” na 4ª reunião da Cúpula das Américas, em 2005. Antes de mais nada, como já mencionamos no começo deste capítulo, o NAFTA se estabelecia em 1994 entre Estados Unidos, Canadá e México, trazendo consigo um forte otimismo e uma espécie de tentação aos demais países das Américas de aderir ao arranjo de alguma forma. Em editorial de 28 de novembro de 1994, o Estadão já apontava que “há mais de um ano fala-se do ingresso de países sul-americanos no NAFTA” (ESTADÃO, 1994), mesmo com o Mercosul também em processo de integração. E essa constatação do Estadão é confirmada por Celso Amorim, que na época era o chanceler brasileiro. Ao comentar sobre as negociações da ALCA, ele aponta que:

Foi [...] com muito esforço diplomático [...] que conseguimos evitar a quebra da União Aduaneira [Mercosul] antes mesmo de sua formalização, na Cúpula de Ouro Preto, em dezembro de 1994. [...] A euforia com a criação do Nafta estava no ápice, e nossos parceiros do Prata inclinavam-se para um acordo rápido. Para a Argentina, um acordo

com os Estados Unidos teria o mérito de consolidar (*lock in*) as reformas liberalizantes do governo Menem. (AMORIM, 2017, p.52).

Esse clima de expectativa por um acordo rápido (no menor tempo possível) também era partilhado pelos Estados Unidos, por três objetivos principais: a) o de compensar os demais países sul-americanos por conta das preferências que foram concedidas ao México com o Nafta b) abrir os mercados do continente, especialmente os do Mercosul, aproveitando-se do contexto favorável que o Nafta proporcionava para isso e c) usar a política comercial para conseguir influenciar em outros objetivos de política externa do país para a região, como questões de segurança internacional, por exemplo (BONOMO, 2006). Mas, se por um lado, os Estados Unidos se colocavam de forma ofensiva na negociação, por outro o presidente Clinton enfrentava fortes dificuldades para conseguir um *Trade Promotion Authority* (TPA) - ou seja, a autorização do Congresso Nacional para realizar negociações comerciais, já que, nos Estados Unidos, essas negociações podem ser aprovadas ou negadas pelo Congresso - por conta de o Congresso já ter cedido um TPA recente e haver reticências por parte do Congresso quanto aos resultados que o NAFTA produzia.

Isso pode ser percebido no editorial do Estadão “A dificuldade de Clinton para fazer a ALCA”, de 13 de março de 1997, que destaca a declaração do subsecretário de comércio internacional dos EUA, Stuart Eizenstat de que, sem o fast track, não se poderia dar à ALCA a velocidade desejada pelo governo americano, e destaca também as mencionadas reticências de republicanos e democratas em ceder a um novo acordo comercial (ESTADÃO, 1997b). O fast track só foi conseguido por Bush, já nas fases finais de negociação, e talvez tarde demais.

E enquanto os Estados Unidos atuavam para uma negociação rápida, o Brasil ia no caminho oposto, de tentar dilatar os prazos e fortalecer seu poder de barganha. Conforme apontado por Bonomo, o país entendia que “precisava digerir os compromissos assumidos na primeira etapa da abertura comercial - a liberalização unilateral do início da década de 1990, o Mercosul e os resultados da Rodada do Uruguai (BONOMO, 2006, p. 36). Mais ao fim da negociação, as tentativas de multilateralizar o processo, levando parte dele para a OMC (os temas vistos como mais complexos, como investimentos, serviços e propriedade intelectual), também puderam ser percebidas, no que ficou conhecido como estratégia dos três trilhos. De forma geral, a posição brasileira possuiu caráter ofensivo, por um lado, em termos de busca de abertura de mercados - sobretudo o dos Estados Unidos - e especialmente para produtos agrícolas - e defensiva em termos proteção à sua indústria e à sua capacidade interna de executar políticas públicas (BONOMO, 2006).

Nesse sentido de margem de manobra interna, um ponto que recebe na narrativa de Celso Amorim é o do tratamento da propriedade intelectual, que, de acordo com ele, era colocado com forte insistência por parte dos Estados Unidos, na tentativa de encaixá-lo em um modelo de *single undertaking* na ALCA, mas desconsiderando a posição brasileira de que fossem respeitadas prioridades nacionais em termos de saúde⁶ e outras matérias. A preocupação de que atos de pirataria, que o Brasil não conseguisse controlar ou fiscalizar, fossem usados contra o país, também aparece ali com força (AMORIM, 2017). E em relação a isso é curiosa a forma como Amorim encerra a narrativa, trazendo justamente esse ponto da propriedade intelectual, em uma conversa com o representante estadunidense, Robert Zoellick:

No encontro de Davos [...] formulei a Zoellick a seguinte pergunta: se, como hipótese, o Brasil viesse a concordar com a questão da propriedade intelectual na linha desejada pelos Estados Unidos, haveria perspectiva de uma real abertura do mercado norte-americano para o açúcar brasileiro? Zoellick respondeu-me com outra pergunta: “Você quer que eu seja franco?” Não poderia haver resposta mais clara. (AMORIM, 2017, p. 77)

Dado esse contexto, ao qual voltaremos no capítulo seguinte ao tratar das visões internas sobre as negociações, vale trazer também um pouco da linha do tempo no qual as negociações da ALCA se deram. Já foi dito que ela começou na Cúpula das Américas, em 1994, em que ela foi um dos temas tratados e na qual o compromisso foi firmado. A partir dali, houve uma Cúpula das Américas em Santiago do Chile (1998), outra em Quebec (2001), uma “Cúpula Especial” no México (2004) e a Cúpula de Mar del Plata, na Argentina (2005), que oficializou o impasse da ALCA. Entre os períodos das Cúpulas, das quais participavam os chefes de Estado, havia reuniões ministeriais para dar andamento às negociações, nas quais participam os ministros de comércio. Até 2004, foram realizadas 8⁷, com destaque para a de 1997, em Belo Horizonte - momento propício para tentativas de influência da CEB (fundada em 1996) e incentivo para a REBRIP, que seria criada em 1998. E, entre as reuniões ministeriais, havia reuniões vice-ministeriais em cidades pelo país onde aconteceria a reunião ministerial, em formato de “ciclos”. (BONOMO, 2006). Assim, a negociação se dava em três níveis, partindo dos vice-ministros, para alimentar as reuniões ministeriais que, por sua vez, orientavam os resultados nas Cúpulas das Américas.

Na reunião ministerial de Miami, em 2003, já era esperado que a ALCA não avançaria. No começo daquele ano (13 de fevereiro), o Estadão fez um editorial bastante crítico, no qual

⁶ Nesse ponto, vale lembrar o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro é sustentado pelo Estado. Dessa forma, conseguir remédios a preços acessíveis é muito importante para preservar a saúde da população.

⁷ Denver (1995), Cartagena das Índias (1996), Belo Horizonte (1997), São José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Quito (2002) e Miami (2003)

apontava que na proposta dos EUA para a ALCA “tudo que interessa ao Brasil é deixado em segundo plano, ou simplesmente ignorado. Não há nenhum compromisso em redução de subsídios e outras práticas incompatíveis com o livre comércio” e que “A proposta americana reforça a polarização dos debates da ALCA. Reduz a negociação a um jogo disputado entre Estados Unidos e Mercosul. O Brasil, naturalmente, é o principal foco de resistência” (ESTADÃO, 2003a).

Após Miami, Amorim aponta um redirecionamento das preferências de negociação dos Estados Unidos para a OMC percebida em suas conversas com Zoellick, que já indicava o que estava por vir e se confirmou em Mar del Plata:

Em 1º de março de 2004 [...] Zoellick queria conversar comigo. Para minha surpresa [...] falou da Alca por não mais de um ou dois minutos [...] Todo o restante da conversa, bastante longa, foi sobre a OMC, sobre como retomar as negociações de Doha, interrompidas desde Cancún (AMORIM, 2017, p.75)

Para encerrar essa breve contextualização da ALCA nesse capítulo, compreendendo o grau de divisão de percepções que ele gerou, para que voltemos a ele no capítulo seguinte, vale ver a avaliação dos entrevistados de Amaury sobre o processo, em 2008. Enquanto 40% deles afirmava que o “Brasil perdeu uma grande oportunidade” ao não concretizar a ALCA, 35% consideravam que o “Brasil livrou-se de uma grande ameaça”. (SOUZA, 2009, p. 68).

3.3 MERCOSUL - UE: A ALTERNATIVA LENTA E ESTABILIZADORA

Representantes da União Européia e do Mercosul discutiram ontem, em Bruxelas, a possibilidade de criar entre eles uma ZLC (zona de livre comércio) **em um prazo que não vá além do ano 2020**. Parece uma data remota, mas é pouquíssimo tempo se se considerar que a União Européia levou cerca de 40 anos para chegar aí. (ROSSI, 1994, grifo do autor)

Os europeus têm claro interesse no mercado sul-americano, especialmente no maior deles, o brasileiro [...] mas, ao mesmo tempo, manifestam pouca disposição em apressar as negociações substantivas [...] A rivalidade com os Estados Unidos poderia ser um estímulo poderoso. Mas esse estímulo se reduz com os impasses na negociação da Área de Livre Comércio das Américas. (ESTADÃO, 1999)

Na narrativa que Celso Amorim faz sobre a ALCA, que comentamos na seção anterior, um outro elemento chama a atenção. Amorim coloca a negociação paralela com a União Europeia como um elemento estabilizador do Mercosul, em meio às tentações dos demais países

do bloco de um acordo rápido com os Estados Unidos, que proporcionasse a eles as mesmas vantagens do NAFTA. De acordo com ele:

Foi para contrabalancear os impulsos em relação ao hemisfério [...] que propusemos, em 1994, um acordo com a União Europeia, à margem do encontro do Grupo do Rio e da Comissão Europeia em São Paulo. Qualquer tentativa de parar simplesmente a Alca teria levado ao esfacelamento do Mercosul. A Argentina, naquela altura estaria disposta a aderir a um projeto que fatalmente a separaria do Brasil e do processo de integração sul-americana [...] (AMORIM, 2017, p. 52-53)

Esse relato de Amorim já dá um pouco da tônica do que seria a negociação com a União Europeia ao longo dos anos que viriam, desde 1994. O Brasil tentava manter o Mercosul conectado em torno de um objetivo e ambição comum, que não pudesse ser concretizado com os países em separado. Vale lembrar que, no próprio Tratado de Assunção, fundador do Mercosul, em 1991, era apontado, no Artigo 8, do capítulo I, que os Estados partes se comprometiam a “coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição” (MERCOSUL, 1991, p.3). Ou seja, as negociações eram um elemento mais prático, derivado a partir da teoria que constituiu o Mercosul.

Em breve retrospectiva, o bloco surgiu em 1991, com o já mencionado Tratado de Assunção, envolvendo Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, mas é um processo que já vem desde a década de 1980, protagonizado pelas 2 principais economias sul-americanas (Brasil e Argentina), desde os processos de redemocratização de Brasil e Argentina (1985 e 1983), que afastaram um pouco as desconfianças existentes entre os militares de ambos os países, durante suas ditaduras (DE OLIVEIRA JÚNIOR, DIZ, 2019).

Visando integrar essas duas economias, em 1986 foi organizado o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a Argentina e o Brasil (PICE). Dois anos depois, em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, já visando uma zona futura de livre comércio. Em 1990, a Ata de Buenos Aires previa a eliminação de tarifas de importação entre os dois países em 4 anos. Foi só no Tratado de Assunção que oficialmente foram englobados Paraguai e Uruguai, fechando o bloco em torno do Cone Sul. (KUME, PIANI, 2005).

E não é atoa que Amorim demonstra preocupação com a Argentina na citação que trouxemos. A centralidade e disparidade dessas duas potências dentro do bloco sempre foi visível. Piani e Kume apontavam em 2002 que, enquanto o PIB brasileiro estava na casa dos US\$ 498 milhões, e o argentino na casa US\$ 154 milhões, Paraguai e Uruguai somados não

alcançavam a marca dos US\$ 22 milhões (o primeiro com US\$ 6,5 e o segundo com US\$ 14,7) (KUME, PIANI 2005, p. 372). Ou seja, é muito pouco provável a existência de um Mercosul sem Argentina, e os conflitos entre esses dois países têm peso para colocar o bloco em risco.

Mas voltando ao Mercosul, em 1994 foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que lhe conferiu personalidade jurídica, e ele entrou em vigor como uma União Aduaneira em 1995 - o mercado comum em si, até hoje, nunca foi consolidado - que pressupunha uma Tarifa Externa Comum (TEC) aos seus membros para o caso de negociações externas. Desde esse momento, a TEC vem sendo objeto de debates e controvérsias por conta das listas de exceções e “perfurações” a ela promovidas pelos países membros. Em um episódio em 2001, por exemplo, a Argentina, em meio a suas dificuldades internas, reduziu unilateralmente tarifas de bens de capital e aumentou as de bens de consumo (KUME, PIANI, 2011).

Dessa forma, podemos ver que mesmo fundado rapidamente, se comparado ao processo de união europeu, o Mercosul, à época das negociações comerciais - e ousar dizer que hoje isso persiste - ainda estava longe de um quadro 100% estabelecido e estável e dependia de negociações e vontade política para se estabelecer. Vontade essa que foi percebida com a centralidade do bloco nos discursos na época de FHC e, posteriormente, no período Lula. E vontade essa que também se manifestava entre os entrevistados por Amaury em 2001, dos quais 64% considerava que fortalecer o Mercosul tinha extrema importância na política externa brasileira. (SOUZA, 2009, p.52).

Dado esse breve contexto de Mercosul, podemos voltar para a negociação com a União Europeia. Como vemos no editorial que acompanha o título deste capítulo, por mais que fossem negociações diferentes, a negociação Mercosul-UE e a negociação da ALCA caminharam lado a lado, influenciando uma a outra. Mas a negociação com a Europa tinha um porém de possuir um processo de ratificação mais longo que a da ALCA, pois dependia diretamente da aprovação do Conselho Europeu, com representantes de diversos países, para avançar, permitindo um veto de um número maior de atores.

De Oliveira e Diz (2019) apontam que a América do Sul desde as décadas de 1970 e 1980 esteve nos planos dos europeus em termos de negociações comerciais. Contudo, enquanto a comunidade europeia lançava seus projetos de integração, a América Latina ainda passava por processos ditatoriais que serviam de contra-incentivo a uma negociação. Com a redemocratização dos países e o novo contexto trazido pela década de 1990, e as consequentes formações do Mercosul em 1991 e da União Europeia em 1992, já em 1992 foi dado um passo para avançar uma cooperação com a assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional Mercosul/União Europeia. Três anos depois, em 1995, em Madri, com o Mercosul já em pleno

vigor, foi assinado o Acordo Quadro de Cooperação Mercosul-União Europeia (DE OLIVEIRA JÚNIOR, DIZ, 2019), com expectativas de uma conclusão em curto prazo.

O passo seguinte foi dado em 1999, em pleno Rio de Janeiro, com a primeira Cúpula União Europeia - América Latina, que resultou na Declaração do Rio, em 30 julho de 1999, que, em seu ponto 33, trazia que “Ressaltamos particularmente nosso desejo de fortalecer o sistema multilateral de comércio, expandir o regionalismo e intensificar as relações econômicas entre nossas regiões” (FOLHA, 1999) passando a impressão de vontade política para avançar nas negociações bi-regionais por parte dos Estados. Em 1999 foi criado também o Comitê de Negociações Bi-regionais (CNB), que ficou encarregado das negociações.

Essas avançaram a partir dos anos 2000, no que De Oliveira e Diz (2019) e Lucas Bispo dos Santos (2017) trazem como uma primeira fase das negociações, que vai até 2004, quando elas paralisam. Durante esse período, acontecia também a Rodada de Doha da OMC, e o debate sobre quais temas deveriam ser tratados dentro das negociações bi-regionais e quais deveriam ser tratados em Doha persistia. Conforme apontado pelo Estadão em 26 de março de 2001, um dos principais temas de interesse do Brasil, o da agricultura, estava vinculado à Doha.

Para o Mercosul, e principalmente para Brasil e a Argentina, a condição essencial para a formação de uma área de livre comércio é a liberação do comércio agrícola, a área mais protegida da União Europeia. O mandato negociador da Comissão Europeia, no entanto, condiciona as negociações agrícolas com o bloco sul-americano à conclusão da Rodada Agrícola [na OMC]. O Mercosul, por sua vez, não abrirá as compras governamentais - setor que interessa à União Europeia - sem que se faça concomitantemente a liberalização agrícola” (ESTADÃO, 2001a).

Vale lembrar que esse mesmo mandato negociador da UE só permitia negociações tarifárias a partir de 2001 (BONOMO, 2006). Houve dois momentos de trocas de ofertas entre os dois blocos - em meio a reuniões da CNB - antes da paralisação das negociações em 2004. Em 2001 houve uma primeira troca de ofertas entre os blocos, ambas consideradas insatisfatórias. As propostas foram revisadas em 2003, mas a questão agrícola ainda continuava sendo um entrave na negociação. A expectativa era que a revisão da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, revisada em 2004, abrisse espaço para que a UE fornecesse maiores aberturas em termos agrícolas, mas as propostas apresentadas foram consideradas insuficientes pelos membros do Mercosul (VEIGA, 2007).

Ao final de 2004, terminava o mandato dos membros da Comissão Europeia e já era sentido um clima de indisposição entre as partes para a continuidade das negociações. Em outubro daquele ano, o foco foi novamente direcionado a Doha, conforme apontado por Veiga (2007):

As duas partes concluíram ser impossível “fechar” até o final do ano o acordo, não apenas pela divergência remanescente na área agrícola, mas também pelo fato de que muito pouco se avançara em temas técnicos de extrema relevância na área de bens industriais: regras específicas de origem, tratamento de produtos beneficiados pelo regime de drawback, etc. [...] se tornou claro que a única estratégia plausível para as duas partes seria esperar a evolução e o desfecho da Rodada de Doha. (VEIGA, 2007, p.115).

3.4 A RODADA DE DOHA NA OMC: A RODADA SEM FIM

O Brasil tem hoje, sem exagero, um papel crucial. Primeiro porque é o país que talvez tenha o interesse mais forte nos subsídios norte-americanos [...]. Segundo, porque nós conseguimos formar uma coalizão que mudou a forma de trabalho na OMC: O G-20 (AMORIM, 2011, p. 119, sobre discurso proferido em 1º de fevereiro de 2007).

O Brasil [...] está simplesmente atrasado [...] por haver negligenciado as oportunidades de acordo com o bloco europeu e os Estados Unidos. A aproximação com os grandes emergentes, como China, Índia e México não rendeu nenhum acordo de livre-comércio, porque Brasil e Mercosul não estavam no topo de agenda desses países. [...] O fiasco da rodada comprovou de novo o caráter fantasioso da estratégia Sul-Sul adotada pelo Itamaraty (ESTADÃO, 2008).

Um dos principais eixos estratégicos da política comercial brasileira ao longo da primeira década do século XXI, a Rodada de Doha movimentou países e opiniões durante todo seu processo de duração, e mesmo após o impasse de 2008. Iniciada em 2001, ela veio para ser a grande “Rodada do Milênio” após o fiasco da reunião de Seattle, em 1999. No caso do Brasil, como vimos, após os impasses da ALCA e do Acordo Mercosul - UE, a negociação multilateral da OMC acabou se tornando o caminho adotado pela diplomacia brasileira para tentar obter vantagens que não foram possíveis nas outras duas grandes negociações.

Um bom resumo simplificado do ponto de vista brasileiro foi apontado em um discurso de Celso Amorim a alunos do Instituto Rio Branco, em 2007. Para ele, haveria três grandes pontos movimentando os posicionamentos do Brasil em Doha: 1) o objetivo de obter acesso aos mercados agrícolas - cujo principal “alvo” era o mercado europeu; 2) o objetivo de conseguir a redução de subsídios agrícolas - cujo principal “alvo” eram os Estados Unidos; e 3) os questionamentos entre o que conceder e o que não conceder em termos industriais - que dialogava com a indústria interna brasileira demandante de proteção, mas não só com ela; o restante do Mercosul, e em especial a Argentina, também entravam nesse cálculo (AMORIM, 2017). Não é sem razão que em 12 de outubro de 2007, o Estadão lançou um editorial intitulado “Doha ou Mercosul?”, no qual apontava as dificuldades do Brasil em avançar na negociação,

tendo em vista o protecionismo argentino, e a necessidade de definir em bloco quais produtos proteger em uma definição de “produtos sensíveis”, que poderiam ser protegidos, tendo em vista as diferenças entre quais seriam esses produtos entre Brasil e Argentina. (ESTADÃO, 2007a). A partir disso, poderíamos esperar um certo grau de pressão industrial defensiva em ambos os países, disputando quais deveriam ser os produtos sensíveis, acompanhado de uma pressão ofensiva agrícola, na tentativa de conseguir acesso a mercados.

Pensando em pressões agrícolas, vale fazer uma breve retrospectiva do contexto que nos leva à Doha. Apesar de ter sido a primeira rodada de negociações da recém fundada Organização Mundial do Comércio (OMC), Doha é a oitava rodada de negociação desde o surgimento do *General Agreement on Tariffs and Trades* (GATT), em 1948. Para além dela, houveram Anecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), Dillon (1960-1), Kennedy (1962-7), Tóquio (1973-9) e Uruguai (1986-94), sendo que o tema da agricultura começa a aparecer a partir da Rodada de Kennedy, mas só se concretiza em acordo prático de fato na Rodada do Uruguai, com o Acordo sobre Agricultura, de 1995, ainda que este tenha se estabelecido por acordo bilateral (*Blair House*) entre Estados Unidos e União Europeia (RODRIGUES, DE PAULA, 2008). Nesse contexto, vale adicionar que a pressão pela liberalização do comércio agrícola já vinha ganhando força desde a década de 1980, com a fundação, em 1986, do Grupo de Cairns⁸ com o objetivo de atuar contra esse protecionismo.

O acordo *Blair House* apresentava alguns avanços, mas ainda dava margem para a manutenção do protecionismo agrícola. E esse foi um dos fatores que inviabilizou a tentativa de se criar uma nova rodada de negociações já em 1999, em Seattle, já que novas liberalizações agrícolas encontravam resistência europeia e japonesa. Para além disso, a tentativa de inclusão de novos temas, considerados sensíveis por parte de países em desenvolvimento, como meio ambiente e questões trabalhistas, gerou um certo impasse (BONOMO, 2006).

Já a reunião em Doha, em 2001, se dava em um contexto global diferente, que incentivava ao início de uma nova Rodada. Os Estados Unidos haviam sido vítimas de um atentado terrorista em seu território e a economia global apresentava uma tendência à queda. Com isso, o lançamento da Rodada se tornava um ato simbólico, tanto quanto político e econômico (BONOMO, 2006). Nomeada de “Agenda do Desenvolvimento”, uma vez estabelecida, Doha levantava boas expectativas quanto às suas possibilidades. Em 16 de outubro de 2001, o Estadão trazia como ela poderia apresentar, ao Brasil, a possibilidade de “abrir

⁸ Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile Colômbia, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai e, posteriormente, Paraguai e África do Sul. Disponível em: <<http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=108>> Acesso em 30 out. 2020.

negociações sobre questões de solução muito mais difícil no âmbito da ALA ou do acordo entre Mercosul e União Europeia” e, para a maioria dos países, novas negociações poderiam “significar um compromisso geral com uma nova etapa de desenvolvimento” (ESTADÃO, 2001b).

Uma vez iniciada a Rodada, podemos identificar alguns marcos, a partir dos quais buscaremos observar posicionamentos internos brasileiros no próximo capítulo: a Reunião de Cancún (2003), a Reunião de Potsdam (2007), e a Reunião de Genebra (2008).

A Reunião de Cancún (V Conferência Ministerial da OMC) foi marcada por um impasse. Isso porque, se por um lado os Estados Unidos e a União Europeia tentaram emplacar um pré-acordo (numa tentativa de reeditar Blair House) que resguardava seus interesses agrícolas, por outro o G-20, do qual o Brasil fazia parte, se colocava no caminho oposto⁹ (RODRIGUES, DE PAULA, 2008). Na visão de Celso Amorim (2017), então representando o Brasil nas negociações, esse impasse foi um marco para a percepção da importância do G-20. Em julho do ano seguinte, foi estabelecido um acordo (“Arcabouço de julho”) que já trazia compromissos maiores em termos de liberalização agrícola.

Já em Potsdam, Celso Amorim descreve um cenário de fortes pressões sobre Brasil e Índia, líderes do G-20, para que cedessem em termos de abertura industrial, sem necessariamente fornecer uma contrapartida agrícola, contribuindo para um novo impasse, que se efetivaria em Genebra, em 2008.

Com esse impasse, a ideia de negociações bilaterais voltava para a pauta. Amorim trazia, em discurso de 2008 que “Nós mesmos não poderemos ficar parados. O Mercosul, talvez, tente uma negociação com a União Europeia. (AMORIM, 2011, p.180). A isso reforça o Estadão, em 06 de agosto de 2009, com um pequeno porém: “Sem Doha, torna-se quase obrigatório retomar as conversações com a União Europeia. Mas para isso, o Brasil dependerá dos

⁹ Apesar de os interesses brasileiros não estarem limitados à agricultura, essa ocupava um papel importante. Para além disso, em nota, o Itamaraty apontou que “5. Vale aqui a observação de que os interesses de Brasil não se limitam à agricultura. No contexto dos itens relacionados à “implementação” dos Acordos da Rodada Uruguai, tal como a revisão do Acordo de Medidas sobre Investimento relacionadas a Comércio (Trims, em inglês) e a compatibilização do Acordo Trips com a Convenção sobre Diversidade Biológica, apresentamos propostas específicas. Também no capítulo de “regras” (antidumping, créditos à exportação, subsídios e medidas compensatórias), temos uma agenda ofensiva. Nossos interesses são multifacetados. Participamos ativamente em todas as frentes negociadoras. Mas nenhum outro tópico tem o potencial de produzir para o País e o Mercosul um impacto comparável ao de uma reforma da agricultura em escala global. A plena integração do setor agrícola no sistema multilateral ampliará nossa participação no comércio internacional e elevará preços internacionais artificialmente deprimidos, aumentando a renda e contribuindo para combater o ciclo vicioso da pobreza. Em futuro previsível, nenhum outro setor produtivo tem, do nosso ponto de vista, a capacidade de tornar os ganhos potenciais do comércio internacional para a criação de riqueza e sua melhor distribuição uma realidade concreta”. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7606-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-politica-externa-vol-12-nr-3-a-licao-de-cancun>>. Acesso em 20 de out. 2020.

Kirshners - e também de Hugo Chávez, se a Venezuela entrar no Mercosul” (ESTADÃO, 2009, grifo do autor).

3.5 ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL: PRAGMATISMO OU IDEOLOGIA?

“Nossa recusa à ALCA não foi acompanhada de uma proposta alternativa, o que nos distanciou dos Estados Unidos e fragilizou nossa posição no Mercosul, com o Uruguai, o Paraguai e a Argentina tomando distância de nós. **A entrada da Venezuela, com conotação política e não comercial, aumentou o distanciamento**”. (SOUZA, 2009, p. 69, avaliação de um deputado brasileiro, em entrevista para Amaury de Souza, em 2008. Grifo do autor).

Um jornalista me perguntou, em determinada ocasião, se eu não estava preocupado com as tendências para a autarquia da Venezuela. Falei ‘Olha, para o Brasil essa autarquia está funcionando muito bem, porque nossas exportações passaram de US\$ 600 milhões para US\$ 3,6 bilhões em quatro anos [...] Nós estamos falando de ganhos efetivos, com aumento de exportações, aumento de investimentos, parcerias’ (AMORIM, 2011, p.110, sobre discurso proferido em 2007).

De todas as negociações apresentadas aqui até agora, sem sombra de dúvidas, a da entrada da Venezuela no Mercosul é a que tem o maior componente político. Podemos ver isso tanto olhando para o debate em torno dela que aconteceu dentro do Congresso Nacional quanto para os fortes editoriais e posicionamentos midiáticos que marcaram esse período. Ao analisar os posicionamentos do jornal O Estado de S. Paulo e Folha de SP sobre o tema, entre 2006 e 2009, Jonatan Carvalho de Borba conclui que 100% dos editoriais tiveram um viés negativo quanto à adesão da Venezuela no Mercosul (BORBA, 2017). Para ficarmos em um exemplo mais direto, em editorial intitulado “Um Sócio Perigoso”, de 11 de junho de 2007, o Estadão traz, entre outras críticas, que: “O Mercosul já tem fraturas em excesso e a inclusão da Venezuela apenas aumentará a fragmentação. É um exemplo perfeito de situações em que mais pode significar menos” (ESTADÃO, 2007b).

Mas, se por um lado, na pesquisa de Borba, em termos de editoriais, parece haver um consenso em termos de rejeição, quando pensamos em termos de divisão de percepções internas da Comunidade Brasileira de Política Externa, os números derivados das entrevistas de Amaury de Souza, em 2008, são bem interessantes. Enquanto 41% dos entrevistados naquele ano optaria por postergar a decisão de entrada da Venezuela no bloco, 37% aprovariam imediatamente e 15% negariam a entrada. (SOUZA, 2009)

Mas de onde vem essa ideia de adesão venezuelana? De acordo com Thiago Gehre, ela já vem desde a década de 1990, com o Brasil colocando-se como defensor desta entrada

(GEHRE, 2012). Podemos notar isso também em um editorial pré-Chávez do Estadão, intitulado Venezuela no Mercosul, de 20 de maio de 1995, onde aquele tom crítico que acabamos de vez ainda não estava tão presente:

A Venezuela faz parte dos primeiros esboços da arquitetura da integração. Sempre que se falava das complementaridades econômicas do Cone Sul, lembrava-se da necessidade de introduzir no arranjo a Venezuela como fornecedora de recursos energéticos, que daria organicidade à região [...] A aproximação da Venezuela do Brasil e do Mercosul é rentável, política e economicamente, para todos (ESTADÃO, 1995)

Posterior a isso, em 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, mediante solicitação de Hugo Chávez em um encontro, se comprometeu a ajudar na entrada do país no bloco (FOLHA, 2001)¹⁰. Em meio a isso, o Mercosul se aproximava da Comunidade Andina, grupo que até então também continha a Venezuela (que o deixou em 2006), tendo sido firmado, em 2004, um acordo comercial entre os dois. A partir daí, os acontecimentos que se seguem são: a) em outubro de 2005, a Venezuela solicita formalmente a Adesão b) em julho de 2006 é assinado o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, em Caracas c) começa o processo de ratificações internas nos parlamentos dos países do Mercosul. No caso brasileiro, a adesão foi aprovada na Câmara em 2008, e no Senado em 2009, tendo sido promulgada em 2012.

3.6. CONCLUSÃO

O principal objetivo deste capítulo foi o de dar uma visão geral de, como nesse processo de politização que se intensifica na década de 1990, vários processos de negociação aconteceram simultaneamente, envolvendo diversas esferas sociais. Se paramos para refletir um pouco, podemos perceber que o grande centro dos debates em torno dessas negociações é uma agenda de abertura global, que foi se construindo aos poucos no pós segunda guerra, através do GATT, e ganhou novos elementos na década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a consolidação de blocos regionais. E, se por um lado, essa agenda tem defensores, por outro ela também conta com críticos, que se sentem prejudicados com essa abertura.

Dentro desse processo geral, podemos observar como as quatro grandes negociações aqui observadas conversam entre si. O Mercosul já vinha se construindo desde a década de 1980, na tendência de construção de blocos regionais, primeiro entre Brasil e Argentina e posteriormente englobando Paraguai e Uruguai. Dessa construção, já deriva um primeiro

¹⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u3356.shtml>

momento de abertura regional no início da década de 1990, que chamou a atenção de setores que antes não detinham tanta atenção nessas negociações. E uma vez que o Mercosul dava seus primeiros passos, uma proposta de acordo continental chega à mesa, também sob a narrativa de liberalização, mas com o detalhe de estar envolvendo a principal potência mundial, em seu momento de auge, após a vitória na Guerra Fria. Ali, claramente, foi necessária uma escolha de caminhos, entre avançar nessa negociação continental, ou priorizar a consolidação do bloco regional sul-americano. Nisso, a negociação com a Europa serviu como balizadora, mantendo o Mercosul como ator negociador chave, assim como deixando sempre à porta a expectativa de uma alternativa para caso a ALCA não fosse para a frente.

Com o passar dos anos, foi ficando claro que a consolidação do processo do Mercosul era um processo mais difícil e complexo do que se imaginava, seja pelas dificuldades de implementação da TEC, seja por divergências entre Brasil e Argentina. Como as negociações não traziam resultados, havia maior margem para críticas sobre os caminhos escolhidos pelo bloco, e essas críticas se manifestaram claramente durante o processo de adesão da Venezuela a ele, questionando até que ponto essa adesão seria benéfica ou prejudicial à consolidação do Mercosul enquanto bloco, de forma que permitisse alcançar resultados internos e externos, em negociações feitas através dele.

Em meio a tudo isso, uma grande Rodada de abertura acontecia na OMC, incentivando os países a levar para a Organização os temas mais complexos e difíceis de suas demais negociações, e na expectativa de que fosse ser uma “Rodada do Desenvolvimento”, que levasse em conta os interesses desses países em desenvolvimento. Quando isso tendeu a se mostrar inverídico, em Cancún, o G-20 foi criado na tentativa de resgatar esse objetivo. Tendo o Brasil como um de seus principais líderes, o bloco teve o diferencial de conseguir aglutinar interesses diversos pois, enquanto pedia por uma abertura do mercado agrícola, sobretudo europeia, também demandava tratamento diferencial para países em desenvolvimento, resgatando princípios antigos utilizados no GATT e, agradando, com isso, a agricultura familiar (brasileira e de outros países do bloco) e os industriais de caráter mais protecionista.

É dentro desse grande processo que, no capítulo seguinte, serão apresentadas algumas declarações de atores neles envolvidos, visando identificar o que pensavam e como tentavam se colocar nesses jogos de negociação.

Para encerrar esse capítulo, traz-se uma tabela em formato de linha do tempo para ajudar a visualizar a simultaneidade dos processos aqui analisados, completados com alguns outros acontecimentos gerais do período. Fica o convite a outros autores para que adicionem outros acontecimentos a ela, enriquecendo essa tabela e análises sobre esses e outros processos.

Tabela 1: Os processos de negociação ao longo do tempo

	Acontecimentos gerais	ALCA	Mercosul - UE	OMC/Doha	Venezuela no Mercosul
Década de 1980	PICE entre Argentina e Brasil (1986)	-	-	Início da Rodada do Uruguai (1986)	-
1990 - 1991	Ata de Buenos Aires (1990) Tratado de Assunção (1991)	-	-	-	-
1992 - 1993	Fundação da União Europeia (1993)	-	Acordo de Cooperação Interinstitucional Mercosul - UE (1992)	-	-
1994	Assinatura do Protocolo de Ouro Preto (Mercosul) Entrada em vigor do NAFTA	1ª Cúpula das Américas (Miami) e lançamento da ALCA	-	Encerramento da Rodada do Uruguai Fundação da OMC	-
1995	Mercosul começa a ser uma União Aduaneira Criação da CAMEX	-	Assinado o Acordo Quadro de Cooperação Inter Regional Mercosul-UE	-	-
1996 - 1997	Reunião do Rio entre FHC e Menem (1997) - Definição de aliança estratégica entre Brasil e Argentina ¹¹ Criação da CEB (1996)	III Foro Empresarial das Américas, em Belo Horizonte	-	-	-
1998	Fim do câmbio fixo no Brasil	2ª Cúpula das Américas (Santiago) e início das negociações da ALCA	Comissão Europeia formaliza pedido ao Conselho Europeu para	-	-

¹¹ Para mais detalhes, conferir GONÇALVES, J.S.; LYRIO, M.C. **Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas.** Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20140328045516/http://cebri.org/midia/documentos/aliancaestrategica.pdf>>. Acesso em 26 de nov. 2020.

			início das negociações		
1999	Desvalorização do Real	5ª Reunião Ministerial da ALCA (definição da posição do bloco para a nova Rodada na OMC)	Início das negociações entre Mercosul - UE na Cúpula União Europeia - América Latina	Reunião de Seattle (que termina em fracasso)	
2000	Cúpula sul-americana de presidentes	-	-	Expectativa de nova Rodada de negociações	
2001	Atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos Início da atuação da REBRIP	Reunião Ministerial de Buenos Aires (estabelece prazo final da ALCA) 3ª Cúpula das Américas (Quebec)	Troca de ofertas entre os blocos	Início da Rodada de Doha	Convite de FHC à Chávez para a adesão da Venezuela
2002	Nova Lei Agrícola (Farm Bill) nos Estados Unidos, mantendo forte apoio estatal aos agricultores	Plebiscito interno contra a ALCA Reunião Ministerial de Quito (novembro de 2002 - início da última etapa de negociações;	-	Início do Contencioso do Algodão (Contra os EUA) e do Açúcar (Contra a UE)	-
2003	Criação do ICONE	Reunião de Puebla (G-14 vs Mercosul)	Troca de ofertas entre os blocos	Impasse na Reunião de Cancún e formação do G-20	-
2004	Conclusão do acordo Mercosul - Comunidade Antina	4ª Cúpula das Américas (Monterrei)	Revisão da Política Agrícola Comum Europeia	Acordo Quadro de Julho de 2004 (Pacote de Julho)	-
2005		Impasse após a 4ª reunião da Cúpula das Américas, em Mar del Plata. Para Amorim, o		Final do Contencioso do Algodão, com ganho de causa ao Brasil	Venezuela solicitou formalmente sua entrada no Mercosul

	-	“Epitáfio da Alca”	-	Final do Contencioso do Açúcar, com ganho de causa ao Brasil. Conferência de Hong Kong (Dezembro)	
2006 - 2010	Crise internacional de 2008 China se torna o principal parceiro comercial do Brasil (2009)	-	Retomada das negociações entre Mercosul e União Europeia (2010)	Reunião de Genebra (2006) Reunião de Potsdam (2007) Estagnação da Rodada de Doha (2008)	Aprovação no Plenário da Câmara (2008) Aprovação no Plenário do Senado (2009)

Fonte: Desenvolvida pelo autor, com base na bibliografia

4. OS INTERESSES NO JOGO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o posicionamento de alguns grupos ao longo dos processos aqui analisados. Não há a ambição de esgotar o tema, mas sim de fornecer alguns pontos gerais das posições, a partir de bibliografia, declarações e documentos, que ajudem a entender melhor a posição e a participação desses grupos nos processos. Dessa forma, após a nota metodológica, segue-se uma seção de apresentação de posições de Movimentos Sociais (CUT, CONTAG, REBRIP), seguida por uma de apresentação de Interesses Empresariais (CEB, CNI, CNA, ICONE) e, por fim, algumas observações sobre Atores Ministeriais. A isso se segue uma breve seção de análise dos debates apresentados a partir desses posicionamentos. Por fim, tem-se uma breve conclusão do capítulo.

4.1 NOTA METODOLÓGICA

Antes de iniciar este capítulo, é importante esclarecer algumas das dificuldades enfrentadas para a realização dessa pesquisa. Após compreender, através da bibliografia estudada, alguns atores importantes que se envolveram nos debates sobre o caminho que deveria ser tomado pelo Brasil nas negociações observadas, o primeiro passo para tentar entender as posições de cada um deles foi o da busca por documentação e por posicionamentos diretamente nos arquivos dos sites das instituições.

Ao tentar fazer isso, no entanto, nos deparamos com um quadro que tende a se manter como uma das principais dificuldades para esse tipo de pesquisa futuramente: boa parte dos sites foram refeitos recentemente e em alguns deles documentos e arquivos antigos (propositalmente ou não) não estão armazenados. Isso é bem visível no caso da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), coordenada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Enquanto em trabalhos mais antigos (mas não tão antigos), como o de Milani e Oliveira (2012), conseguimos observar nas referências uma série de documentos importantes para compreender as posições da CEB apontando para o domínio (<http://www.negociacoesinternacionais.cni.org.br/>), ao tentar acessá-los, verificamos que o domínio não mais existe. No momento da escrita deste capítulo, a menção à CEB ainda se encontra no portal da CNI, mas sob um novo domínio, (<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/como-participar/coalizacao-empresarial-brasileira/>) sendo que a publicação mais antiga armazenada nos

arquivos deste novo domínio é “*O Tratamento da China como Economia (Não) de Mercado após 2016*”, datada de 2013. Dessa forma, para tentar compreender as visões da CEB, não há muita alternativa se não a de confiar e se basear em trabalhos já concluídos, como o de Milani e Oliveira e Bonomo (2006), tentando complementá-los na medida do possível. Um ponto interessante é que o site do ICONE, onde constavam uma série de posicionamentos da entidade, até então disponível em (<http://www.iconebrasil.com.br/>), saiu do ar ao longo do desenvolvimento dessa pesquisa.

Outra dificuldade proveniente dessas trocas de site é que, mesmo quando os documentos existem dentro dos sites, ainda assim encontrá-los pode ser um desafio. No caso da Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP), por exemplo, para a qual na análise me baseei dos boletins divulgados por ela a partir de 2005, é necessário descobrir a real data dos boletins, abrindo-os um a um, pois a data mais antiga de publicação de um boletim dentro do site é a de 28/06/2012, referente ao Boletim nº2 da REBRIP, que possui real data de publicação em junho de 2005. E, ao trazer que o Boletim mais antigo é o nº 2, a questão de que nem todos os boletins estão presentes já fica clara também. Além disso, o último dos boletins que encontramos é o nº12, que data de março/abril de 2008, sendo que, ao retomar seus boletins em 2016, a própria REBRIP traz que possuiu boletins circulando entre 2005 e 2010.

Por fim, outra dificuldade que vale a pena ser citada é a de que registros encontrados de reuniões que servem para a tomada de posição, como as atas das reuniões da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior), que envolviam vários Ministros do governo brasileiro, apesar de contribuírem bastante ao nos darem uma perspectiva mais clara sobre os temas que estavam sendo discutidos ali, não avançam tanto nos argumentos levantados pelos atores sobre cada um dos pontos, tendo mais caráter descritivo.

Para além das fontes, outra limitação apresentada pela pesquisa foi a temporal. Por mais que um olhar mais aprofundado sobre instituições como IEDI, ANBB, FGV, IPEA, a comunidade acadêmica de Relações Internacionais, e para a própria imprensa (tão mencionada pelo ICONE e pelo próprio Celso Amorim) seria bem interessante para ajudar a compreender as disputas em meio à politização da PEB ao longo dos processos aqui descritos, não foi possível fazê-lo aqui. Da mesma forma, mesmo entre os atores observados, a pesquisa está longe de ter esgotado todas as declarações, documentos e debates sobre o assunto.

Assim, o que é pretendido aqui é contribuir para análises difíceis de serem feitas, porém cada vez mais necessárias para compreender os rumos que a PEB tem tomado nas últimas décadas e continuará tomando e ajudar a levantar novas perguntas para que pesquisas futuras nelas possam se aprofundar. Um caminho futuro poderia ser o de entrevistas com atores chave.

A grande dificuldade desse tipo de abordagem poderia ser conseguir atribuir as falas aos respectivos entrevistados, ao mesmo tempo em que se obtivesse deles um posicionamento mais claro referente às disputas internas que aconteceram pela tomada de decisão do Brasil ao longo dos processos aqui analisados. A própria obra de Souza (2009) que serviu como uma das principais referências deste trabalho traz trechos de entrevistas com claros posicionamentos, e uma lista de entrevistados ao final, mas sem atribuir as falas aos atores entrevistados. Ainda assim, esse é um caminho que vale ser buscado. Registrados esses pontos, passemos ao capítulo.

4.2 INTERESSES E INFLUÊNCIAS DOS GRUPOS INTERNOS

Apesar de a decisão final dos posicionamentos em termos de política externa ser consagrada ao poder Executivo no Brasil, sendo ele um “agente definidor de última instância, atuação que estaria vinculada a uma política iniciada com o golpe militar de 1964, que concentrou poder em torno do presidente” (MILANI, OLIVEIRA, 2012, p.369), o país pós década de 1990 - como vimos até aqui - vem sendo marcado por uma diversificação de atores interessados na agenda externa, e se manifestando de forma a tentar influenciá-la. O “insulamento” do Itamaraty, por um bom tempo aceito para com grupos da sociedade brasileira, passou a ser questionado, a ponto de percepções de que se estaria tentando voltar a ele nos anos pós 1997 fossem motivo de críticas internas. Como traz Bonomo (2006, p. 85) “a percepção do ‘insulamento’ dos negociadores brasileiros às demandas do setor empresarial, expressa na fragilidade dos canais de articulação público-privado [...] foi um dos principais pontos de convergência de interesses dos setores representados na CEB”.

Diante disso, cabe a nós, pesquisadores, tentar compreender melhor esses interesses em jogo na arena da política externa, de onde eles vêm, por onde se manifestam e como eles variam (ou não) ao longo do tempo. É justamente isso que tenta-se fazer ao longo deste capítulo, com foco em três eixos, o de Movimentos Sociais, o de “interesses empresariais” e o de observações sobre o posicionamento de diferentes ministérios do governo.

4.2.1. Movimentos Sociais

O termo “movimentos sociais” aqui funciona como um guarda-chuva para sindicatos, redes, confederações, entre outros grupos, que olham para questões internas e externas com preocupações sociais, trabalhistas, ambientais, de gênero, entre outras. A fim de tentar compreender melhor as visões e estratégias deste eixo, foram escolhidas três organizações para serem observadas: a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e a Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP). As duas primeiras já existiam anteriormente às negociações aqui analisadas, mas são interessantes fontes de informação, justamente para complementar os posicionamentos da REBRIP, que surgiu justamente ao longo e como fruto desses processos, tendo sido criada em 1998 e formalizada em 2001.

Como principais fontes, foram utilizados documentos disponíveis nos sites das organizações, que agrupam posicionamentos por elas estabelecidos. No caso da CUT, foram observados os documentos de suas plenárias; no caso da CONTAG, os anais de seus congressos; e, no caso da REBRIP, os seus boletins.

4.2.1.1 CUT

Fundada em 1983, em seu site, a CUT se define como “uma organização sindical brasileira de massas, em nível máximo, de caráter classista, autônomo e democrático, cujo compromisso é a defesa dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora”¹². Dentro de seu site, conseguimos encontrar documentos referentes à 14 plenárias, sendo a primeira delas realizada em 18/05/1984 e a última registrada em 01/08/2014. Dentro desse universo temporal, cinco dessas plenárias merecem ser observadas com mais cuidado, pois ajudam a compreender as posições e preocupações da entidade ao longo do tempo em relação aos processos observados neste trabalho: a 8ª Plenária (1996); a 9ª Plenária (1999); a 10ª Plenária (2002); a 11ª Plenária (2005); e a 12ª Plenária (2008).

O documento da 8ª Plenária funciona como uma espécie de introdução às percepções de cenário da CUT, mas sem avançar tanto na política internacional da entidade como os documentos das outras plenárias o fazem. Apesar disso, ele já demonstra uma noção da relevância de observar temas internacionais com mais cuidado dentro da CUT. Enquanto na 7ª Plenária (1995) não havia nenhuma seção específica do documento voltada a análises

¹² Disponível em: <https://www.cut.org.br/conteudo/breve-historico>. Acesso em 10/11/2020

internacionais, o documento da 8ª já é aberto com “Conjuntura Internacional” sendo o primeiro grande tópico, sucedendo apenas uma breve homenagem aos 100 anos de Canudos.

Dentro disso, o cenário enxergado pela CUT é o de que a década de 1990 estava sendo marcada pela “crescente hegemonia do ideário neoliberal” (CUT, 1996, p.1), com a qual estaria havendo uma perda da autonomia de Estados Nacionais, frente a uma globalização que ampliaria o poder das multinacionais, promovendo uma “concorrência perversa entre os Estados” (CUT, 1996, p.1), e limitando a capacidade dos Estados de promover políticas expansionistas, ao custo de prejuízos sociais, sobretudo no mundo do trabalho. Assim, o documento foca mais em apresentar o cenário como arriscado, e chamar as organizações sindicais a resistir a ele. Fica clara também a visão negativa da CUT para com o processo de globalização trazido pela década. E apesar de não haver nenhuma menção específica à ALCA, e ao acordo com a UE - que já estavam sendo conversados nesse universo temporal - a OMC é mencionada, também com conotação negativa, como parte de uma aliança com o BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento) e o FMI (Fundo Monetário Internacional) em favor da implementação do “receituário neoliberal”.

Na 9ª Plenária (1999), já podemos observar mais alguns elementos interessantes. O primeiro deles é a existência, para além da análise de conjuntura internacional, de uma seção de “Política Internacional da CUT”. Na conjuntura, além de seguir com suas críticas diretas à globalização, há até mesmo críticas diretas à atuação da OTAN e dos Estados Unidos na Iugoslávia, vista como uma “face brutal do capitalismo” (CUT, 1999, p.2), mostrando um interesse ainda maior pelos elementos da conjuntura do que o visto em 1996. E, mais interessante ainda, muito por conta dessa visão apresentada acima, a CUT deixa clara sua posição contrária à desregulamentações internacionais, principalmente se viessem da ALCA:

A ALCA [...] é uma iniciativa injusta e inaceitável. Saudamos a mobilização dos sindicatos nos Estados Unidos que impediu a aprovação do ‘fast track’ [...] nas vezes anteriores e agora, quando o governo dos Estados Unidos volta à carga. Manifestamos nosso apoio para impedir essa nova tentativa. A CUT faz sua bandeira de “não à ALCA” (CUT, 1999, p.4)

Ainda na conjuntura, a CUT deixa clara sua visão por um projeto de desenvolvimento mais autonomista e soberano: “A 9ª Plenária Nacional da CUT proclama sua firme posição de combate em defesa da soberania nacional, questão cada vez mais decisiva para a sobrevivência de nossos países” (CUT, 1999, p.5). Já na parte de sua política internacional, além de novamente ter uma seção completa de crítica à ALCA, vista com o objetivo de “promover uma verdadeira ‘invasão’ dos mercados do hemisfério, sucateando as indústrias nacionais dos países menos

desenvolvidos [e] [...] transformar todo o hemisfério em um verdadeiro quintal norte-americano” (CUT, 1999, p.28), a CUT clama por união dos trabalhadores americanos para resistir a isso e construir alternativas.

Na 10ª Plenária, que já se aproximava do momento mais decisivo da ALCA, em virtude do foco nas eleições daquele ano, não há a análise de conjuntura internacional como nos demais. A seção de política internacional, contudo, se manteve forte e com um posicionamento pela democratização do processo decisório nos acordos de livre comércio já no início, trazendo que “as negociações de acordos de livre comércio e os compromissos assumidos pelo governo federal junto a [...] instituições internacionais, incidem diretamente sobre as condições de vida [...] e [...] devem ser objeto de discussão democrática” (CUT, 2002, p. 20). Tal posicionamento dialoga diretamente com um pedido feito ao final da seção, para que, qualquer acordo que fosse feito no âmbito da ALCA, fosse ou não aceito diretamente pelo povo, por meio de um plebiscito.

Para além disso, a CUT relata seu interesse por Relações Sul-Sul, as quais implementa na prática, com alianças com sindicatos internacionais de países do Sul Global, critica novamente a ALCA, ressaltando sua (da CUT) participação na Aliança Social Continental, criada em 1998 justamente para fazer frente a ela, manifesta preocupação com a crise Argentina, que poderia prejudicar o Mercosul, e, ainda, novamente traz preocupações para com o processo liberalizante na OMC que, ao permitir o “controle da propriedade intelectual por parte das grandes corporações multinacionais, impede a produção de meios alternativos de desenvolvimento” (CUT, 2002, p.26)

A 11ª plenária tem como um de seus pontos interessantes uma menção direta à preocupações com o cenário político da Venezuela, apesar de não haver nenhuma menção direta a um apoio à adesão do país ao Mercosul nesse momento. Tal menção veio dois anos depois, em 2007, em um artigo intitulado “O Mercosul se fortalece com a Venezuela”, publicado no site da CUT, com assinatura de seu presidente (Arthur Henrique dos Santos) e seu secretário de Relações Internacionais (João Antônio Felício). Nele, a entidade deixa claro seu interesse pelo fortalecimento do Mercosul e da integração regional, os quais enxerga acontecendo com a entrada da Venezuela, e critica a oposição à adesão, que teria sido manifestada por partidos como DEM, PSDB e PPS na Comissão de Constituição e Justiça no Congresso - que analisava esse processo na época - alegando que a posição dos mesmos seria “contra os interesses brasileiros e só se explica pela oposição ideológica desses partidos aos êxitos da política externa brasileira praticada pelo governo atual”. (CUT, 2007).

Voltando à plenária, para além desse ponto, há uma seção intitulada “ações em relação às negociações comerciais internacionais e projetos de integração” que pontua a posição da CUT sobre ALCA, Doha, Mercosul-UE e o próprio Mercosul. Sobre Doha, para além da crítica à OMC presente nas outras plenárias, é interessante notar a disposição da CUT em “apresentar propostas ao G-20”, em meio à sua posição de “oposição à negociação de ‘novos temas’”(CUT, 2005, p. 43) e à uma “nova rodada de liberalização de nosso comércio agrícola, industrial e de serviços, que se efetivada traria sérios riscos para o desenvolvimento de nosso país” (CUT, 2005, p. 43). Uma hipótese para esse caráter propositivo da CUT para com Doha é que, nesse mesmo ano, a CONTAG foi incorporada ao grupo de trabalho que debatia a posição brasileira na OMC. Sobre isso, Castelan (2014) chama a atenção para o fato de que embora o ICONE estivesse presente nesse grupo desde sua criação, a incorporação da CONTAG só se deu em 2005, dois anos depois da formação do G-20. De uma forma ou de outra, com uma organização parceira dentro do debate, a capacidade de fazer suas proposições serem ouvidas é maior.

Sobre a ALCA, o objetivo de derrotar o projeto, já manifestado anteriormente, continua claro. Sobre a negociação com a União Europeia, por sua vez, não há uma oposição tão veemente. O que a CUT traz é a importância de “acompanhar diretamente as negociações [...] e exigir a não inclusão de temas como serviços, produtos agrícolas sensíveis, propriedade intelectual e investimentos, da mesma forma que nos opomos na ALCA” (CUT, 2005, p. 43). Já em relação ao Mercosul, a CUT pede por aprofundamentos para além dos simplesmente econômicos, em setores sociais, trabalhistas, entre outros, além de pedir participação como observadora nas negociações envolvendo o Mercosul.

Na 12ª plenária, por sua vez, em meio ao estancamento dos processos, nem Mercosul-UE, nem ALCA, nem Doha aparecem ao longo do documento. A conjuntura internacional destaca a crise de 2008 e as eleições nos Estados Unidos, ressaltando que qualquer que fosse o resultado delas, encontraria o Brasil “bem posicionado” por conta de sua integração regional e alianças Sul-Sul. Para além disso, a CUT reforça a visão de Mercosul manifestada na última plenária, trazendo que

Para a CUT, o Mercosul deve ser muito mais do que um mercado comum regional. Acima de tudo, deve contribuir estrategicamente para a efetiva integração de nossos países e povos. Uma integração que tenha por base a elevação de direitos e benefícios sociais, e que sirva para a inclusão e a melhoria da distribuição de renda, elementos indispensáveis para a redução das assimetrias regionais ainda existentes. (CUT, 2008, p.60)

Considerando o limite temporal deste trabalho em 2010, e a ausência de grandes destaques na 13ª Cúpula de 2011, opta-se por não colocá-la aqui. Contudo, ela também possui

uma seção de política internacional, e análises futuras sobre temas correlatos fazem bem por considerá-la, assim como a 14^a.

4.2.1.2 CONTAG

De acordo com seu site¹³, a CONTAG existe desde 1963 e:

Atualmente, com as 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) filiados, compõe o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que luta pelos direitos de mais de 15,7 milhões (PNAD/IBGE, 2009) de homens e mulheres do campo e da floresta, que são agricultores(as) familiares, acampados(as) e assentados(as) da reforma agrária, assalariados(as) rurais, meeiros, comodatários, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos” (CONTAG, 2020).

Dado esse alcance e protagonismo em termos de representação da agricultura familiar, tema tão relevante ao longo das negociações, vale observarmos como se deu o posicionamento da CONTAG ao longo dos anos. Para isso, de seus 12 Congressos já realizados a partir de 1973, que possuem anais no site, veremos quatro deles: o 7º Congresso (1998); o 8º Congresso (2001); o 9º Congresso (2005); e o 10º Congresso (2009).

Nos anais do 7º Congresso, de forma parecida com a CUT¹⁴, a CONTAG também viu a conjuntura da década de 1990 marcada por um processo de “globalização da economia, modernização tecnológica e implementação do neoliberalismo” (CONTAG, 1998, p.8). Tal processo “faz surgir novos desafios para os trabalhadores e suas organizações, na discussão de projetos e na luta em defesa de seus direitos” (CONTAG, 1998, p.8). Apresentado esse quadro, a CONTAG o reconstrói historicamente, apontando-o como um processo que vem desde o final da Segunda Guerra e que dialoga com as propostas de abertura comercial. Na visão da entidade, esse processo seria prejudicial para os países do Terceiro Mundo, levando à desestruturação de setores produtivos como a agricultura familiar, enquanto que: “Os países desenvolvidos só fazem discurso de livre mercado quando isso não afeta seus interesses. Pressionam pela abertura comercial dos países pobres, mas protegem seus mercados com toda sorte de barreiras”

¹³ Ver: <http://www.contag.org.br/>

¹⁴ Muito disso por conta de uma aproximação entre as duas entidades. Entre 1995, quando decidiu se filiar (Ver FOLHA, 1995. **CONTAG decide filiar seus sindicatos à CUT**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/28/brasil/44.html>>. Acesso em 20 nov. 2020) e 2009, quando decidiu se desfiliar (Ver CANAL RURAL. **CONTAG decide se desfiliar da CUT**. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/contag-decide-desfiliar-cut-47105/>>. Acesso em 26 nov. 2020) a CONTAG esteve presente entre os quadros da CUT. Dessa forma, poderíamos esperar uma posição mais forte da CUT, seguida por apoio da CONTAG.

(CONTAG, 1998, p. 10). Ou seja, a percepção ali já era a de que os países desenvolvidos não cederiam em mercados que lhes fossem estratégicos (como de fato se deu). Essa posição, vale notar, vai muito na onda do espírito de crítica que o G-20 organizou, visando liberalizações nos Países Desenvolvidos, ao mesmo tempo em que buscava proteção ao mercado agrícola e produtos sensíveis para os Países em Desenvolvimento. Isso se embasava em um princípio existente desde 1979 no GATT, de “Tratamento Especial e Diferenciado aos Países em desenvolvimento”.

Para além disso, sobre o Mercosul, a CONTAG faz uma crítica ao caráter empresarial com o qual ele teria sido pensado. “A lógica do Mercosul sempre foi a de servir aos grandes interesses empresariais, trazendo para as organizações de trabalhadores grandes dificuldades de participação” (CONTAG, 1998, p. 11), dificuldades essas percebidas na concorrência enfrentada pela agricultura familiar com o bloco. Dessa forma, a CONTAG, ao mesmo tempo em que advoga por políticas públicas para o setor da agricultura familiar, advoga por um olhar mais atento aos trabalhadores nos processos de negociações comerciais. Na ALCA, apesar da oposição estadunidense, havia percepção de que o governo brasileiro dava apoio a isso (um olhar mais atento aos trabalhadores), “pelo menos enquanto sirva de pretexto para adiar as negociações da ALCA” (CONTAG, 1998, p.8).

Como foi apontado no capítulo anterior, adiar a ALCA de fato foi um dos objetivos do governo brasileiro. Mas, se o ponto trazido pela CONTAG foi ou não usado de pretexto, não há como afirmar.

Partindo para os anais do 8º Congresso, pode-se observar que nele existem 11 pontos relacionados ao Cenário Internacional. Destes pontos, os que mais se destacam para o objeto de estudo deste trabalho são os pontos, 9; 13 e 15. O ponto 9 enxerga a OMC como uma organização de hegemonia dos países desenvolvidos e que a eles favorece, prejudicando setores dos países periféricos, dentre os quais o da agricultura seria o mais prejudicado. O ponto 13, continuando a dialogar com a percepção de cenário neoliberal trazida no Congresso anterior e reforçada nesse, entende que é papel das organizações sociais resistir a esse processo, colocando como exemplo as manifestações em Seattle durante a reunião de OMC em janeiro de 2000. Já o ponto 15 dialoga com a ALCA, enxergando nela um instrumento “que resultará em um aumento da dependência externa dos países dessa Região frente à economia americana, matando qualquer perspectiva de desenvolvimento independente” (CONTAG, 2001, p. 10).

No 9º Congresso (2005), foram 25 os pontos relacionados ao cenário internacional, sendo alguns deles específicos para a agricultura. Destes, podemos destacar os pontos 14 a 17 e o ponto 21. O ponto 14 traz um elogio à Política Externa do governo Lula, “pela defesa dos

produtos nacionais e combate às barreiras alfandegárias e subsídios utilizados pelos países desenvolvidos” (CONTAG, 2005, p. 10). Nisso, já há uma mudança em relação ao posicionamento do 8º Congresso, pois diferente do status de organização que serve aos interesses hegemônicos que possuía por lá, aqui há uma percepção de oportunidade de utilizar a OMC para derrubar barreiras. Isso fica ainda mais claro no ponto 15, no qual o papel do G-20 é destacado como meio de pressão, através do qual o Brasil conseguiu vitórias nos contenciosos do algodão e do açúcar. Com o G-20, os interesses da CONTAG passaram a ser melhor atendidos, levando a essa mudança de percepção. O ponto 21 também reforça a importância disso, ao ressaltar o alto montante de subsídios (300 bilhões de dólares) que os países desenvolvidos gastavam com seus agricultores naquele momento. O ponto 16, por sua vez, destaca o papel do governo Lula em reforçar o Mercosul, mesmo em meio à crise Argentina, e em colocar a ALCA em “outro patamar”, no qual ela não aconteceria sem concessões.

Indo para o 10º Congresso, foram 20 pontos de cenário internacional registrados nos anais. Destes, destacam-se os pontos 7 e 11. O ponto 7, dialogando com o 5, destaca como governos com “propostas alternativas ao liberalismo” (Lula, Chávez, Morales etc.), conseguiram reduzir, com apoios sociais, interesses europeus e estadunidenses na América do Sul. Os exemplos de sucesso apontados são o fracasso da ALCA e do acordo Mercosul - UE. Para além disso, é feito um novo destaque ao G-20, visto como “vital para evitar que os países desenvolvidos lograssem impor aos países em desenvolvimento sua agenda comercial, centrada em produtos industrializados e em fortes subsídios agrícolas” (CONTAG, 2009, p.12).

Para além disso, no ponto 11 é feita a defesa da adesão da Venezuela ao Mercosul. Isso daria nova dinâmica ao bloco, o fortalecendo. Há também a percepção de que o governo venezuelano teria boa proximidade com movimentos sociais, contribuindo para trazê-los para maior participação no bloco.

4.2.1.3 REBRIP

Para fechar com chave de ouro a parte dos movimentos sociais, nada melhor do que trazer o principal grupo em meio às negociações comerciais analisadas. A Rede Brasileira de Integração dos Povos surgiu em 1998, se estabeleceu em 2001 e conta com 54 membros, dentre

os quais estão a CUT e a CONTAG, assim como o MST. Em seu site¹⁵, a REBRIP se define como

um coletivo integrado por entidades sindicais e associações profissionais, movimentos sociais, camponeses, de mulheres, ambientalistas e ONGs autônomas e pluralistas, que busca influenciar as negociações de comércio internacional e os processos de integração regional (REBRIP, 2020)

Ou seja, a razão de existir da REBRIP é participar dos processos que são objeto deste trabalho. Para analisar sua posição, a principal fonte foram os Boletins Rebrip nºs: 2 (junho de 2005); 3 (julho de 2005); 4 (agosto de 2005); 5 (setembro de 2005); 6 (out/nov de 2005); 8 (janeiro de 2006); 9 (maio e junho de 2006); 10 (agosto e setembro de 2006); 11 (dezembro de 2007); e 12 (março e abril de 2008)¹⁶. Detalhe para a quantidade de boletins em 2005 e como eles foram diminuindo ao longo do tempo.

O Boletim nº2 se inicia destacando o tema da OMC, percebendo que se estava vivendo um momento importante e decisivo na negociação, no qual haveria uma “necessidade de reforçar a atenção e a pressão” (REBRIP, 2005a, p.1). Dentro deste cenário, a REBRIP enxergava que a barganha entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre concessões agrícolas dos primeiros e concessões em áreas como serviços, bens industriais e propriedade intelectual dos segundos - já tradicional na OMC - permanecia, contudo, acontecimentos como complicações na política agrícola comum na Europa e dificuldades para aprovar o CAFTA nos Estados Unidos, demonstravam que a capacidade de fazer concessões, por parte dos países desenvolvidos, era muito pequena. Dessa forma:

Eles estarão permanentemente reforçando suas demandas por concessões de países como o Brasil, a Argentina, a Índia, em temas como serviços, propriedade intelectual e bens industriais [...] Se no cenário anterior de barganha, apesar de perversa, poderia representar concessões a alguns setores do Brasil, como a grande agricultura exportadora (com todas as inevitáveis consequências negativas do ponto de vista da situação financeira e ambiental do país), nesse novo cenário, talvez as concessões que possam ser feitas o sejam a troco de nada. (REBRIP, 2005a, p.1)

Dessa forma, a pressão mencionada teria o intuito de evitar que o Brasil fizesse concessões que prejudicassem o “desenvolvimento futuro do país”, ressaltando o caráter defensivo da entidade nos temas de bens industriais, serviços e propriedade intelectual. A

¹⁵ Ver: <http://www.rebrip.org.br/>

¹⁶ O Boletim nº 12 da REBRIP consta como datado de março/abril de 2007. Contudo, como ele possui datas de 2008 em seus textos; como ele, por ser número 12, precisa ser posterior ao 11 e como, ao fazer o download do arquivo, ele tem 2008 em seu título, entendo que o real ano do boletim é 2008.

própria crítica à agricultura exportadora trazida acima, na qual ganhos a ela poderiam representar resultados perversos, tanto ambiental quanto financeiramente, também ajuda a reforçar essa percepção sobre a visão da entidade. E a isso se soma outro trecho do documento, sobre abertura de mercados a Produtos Não-Agrícolas (NAMA), no qual a REBRIP aponta que, dependendo de como ficasse a situação das tarifas a esses produtos na OMC, “os países com menor nível de desenvolvimento podem abrir mão totalmente ou em parte, de qualquer pretensão a diversificar suas indústrias, quando não a se industrializar”. (REBRIP, 2005a, p.4).

Outro ponto de destaque desse documento é a explicitação de uma boa relação da REBRIP com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), com a incorporação do MDA à CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) pelo Decreto 5423/2005 sendo apontada como uma marca positiva para os trabalhos da REBRIP na agricultura. O documento também traz um trecho sobre a ALCA, mas mais expositivo, apontando para tendências de continuidade de paralisação das negociações.

Tendo em vista que tanto as negociações da ALCA quanto às Mercosul-UE não foram mencionadas no Boletim, é importante deixarmos claro que a REBRIP se posicionou contrariamente a ambos. Em nota, de 2004, que possuía o título sugestivo de “Rechaçamos uma ALCA com a Europa”, isso fica bastante claro. Ali, a REBRIP trazia a defesa da autonomia e soberania para o desenvolvimento nacional, que via que poderiam ser prejudicados com concessões nesses acordos:

As organizações e movimentos da região, que fizemos a Campanha Contra a ALCA no Cone Sul, queremos tornar pública e fundamentar nossa oposição a este acordo nocivo com a União Europeia, que coloca em jogo nossa soberania, nosso futuro e as possibilidades de avançar uma verdadeira integração sustentável no âmbito sub-regional e com os povos europeus. Em troca de supostos ganhos para alguns poucos setores agroexportadores, nossos governos do Mercosul estão sendo pressionados a entregar setores chave de nossas economias à competição desigual com as grandes empresas transnacionais Europeias. Vemos com grande preocupação o avanço das negociações em áreas como bens industriais, pesca e transporte marítimo, seguros, serviços ambientais – inclusive água e saneamento – serviços financeiros e de telecomunicações, compras governamentais, normas mais rígidas de propriedade intelectual que impedirão a comercialização de genéricos a preços mais acessíveis, restringirão o desenvolvimento de uma indústria farmacêutica de bases nacionais, as possibilidades de transferência tecnológica e facilitação a apropriação indevida do conhecimento associado ao uso da biodiversidade. Declaramos que esta barganha é absolutamente inaceitável, bem como a total falta de transparência com a qual estão sendo conduzidas as negociações (REBRIP, 2016, com a íntegra da nota sendo republicada no corpo de novo texto).

Partindo para o Boletim nº 3, divulgado um mês depois, ali destaca-se um posicionamento mais claro da entidade para que não sejam feitas concessões na OMC, dando continuidade ao ponto do boletim anterior. Em nota intitulada “OMC, um velho filme sem

graça”, a REBRIP advoga “Pelo direito de ter políticas nacionais! Nenhum acordo é melhor do que um mau acordo”, demonstrando uma preocupação de que, para manter as negociações na OMC em andamento, mesmo em um quadro pouco favorável, o Brasil e os demais países em desenvolvimento fizessem concessões, que prejudicariam a sociedade de forma permanente. A visão de que o debate é maior do que a própria OMC, e se trata do caminho que o Brasil deveria seguir enquanto país também fica explícita:

Do ponto de vista da REBRIP, o processo negociador na OMC é mais um dos elementos de disputa por um projeto de país [...] O Brasil deve exercer o direito de defender a saúde pública, a indústria nacional e o amplo acesso a medicamentos [...] (REBRIP, 2005b, p. 6)

Para completar, a REBRIP se coloca ali em defesa de 5 pontos: a) defesa do direito de proteger a agricultura familiar e a segurança alimentar brasileira; b) defesa do acesso, autonomia e controle social; c) direito de fazer política industrial e gerar empregos; d) direito à preservação do meio ambiente; e) direito de proteger o acesso da população aos bens essenciais (REBRIP, 2005b, p.6)

No Boletim nº 4, a discussão é mantida na OMC, com um novo destaque para a necessidade de pautar a discussão sobre o modelo de desenvolvimento do país. Para além disso, o tema do debate sobre a segurança alimentar e a pequena produção chama a atenção ao apontar, para além dos debates entre os países em desenvolvimento, o debate interno ao Brasil, envolvendo Ministérios do governo Federal:

Enquanto Ministério da Agricultura e da Fazenda se posicionam pela liberalização total (redução de tarifas, não reivindicar produtos especiais, etc.), o Ministério do Desenvolvimento Agrário busca a defesa da agricultura familiar através de flexibilidades em produtos especiais e a criação de salvaguarda especial para a agricultura familiar. (REBRIP, 2005c, p. 3)

O Boletim nº 5, por sua vez, reforça a necessidade da presença e mobilização das organizações sociais no que era percebido como reta final das negociações, novamente visando evitar concessões em tarifas que viessem a prejudicar a capacidade do país de ter um desenvolvimento industrial e sustentável futuro. Para além disso, destaca-se um novo documento mais claro de posicionamento, dessa vez vindo do Grupo de Trabalho da Agricultura da REBRIP e assinado também pela CONTAG, entre outras organizações. Nele, três pontos merecem destaque:

1) Uma forte crítica à liberalização e ao livre comércio, vistos como fatores de diminuição de renda e exclusão social pelo mundo: “O dogma do livre comércio [...] comprometeu a renda

de 12 milhões de produtores de algodão do oeste africano [...] eliminou milhões de empregos na indústria de países asiáticos e flexibilizou direitos [...] nas montadoras centro-americanas” (REBRIP, 2005d, p.8)

2) Uma percepção clara da importância e da transição promovida pelo G-20:

Em 2003 observamos uma importante inflexão com a criação do G-20 e uma política de alianças com outros países “em desenvolvimento” que convivem com níveis de exclusão social no campo, Pela primeira vez a ênfase do governo brasileiro não se limitava ao acesso a mercados agrícolas, mas se referia à necessidade de justiça social e de tratamento especial diferenciado para os países “em desenvolvimento”. (REBRIP, 2005d, p.8)

3) Uma nova descrição de dicotomia interna, entre setores dominantes do campo - vistos como os das áreas de soja, açúcar, carnes, suco de laranja e outras commodities - e movimentos sociais defendendo a agricultura familiar (que novamente é defendida nesse posicionamento), apontados como próximos e com capacidade de influência no governo Lula:

Na realidade trata-se de uma disputa de modelos de desenvolvimento. Os representantes dos setores dominantes no campo, mesmo no governo Lula, insistem na manutenção de acesso a mercados a qualquer custo. Mas a pressão de movimentos sociais e a interlocução com o governo fazem com que setores deste se aproximem de posições da sociedade (REBRIP, 2005d, p.9)

Seguindo para o Boletim nº 6, apesar de a pauta da OMC continuar central, sem alterações visíveis de posicionamento em relação aos boletins anteriores, os temas da entrada da Venezuela no Mercosul e da ALCA aparecem fortes. Em relação à ALCA, há uma nota assinada por Fátima Mello (Diretora de Relações Internacionais da FASE - Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional - e da Secretaria Executiva da REBRIP) ressaltando o sucesso de uma Cúpula dos Povos realizada na Argentina na ocasião de uma Cúpula de Presidentes das Américas (Mar del Plata) em manifestar sentimento coletivo de repúdio à Bush e à ALCA.

Mar del Plata confirmou que a América Latina é hoje uma das regiões do mundo onde se encontram as forças mais amplas e organizadas de resistência ao Império, a guerra e o modelo de privatização e transnacionalização expresso em tratados de livre comércio como a ALCA. Aqui em nossa região, essas forças conseguiram paralisar as negociações da ALCA (REBRIP, 2005e, p.6)

Já em relação à entrada da Venezuela no Mercosul, a REBRIP aponta para uma oportunidade de repensar o bloco para além de ampliações comerciais e de cadeias de produção, visando uma aproximação estrutural e sobretudo política entre os países do bloco, que ainda estava “muito sujeito a conflitos”.

A entrada da Venezuela não só significa agregar a discussão da integração energética ou dar novo impulso às discussões sobre a integração da infraestrutura física da região, mas implica também em um diálogo político com as propostas de integração capitaneadas pela Venezuela, rotuladas de ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas). (REBRIP, 2005e, p.6)

E esse papel da Venezuela é novamente frisado no boletim, em seção sobre o Mercosul. Ali, a adesão do país andino é apresentada como um “canal importante para pensar a integração das matrizes de energia [...] uma nova perspectiva para pensar questões de desenvolvimento [...] e uma integração geopolítica importante” (REBRIP, 2005e, p.4). Ou seja, a REBRIP via com bons olhos a adesão da Venezuela, enxergando nela uma oportunidade para rever o próprio modelo de funcionamento do Mercosul, que apesar de positivo em termos de ser um caminho para a integração regional, ainda carecia de elementos importantes para que esta integração acontecesse de fato.

Seguimos para o Boletim nº8, lançado no começo de janeiro de 2006, após a reunião ministerial de Hong Kong, na OMC, no final de 2005. Como não poderia deixar de ser, nesse boletim, o tema OMC volta a ser central na pauta. Ao longo de todo o boletim, a REBRIP ressalta o papel e a responsabilidade das organizações sociais em pressionar seus governos para frear os rumos de acordo que se desenhavam após a ministerial de Hong Kong. E isso fica ainda mais claro no artigo de Fátima Mello intitulado “Descarrilhar o acordo de Hong Kong: prioridade para os movimentos e organizações sociais brasileiros”.

Ao longo do texto, o acordo que se desenhava após a declaração da reunião de Hong Kong foi apresentado como “um compromisso político para a salvação institucional da OMC” (REBRIP, 2006a, p.4) para tentar evitar novos fracassos, como os de Seattle e Cancún, no qual países como o Brasil teriam concordado em “introduzir concessões de alto risco em serviços e bens industriais em nome de promessas muito incertas de ganhos em agricultura a serem consolidadas em 2013” (REBRIP, 2006a, p.4). Diante disso, a REBRIP enxerga que conseguir parar esse acordo na OMC seria uma vitória por si só, além de impedir a retomada dos acordos com a ALCA e com a União Europeia que poderia se dar caso o acordo na OMC fosse feito. Como movimento social do Brasil, um dos países chaves na OMC, portanto, a REBRIP aponta que:

É nossa tarefa demonstrar e **mobilizar a opinião pública** acerca dos enormes riscos que esta barganha pode significar em termos de desindustrialização, perda de capacidade do país de ter política industrial ativa, desemprego e precarização do emprego industrial, além da condenação de nosso parque industrial a uma estrutura de baixo valor agregado (REBRIP, 2006a, p.5, grifo do autor)

A alternativa para isso seria a da integração regional. Ou ao menos dessa forma a REBRIP começa a seção seguinte, trazendo que “As redes, organizações e movimentos sociais latino-americanos estão fazendo avançar o debate sobre integração regional como alternativa ao livre-comércio” (REBRIP, 2006a. p6).

O Boletim nº9, lançado alguns meses depois do anterior, não traz grandes novidades em termos de posicionamento. Possuindo caráter mais descritivo, ele ressalta que os quatro primeiros meses do ano trouxeram poucos avanços para a OMC. Assim na expectativa de um acordo de “baixa intensidade”, feito mais para aproveitar o *fast track* dos EUA antes que ele vencesse e que traria poucos ganhos efetivos aos países em desenvolvimento adiando as discussões de temas sensíveis, a REBRIP deixa claro que ele seria assimétrico e não seria um bom acordo. Diante disso, a máxima do texto de Fátima Mello no Boletim nº6 volta à tona: “não ter acordo será sempre melhor do que assinar esse acordo ruim” (REBRIP, 2006a, p.1). Esse posicionamento é reforçado pelo posicionamento do Grupo de Trabalho de Serviços da REBRIP, que defende o direito à proteção aos serviços públicos, que enxerga ameaçados, e deixa claro, em letras maiúsculas que “NÃO QUEREMOS ESSE ACORDO COM A OMC!” (REBRIP, 2006b, p.11).

Para além disso, o tema da integração regional como alternativa à liberalização aparece novamente, de forma indireta, manifestado pela preocupação da REBRIP com um possível Tratado de Livre Comércio entre Uruguai e Estados Unidos, que se desenhava na época. Se esse acordo se concretizasse “o processo de integração se verá afetado gravemente”. (REBRIP, 2006b, p.7)

O Boletim nº 10, divulgado já no final de 2006, e diante de um impasse mais claro na OMC que se desenhava, apresenta o impasse das negociações como positivo e como uma oportunidade para repensar a própria OMC. Em artigo intitulado “Emergirá uma fênix das cinzas de Doha?”, é trazido que “A OMC só irá recuperar sua relevância quando seus membros reconhecerem que o livre comércio não substituiu as políticas de desenvolvimento” (REBRIP, 2006c, p. 4). Da mesma forma, em artigo intitulado “Rodada de Doha na OMC: Pausa para Reflexão”, o impasse é apontado como uma oportunidade para que discussões importantes internas à sociedade brasileira ganhem fôlego:

[...] o impasse no processo de negociação da OMC tem muito a ser considerado como benéfico [...] A agricultura familiar ameaçada pelo avanço da liberalização agrícola, e os trabalhadores industriais com seus empregos ameaçados também tem a comemorar. Setores no interior dos governos e setores industriais ameaçados também

ganham fôlego para seguir com suas discussões sobre o processo em curso [...] (REBRIP, 2006c, p.3).

Os Boletins 11 e 12, por sua vez, apresentam uma mudança de estrutura proposital, para tratar mais de integração regional, demonstrando a clara disposição da REBRIP em trazer esse tema ao centro dos debates, e uma suavização das preocupações com a Rodada de Doha, que no Boletim 10 foram vistas como empacadas. Dessa forma, no Boletim 11, a REBRIP traz que “esse novo formato expressa as novas prioridades definidas na assembleia da REBRIP [...] Dentre essas prioridades, uma em particular: um foco maior nos processos de integração regional em curso na América do Sul” (REBRIP, 2007, p.1). Tais processos, de acordo com a REBRIP, estariam avançando em termos de integração econômica, mas também careciam de integração política, que estaria sendo “bloqueada por interesses nacionais e regionais” (REBRIP, 2007, p.1). Dessa forma, “é nesse momento [...] que as forças sociais e movimentos organizados que apostam no processo devem se mover. Para pressionar governos [...] apresentar seu projeto de integração [...] regular o processo empresarial [...] superar os impasses” (REBRIP, 2007, p.1).

Diante disso, nesse Boletim destaca-se a “Declaração da Cúpula dos Povos do Sul de Montevidéu”, realizada em 17 de dezembro de 2007, na qual a REBRIP ratifica sua posição contra tratados de livre comércio, e tratados bilaterais de comércio e proteção de investimentos dentro do Mercosul, e deixa clara, mais uma vez, o apoio à adesão da Venezuela: “Consideramos que o fortalecimento dos processos de integração na região deve se aprofundar e neste sentido, apoiamos a plena inclusão da Venezuela como também da Bolívia e Equador ao bloco” (REBRIP, 2007, p. 4).

Por fim, no Boletim 12, mantendo o enfoque regional, o principal texto trata das disputas de interesse dentro da UNASUL. O tema da OMC, no entanto, volta para a pauta com a percepção de tentativas de retomada de negociações, mesmo em meio à crise de 2008, nas quais o Brasil estaria envolvido, mas sem a devida transparência interna. Além de criticar essa falta de transparência, a REBRIP também enxergava que ao tentar retomar essa negociação, enquanto outros países em desenvolvimento estavam desconfortáveis, o Brasil estava contribuindo para esgarçar o G-20.

Por que, em um momento em que os Estados Unidos estão absolutamente fragilizados para firmar qualquer acordo [...] o Brasil deveria fazer esse movimento no cenário das negociações, fragilizando o G-20, já que alguns países, como (pelo menos) Índia e Venezuela se mostram absolutamente desconfortáveis com o que está sendo negociado em NAMA? (REBRIP, 2008, p.5)

Por fim, o Boletim também menciona, de forma crítica, um artigo de André Nasser, presidente do ICONE, no qual ele trazia que as conquistas em subsídios agrícolas até aquele momento haviam sido suficientes e eram o momento de concluir a Rodada. Conclusão esta a qual a REBRIP se opõe ao trazer que “não há reduções relevantes nas tarifas e nos subsídios à exportação” (REBRIP, 2008, p. 9). A partir desse e de outros pontos, a REBRIP conclui que “a perspectiva de uma ‘rodada do desenvolvimento’ deixou de existir [...] e [...] os tradicionais acordos ditados pelos países industrializados de acordo com seus interesses parecem estar de volta” (REBRIP, 2008, p. 9).

4.2.2 Interesses empresariais

A relação entre política externa e interesses empresariais não é nova no Brasil. É provável que desde a abertura dos portos às Nações Amigas do Império, os empresários venham se envolvendo nos processos de negociação. Pensando no século XX, Bonomo (2006) aponta que o primeiro tratado que contou com mobilização de empresários data de 1935 (Acordo Brasil - Estados Unidos) e, desde então, houveram momentos de maior aproximação, como entre os anos de 1947 e 1964, onde predominou um lobby forte da CNI e da FIESP para a aprovação da Lei Tarifária de 1957, seguidos por momentos de maior concentração dos elementos de política econômica e externa no executivo, em tecnocratas, com conseqüente falta de transparência público-privada.

Dali em diante e mesmo na Nova República, as manifestações se davam mais de forma setorial e fragmentada, e não houve grande participação dos empresários na formulação da posição brasileira na Rodada do Uruguai ou nas negociações que deram origem ao Mercosul, que se iniciaram ainda na década de 80. Esse cenário, contudo, como já vimos até aqui, sofreu alterações na década de 1990, muito de forma reativa a uma possível nova abertura via ALCA.

Foi somente no contexto do segundo ciclo de abertura comercial, a partir de meados de 1990, que a participação empresarial novamente passou a refletir-se em uma crescente mobilização do setor. O desenvolvimento e a diversificação de mecanismos domésticos de consulta e negociação neste período conduziu a uma rotina de entre governo e empresários [...]. [A] perspectiva de uma ampla negociação para a criação da ALCA, somada à negativa experiência durante a fase inicial do Mercosul, gerou incentivos para uma maior participação no processo de formação da posição negociadora do Brasil. (BONOMO, 2006, p. 74-75)

Milani e Oliveira (2012) reforçam esse ponto ao trazer que “as negociações da ALCA foram um divisor de águas em termos de preparação e de profissionalização do setor empresarial para negociações internacionais, e a formação da CEB representa o início desse processo” (MILANI, OLIVEIRA, 2012, p. 378). Essa percepção reativa também é apontada por Veiga (2007), ao afirmar que “a experiência negativa da não participação dos primeiros anos do Mercosul e o envolvimento gradual em negociações de 1994 em diante incentivaram uma decidida e crescente participação na ALCA” (VEIGA, 2007, p. 132).

Ou seja, na percepção de que essas negociações traziam impactos diretos às suas atividades e não querendo tomar ciência desses impactos apenas no momento em que eles já estivessem consolidados, como se deu com os processos de abertura no início da década de 1990, o empresariado se organizou para defender seus interesses na ALCA, e essa organização se deu com participações em Fóruns Empresariais da Américas, e, sobretudo, com a criação da Coalizão Empresarial Brasileira, em 1996. Mesmo tendo sido criada com foco para a ALCA a CEB se manteve para as demais negociações, e ainda existe nos dias de hoje, apesar de com menor destaque.

Desta forma, para avaliar os interesses empresariais ao longo das negociações observadas, olharemos principalmente para a CEB. Dentro dela, observamos ainda alguns dos marcos de posicionamento do empresariado industrial, representado pela CNI e pela FIESP e do empresariado agrícola, representado pela CNA. Para completar a percepção dos interesses do agronegócio, trazemos também alguns dos posicionamentos mais marcantes do ICONE.

4.2.2.1 A CEB

Hoje em dia, no site da CNI, a Coalizão Empresarial Brasileira é definida como “um mecanismo 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” (CNI, 2020, online). Um observador desatento, que olhe apenas para essa página escondida e de pouco destaque na seção de assuntos internacionais da CNI, poderia subestimar a importância da Coalizão para a organização do empresariado.

Reunindo representantes da Confederação Nacional da Indústria, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, além de setores de serviços, mais fragmentados, a CEB, sem dúvida, marcou a forma de se pensar negociações comerciais no Brasil. Veiga (2007) traz que a criação da CEB foi um marco institucional para o empresariado por dois grandes motivos. O

primeiro é o fato de que ela ajudou a romper com a fragmentação de interesses, fruto da tradição setorial de tentativas de atuação empresarial na política externa. E o segundo é o de ela ser uma organização dedicada ao fim específico das negociações empresariais.

Mas mais do que isso, a CEB é um marco por ser fruto da percepção do empresariado de que era necessário se organizar e atuar em conjunto para defender seus interesses e de que era necessário buscar meios de se manter informados pelas negociações. Isso fica bem visível em alguns dos trechos do discurso de Sandra Rios, consultora permanente da CNI e representante da CEB em reunião da Comissão Especial da ALCA, na Câmara dos Deputados, para o qual foi convidada em 04/05/2004¹⁷. Nesse primeiro trecho citado, ela reforça a percepção de Veiga apontada acima.

tanto na constituição do MERCOSUL, no período inicial das negociações para sua formação, quanto nos fóruns multilaterais [...] houve sempre uma participação muito tópica dos empresários procurando defender interesses muito específicos, preocupados muitas vezes com a tarifa de importação do seu produto, sem um debate, sem uma visão um pouco mais global sobre que modelo de inserção internacional é interessante para a economia brasileira. [...] mesmo que a ALCA não aconteça, ela já deixou um fruto relevante, que foi justamente o despertar do setor empresarial brasileiro para essa questão das negociações comerciais internacionais (RIOS, 2004)

Já nesse segundo trecho, Sandra aponta tanto para a transição da percepção do empresariado movida por acontecimentos na reunião de Denver (1995) e Cartagena (1996), nas quais eles caíram de paraquedas, quanto para a percepção do cenário de fragilidade para o qual a falta de informação presente naquele cenário colocava esses empresários. Era necessária uma estrutura de capacitação, organização e informação para que esses empresários pudessem estar bem preparados para defender seus interesses nos fóruns empresariais.

Cada reunião ministerial da ALCA é precedida por um fórum empresarial [...] A primeira reunião desse fórum ocorreu em Denver, em julho de 1995 [...] e houve participação de uma delegação empresarial brasileira, mas que foi organizada de forma desarticulada. Os empresários tiveram participação individual, não houve nenhuma preparação. Depois que voltaram dessa reunião, não transmitiram nenhuma visão integrada sobre o que estava acontecendo. No ano seguinte [...] a Ministra Dorothea Werneck [...] pediu-lhes que organizassem um documento de posição sobre a ALCA [...] E a reação dos representantes das organizações empresariais foi quase que de espanto, porque ninguém tinha informação sobre o que estava acontecendo [...] Quando chegaram a Cartagena, encontraram uma série de documentos de posição muito bem elaborados [...] Todos tinham informações sobre o processo, eram articulados, se conheciam entre si e os diversos países estavam acostumados a participar de eventos. E os empresários brasileiros, atônitos com a falta de articulação, passaram, então, a adotar uma postura defensiva [...] Quando voltaram ao Brasil, procuraram a CNI e pediram que ela liderasse um processo de preparação, de

17

Ata completa disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0455/04>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

capacitação e de articulação do setor empresarial, para participarem desse processo de forma mais estruturada. (RIOS, 2004)

Mas como pode-se imaginar, por mais que tenha gerado posicionamentos enquanto entidade, a CEB não era homogênea em termos de visão de mundo. Isso porque dentro dela havia setores de caráter mais ofensivo, preocupados em conseguir espaço para seus produtos em novos mercados, e setores de caráter mais defensivo, preocupados com efeitos - em termos de aumentos de concorrência - que reduções de barreiras ao mercado brasileiro, feitas como concessões nas negociações, pudessem gerar ao seus negócios. Bonomo (2006) resgata o conceito de Veiga “padrão dual de inserção comercial” para reforçar esse ponto. De acordo com ele, setores mais voltados para exportação, como os do agronegócio, tenderiam mais para uma postura ofensiva e agenda multilateral, enquanto setores que competem com importações tenderiam a se focar mais em uma agenda regional, levando em conta que não teriam tanta concorrência com os demais países sul-americanos, e em uma postura mais defensiva.

Essa dicotomia da CEB ficou bem clara, de acordo com Milani e Oliveira, nas negociações comerciais com países fora da América do Sul (nas quais se encontram a ALCA e Mercosul-UE). Ali, além da divisão clássica entre indústria e agronegócio, ao analisar os documentos da CEB disponibilizados até então, os autores apontam para divisões dentro do próprio setor industrial perceptível dentro deles.¹⁸

Outro ponto de destaque é a percepção da não demonstração, por parte da entidade, de pressão para a conclusão dos acordos.

Nas negociações da ALCA, alguns setores industriais apresentavam posições ofensivas e outros posições defensivas. Em geral, o setor agrícola é um dos mais interessados na realização de um acordo entre o Mercosul e a UE. Nesse trilha, a posição da CEB varia de acordo com o país com o qual se negocia e com a agenda temática dessa negociação. Pode-se afirmar, contudo, que a abertura relativamente rápida e ampla que os acordos regionais apresentam não é identificada, em geral, pela CEB como preferencial. (MILANI, OLIVEIRA, 2012, p.20, grifo do autor)

Essa predominância mais defensiva que ofensiva na CEB, apesar das divergências internas, que podemos derivar do trecho de Milani e Oliveira, também é percebida por Bonomo (2006) para com a ALCA, coincidindo com a posição brasileira de tentar adiar os resultados

¹⁸ Se refletimos um pouco sobre isso, essa divisão industrial poderia ser percebida como um resquício da tradição setorial da indústria que, de certa forma, é natural. Por exemplo, o agronegócio gostaria de importar máquinas baratas, mas isso vai contra o interesse do setor de máquinas e equipamentos. Este, por sua vez, gostaria de importar ferro barato, mas isso vai contra os interesses da indústria de ferro. Assim, exceto em setores onde há um mesmo grupo detém desde a base até o produto final do negócio, sempre haverá o interesse de proteger seus bens finais e liberalizar seus insumos.

das negociações. Vale destacar também que, para o autor, houveram três fases da CEB durante a negociação da ALCA. Uma primeira, mais propositiva, na época do III Fórum Empresarial das Américas, organizado pela CEB, em Belo Horizonte. Uma segunda, mais reativa, pós 1997, de maior concordância com a postura do governo FHC, e atuação de forma a responder às demandas que chegavam a ela. E uma terceira, mais crítica do MRE, já no início do governo Lula, a partir de 2003, em meio à percepção de que o ministério estaria voltando a se insular e tomar decisões sem a devida consulta aos empresários.

Uma perspectiva mais crítica por parte da CEB, no período Lula, também é percebida por Veiga (2007). Para ele, mesmo em meio aos impasses da ALCA, a CEB defendia que se continuasse negociando, de forma menos ambiciosa se fosse o caso. E a estratégia Sul-Sul do novo governo também recebia críticas por seu caráter mais político que econômico.

Documento da CEB entregue ao Ministério das Relações Exteriores em julho de 2004 sintetiza as preocupações do setor empresarial, que se concentravam (i) na percepção de que “os objetivos econômicos não receberam a devida prioridade do governo brasileiro nas negociações” [...] orientadas por objetivos e diretrizes essencialmente políticas, e (ii) na “limitada participação na discussão sobre estratégias de negociação” (VEIGA, 2007, p.135)

No discurso de Sandra Rios na Câmara, em 2004, também conseguimos captar com clareza a posição da CEB para que o Brasil não abrisse mão das negociações. Ao comentar a visão da entidade, Sandra aponta que:

[...] a principal mensagem é que, em nenhuma hipótese, esse novo modelo [se referindo ao modelo de Miami, de divisão da ALCA em alguns pontos que seriam acordados por todos e outros que poderiam ser aprofundados em acordos plurilaterais], ou qualquer modelo, pode significar o abandono das nossas ambições em relação ao acesso a mercados, ou mesmo o abandono da nossa persistência em obter resultados concretos nesses acordos. (RIOS, 2004, online)

Pensando em termos de Mercosul-UE especificamente, Bonomo (2006) o enxergou como predominantemente conduzido pelos interesses agrícolas - uma vez que ele tinha como grande objetivo a abertura do mercado agrícola da Europa; e como recebendo maior atenção posterior ao travamento da ALCA, por conta de suas perspectivas mais claras de conclusão. Mas, para o autor, nesse processo, justamente por conta da perspectiva de conclusão ainda em 2004, ficou mais evidente a divergência entre os dois polos dentro da CEB.

Enquanto o setor industrial reclamava por ter de arcar com os prejuízos de uma abertura de mercado para atender aos interesses europeus em troca de uma abertura agrícola europeia, e pedia por cláusulas protecionistas, como a “cláusula da indústria nascente”, o setor agrícola era

contrário a essa cláusula e afirmava que, ao seguir por esse caminho, o Mercosul protegia setores ineficientes em detrimento de oportunidades a setores eficientes. Mesmo com esse predomínio de interesses agrícolas, os posicionamentos do Mercosul ainda careciam de ofensividade.

Na visão de Santos (2017) essa perspectiva defensiva, vinda do setor industrial, só se modificaria a partir do travamento das negociações da OMC e retomada das negociações com a Europa, em 2010, muito motivada por um processo de internacionalização das empresas industriais entre 2004-2010. A partir dali os posicionamentos das entidades de indústria e agronegócio, ainda que não dentro da CEB, tenderam a se aproximar.

Por fim, pensando em termos de negociações multilaterais na OMC, dois pontos merecem destaque na posição da CEB, conforme trazido por Milani e Oliveira (2012). O primeiro é que a negociação como um todo nesse ambiente é vista como positiva pelos atores da CEB, quando comparada às demais. Isso porque, pela OMC seria possível obter mais tempo para que os setores industriais se adaptassem, visto que “nas negociações multilaterais, o processo negociatório é mais complexo e demorado por envolverem uma agenda mais extensa de temas comerciais e um maior número de países [...] (MILANI, OLIVEIRA, 2012, p. 19). O segundo é que a CEB também defendia a necessidade de tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, muito provavelmente motivada pela pressão defensiva industrial.

O mandato de Doha determina a inclusão dos princípios de tratamento especial e diferencial para países em desenvolvimento e reciprocidade parcial nas concessões a serem negociadas no tocante ao acesso a mercados de produtos industriais. A combinação desses dois princípios deveria refletir-se em compromissos menores [...] com períodos mais longos [...] (CEB, 2005, apud Milani e Oliveira, 2012, p.18)

Bonomo (2006) também percebe um posicionamento mais defensivo da CEB até aquele momento, refletindo um comportamento mais próximo dos interesses industriais, e com um certo desinteresse por se engajar vorazmente na negociação. Refletindo sobre isso, podemos supor que os principais interesses ofensivos da negociação, do agronegócio, não se manifestaram pela CEB, mas por outros organismos, como o ICONE, que o próprio autor também aponta como um representante do interesse do agronegócio, e que veremos logo mais.

Em relação à Venezuela no Mercosul, ao longo dessa pesquisa não foi encontrado nenhum documento de posicionamento ou artigo específico que analisa a relação da CEB com o processo de adesão da Venezuela. Uma hipótese para isso seria por conta de, no momento em que esse processo chegou ao auge de seu debate, já com as negociações de ALCA e Mercosul-

UE paralisadas, e Doha com pouca perspectiva, a CEB já se encontrar mais enfraquecida, uma vez que não obteve resultados práticos nas negociações.

Mas quando pensamos em termos de integração regional, no geral, Milani e Oliveira (2012) apontam uma visão positiva por parte do setor industrial para com a América do Sul. Isso porque “como em geral a indústria brasileira é a mais competitiva da América do Sul, a concorrência não é temida” (MILANI, OLIVEIRA, 2012, p.20). Os autores apontam o setor automobilístico como um dos que estavam ganhando com a integração regional. Apesar disso, como veremos a seguir, esse interesse regional de alguns setores não significou automaticamente a aprovação industrial para a Venezuela.

4.2.2.2 CNI

Considerando a existência da divergência de posicionamentos dentro da CEB, que vimos até aqui, vale observar brevemente alguns posicionamentos das duas grandes entidades representantes dos interesses em disputa na CEB, considerando a já apontada desorganização dos setores de serviços em torno de sua entidade: a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Nessa seção veremos a CNI e na seguinte, a CNA, acompanhada do ICONE.

Um trabalho realizado acerca do posicionamento da CNI foi feito por Silva (2011). Nele, a autora analisou, entre 2003 e 2010, o posicionamento da Confederação sobre as negociações do Mercosul, sobre as negociações em Doha, e sobre as negociações do Mercosul com a União Europeia.

Antes de entrar nos pontos interessantes da obra de Silva, portanto, cabe tentarmos entender um pouco da posição da CNI para com a ALCA. Para isso, parto do próprio discurso de Sandra Rios na Comissão da ALCA na Câmara dos Deputados, já citado anteriormente neste trabalho. Vale ressaltar que, mesmo falando pela CEB à Comissão, a própria Sandra se coloca “em particular, na condição de representante da CNI” (RIOS, 2004, online). Os principais pontos que podem ser percebidos na fala são (RIOS, 2004, online):

- 1) Uma percepção de importância da OMC e da agenda multilateral da Doha:

o setor empresarial entende que [...] a primeira prioridade do Brasil devesse ser reforçar o sistema multilateral de comércio, a OMC, que é a organização que talvez melhor possa acomodar os interesses de todos. O Brasil é um país que tem interesses

multilaterais, portanto, o sucesso da atual Rodada de Doha é considerado essencial pelo setor empresarial (RIOS, 2004, online)

- 2) O fato de ela deixar explícito o maior interesse do empresariado industrial na ALCA e baixo interesse no acordo com a União Europeia, por conta de a composição das exportações para cada um dos destinos ser diferente. O dado trazido por ela foi de que 50% dos produtos exportados para a Europa seriam primários, enquanto na Alca esse número seria de 10%. Em paralelo 70% dos produtos vendidos para o mercado dos Estados Unidos seriam industrializados.

O fato é que, na negociação com a União Européia, os ganhos vão ser mais concentrados realmente nos setores agrícola e agroindustrial. Há poucas barreiras na União Européia aos produtos industrializados, e o tipo de concorrência que os produtos brasileiros enfrenta na União Européia é muito diferente da que enfrenta nos Estados Unidos. Então, de fato, para o setor industrial a negociação com a União Européia é menos atraente do que a negociação com os países da ALCA (RIOS, 2004, online).

- 3) O destaque para o cuidado em generalizar interesses industriais, por conta de sua diversificação setorial:

É importante dizer que essas generalizações são sempre complicadas porque dentro de um mesmo setor temos segmentos mais competitivos, segmentos menos competitivos, segmentos mais competitivos no mercado americano e outros no mercado europeu. Se pensarmos no setor têxtil, por exemplo [...]A cadeia do algodão é muito competitiva e tem condições de ampliar suas exportações no âmbito desses acordos. Já a cadeia de fibras sintéticas vai ter mais dificuldade de competir inclusive com os produtos importados pelo Brasil. Assim, os interesses dentro de um mesmo setor podem variar e é preciso fazer uma análise mais fina dentro de cada um desses setores (RIOS, 2004, online).

- 4) Alguns dos interesses do setor empresarial foram apontados, sendo eles: a) melhoria de acesso a mercados no hemisfério; b) que a Alca funcionasse como uma espécie de garantia contrária à imposição de barreiras a produtos brasileiros; c) a preocupação em nivelar para o Brasil vantagens que já haviam sido concedidos a outros países em meio à onda de acordos bilaterais que os EUA estavam promovendo; d) o disciplinamento de medidas antidumping.
- 5) Uma crítica velada à condução das negociações no governo Lula.

o novo governo brasileiro tem uma preocupação maior em preservar espaços para adotar medidas de política pública em diversas áreas, como a propriedade intelectual, compras governamentais. E, ao mesmo tempo, não tem uma agenda ainda muito bem

definida sobre o que pretende fazer nessas áreas. Como essa agenda não está definida, há uma preocupação em preservar maior espaço, maior latitude para implementação dessas medidas e, portanto, é mais refratário em assumir compromissos nessas áreas. A negociação foi se tornando cada vez mais difícil, porque, claramente do ponto de vista em particular dos Estados Unidos, o principal interesse é na área de serviços e na área de propriedade intelectual, por exemplo. Há algumas demandas na área de bens industriais, mas acho que não é o principal interesse. O Brasil tem dificuldades de lidar com essa agenda. (RIOS, 2004, online)

Partindo finalmente para o trabalho de Silva (2011), na relação com o Mercosul, especificamente para este trabalho, chama a atenção o destaque dado pela autora para a entrada da Venezuela no Mercosul como motivo de condenação por parte da CNI. Para isso, a autora analisa o documento “Adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos para o Brasil” (2006)¹⁹, além de algumas declarações midiáticas.

Observando esse documento, chama a atenção a importância concedida pela CNI para a adesão venezuelana, ressaltando, mais uma vez, que já não era possível fazer negociações desse tipo sem envolver os empresários no debate.

Isto [a discussão em 2006] coloca o tema entre as prioridades da agenda empresarial de negociações internacionais, neste ano. O setor empresarial deve ser capaz de influenciar o processo, defendendo seus interesses específicos em relação à Venezuela e avaliando oportunidades e custos para o Mercosul no projeto de alargamento do bloco (CNI, 2006, p.23)

Para além disso, o documento se propõe analítico e traz uma série de dados sobre comércio, além de proposições finais para tentar direcionar o governo brasileiro nas negociações. Não há um momento de condenação explícita, mas algumas críticas implícitas podem ser percebidas, como em trechos onde é afirmado que a Venezuela teria feito concessões modestas: “a Venezuela foi bastante cautelosa na concessão de benefícios para os produtos em que o Brasil é relativamente mais competitivo” (CNI, 2006, p. 18); ou é apontada uma assimetria de benefícios entre as partes:

Em um ano, 80,9% do fluxo comercial da Venezuela para o Brasil [...] será totalmente liberalizado [e] 91,2% em cinco anos. No caso da oferta da Venezuela, apenas em cinco anos estará liberalizado 16% do valor importado do Brasil (CNI, 2006a, p.5)

Como o documento também apresenta pontos positivos em seu ponto 3, como o aumento dos PIB do Mercosul e da demanda por produtos brasileiras, é difícil afirmar que ele

¹⁹ Esse documento se encontra com data de 31 de julho de 2012 no site, dificultando que seja encontrado por busca direta no site da CNI. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/07/31/1119/20120731183150645607a.pdf> Acesso em 25 nov. 2020.

condena a adesão. O que se percebe mais é uma desconfiança visando conseguir um acordo melhor, e a ausência do apoio a entrada a qualquer custo, ou apenas por identificações políticas.

Já em momentos posteriores, quando a concretização das demandas de adequação feitas pelo setor industrial se mostrou pouco factível na prática para a Venezuela, a crítica veio de forma mais intensa. Podemos ver isso, por exemplo, em artigo do jornal Valor Econômico, de 29 de novembro de 2007, onde a FIESP (Federação das Indústrias de São Paulo), na figura de seu diretor-adjunto do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior, Thomaz Zanotto, apontou que a entrada da Venezuela poderia trazer um “potencial prejuízo político” ao Mercosul, em meio aos problemas que se acumulavam no bloco. A reportagem traz ainda que:

A Fiesp, fazendo coro à Confederação Nacional da Indústria (CNI), que já tinha feito manifestação semelhante, critica a Venezuela também pela falta de definições sobre temas técnicos importantes, como os critérios de normas de origem ou a adoção dos acordos do Mercosul com terceiros países. (VALOR ECONÔMICO, 2007)

Essa percepção da FIESP conversa diretamente como uma das declarações citadas por Silva (2011), que foi dada por Sandra Rios ao Estadão, ainda em 2006²⁰. Na ocasião, ela afirmou que *“O Mercosul já tem problemas suficientes, e não precisava de mais um. Não há convergência na política de comércio exterior da Venezuela e dos demais integrantes do Mercosul”* (ESTADÃO, 2006). Concluimos com isso, portanto, que a posição da CNI para com a Venezuela de início era mais desconfiada e propositiva, para posteriormente se tornar abertamente opositora.

Em nota divulgada em 2012, com a adesão se confirmando, a CNI baixa um pouco o tom, ressaltando “perspectivas positivas para a indústria em relação ao ingresso do novo membro no bloco”, mas segue listando preocupações, como a necessidade de a Venezuela “aderir a acordos firmados e negociações com países terceiros”, “definir um cronograma para adesão normativa ao bloco”, entre outros. (CNI, 2012)

Outro ponto relevante em termos de Mercosul apontado por Silva (2011) é que, em meio a essa adesão da Venezuela e a crises com a Argentina - vista como protecionista e prejudicial ao bloco - a CNI passou a advogar por flexibilizações do Mercosul, para que o Brasil pudesse fazer acordos independente dele. A percepção, com isso, é de uma perda de prioridade do Mercosul para a indústria ao longo da década. Podemos confirmar isso com a declaração do presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, em 2010, de que o Mercosul “não está

²⁰ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,representantes-da-industria-criticam-politica-externa,20060621p36210?req=economia/2006/not20060621p36210.htm>. Acesso em 10/10/2020

funcionando como bloco e isso está prejudicando os negócios das empresas brasileiras com países europeus e de outros mercados” (CORREIO BRAZILIENSE, 2010)

Em relação à Doha, já foi visto, pela posição de Rios, uma valorização das negociações multilaterais na OMC por parte da CNI. Para contribuir com essa percepção, vale observar o documento “Indústria defende negociação equilibrada na OMC”, assinado pela CNI em 21 de junho de 2006. Nele, a CNI deixa clara sua visão de importância da Rodada para evitar “o enfraquecimento do sistema multilateral e o domínio de iniciativas regionais que vêm provocando distorções nos fluxos de comércio internacional” (CNI, 2006b, p.1), mas frisa que a indústria não poderia sair prejudicada, com assimetrias maiores em relação ao agronegócio, como se desenhava naquele momento:

As propostas que estão atualmente sobre a mesa em Genebra indicam que as disparidades de tratamento entre agricultura e indústria na OMC tendem a se acentuar. O setor industrial brasileiro entende que não é aceitável que a Rodada leve à ampliação das diferenças nas estruturas de proteção e nas regras atualmente vigentes para produtos industriais e agrícolas. (CNI, 2006b, p.1)

Dessa forma, a CNI coloca alguns limites para as negociações, como um prazo mínimo de 10 anos para implementação de compromissos; a possibilidade de acomodar produtos sensíveis em flexibilidades previstas no Pacote de julho de 2004, e a não obrigatoriedade de participação em acordos setoriais. (CNI, 2006b)

Quando houve a percepção do fracasso das negociações, por sua vez, a CNI lançou uma nota lamentando os riscos que aquilo trazia para o sistema multilateral como um todo, novamente reforçando a valorização desse tipo de ambiente por parte da entidade.

Esse colapso representa prejuízo tanto para países desenvolvidos como para países em desenvolvimento. A ausência de um ambiente de abertura comercial previsível, que possa fazer frente à desaceleração econômica mundial e à atual crise de alimentos, e o risco da própria sobrevivência das regras multilaterais de comércio representam um duro impacto para a economia internacional (EXTRA, 2008, nota na íntegra apresentada na reportagem)

Para encerrar, em termos de negociação com a União Europeia, como vimos na fala de Sandra, já era declarada uma menor preocupação por parte da CNI. Também podemos ver essa postura na declaração de Lucia Maduro, economista da Unidade de Integração Internacional da CNI, em 2004, para a BBC. Lúcia traz que "Em termos de acesso a mercados, para nós, o mercado europeu já é bastante aberto. Então, quais seriam os ganhos? Existem sim, mas não [...] tão significativos como no caso da agricultura" (BBC, 2004).

No momento de encerramento das negociações, como apontado por Silva (2011), a CNI lançou uma nota de posicionamento, ressaltando as dificuldades do processo e que, apesar delas, o setor privado havia apoiado. Já a reação em 2010, com a retomada das negociações, é apontada pela autora como positiva, apesar da diminuição de interesse da CNI pelo tema após 2004.

4.2.2.3 CNA e ICONNE

Quando se pensa em interesses do agronegócio, a primeira entidade que vem a cabeça costuma ser a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e não sem razão. Em seu site, a CNA se coloca como “responsável por congregar associações e lideranças políticas e rurais em todo o País” (CNA, 2020). Dessa forma, olhar para como ela se posicionou traz uma boa ideia de como estavam pensando as lideranças do agronegócio brasileiro.

Nesse momento, vale lembrar que, além de estar presente na CEB, o agronegócio conseguiu se organizar também por outros meios. Um dos de maior destaque foi o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Conforme apontado por Lima (2007)

As proporções do setor agrícola e a necessidade que os interesses fossem organizados internamente antes que fossem novamente coordenados dentro da CEB exigiram iniciativas desse segmento. Um dos primeiros movimentos [...] foi a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, fundado em conjunto pela CNA, pela Associação Brasileira de Agrobusiness [Agronegócio] e pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OEC). (LIMA, 2007, p. 20)

Conforme apontado por Bonomo (2006), para além disso, também vale ser destacada a relação direta do agronegócio com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), que possuía nomes ligados ao setor, assim como a importância do ICONNE (Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais), que foi criado em 2003 pensado para ser uma *think tank*, mas que, na prática, se mostrou um dos principais instrumentos de vocalização dos interesses do agronegócio. Mas antes de entrar diretamente no ICONNE, podemos observar brevemente alguns momentos de posicionamento da própria CNA.

O primeiro a ser citado é o posicionamento direto da CNA para com a ALCA, em 2003. Esse é o único documento de posicionamento facilmente encontrado no site da ALCA²¹. Nele a CNA advoga por uma liberalização agrícola regional, mirando indiretamente nos Estados

²¹ Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/>>. Acesso em 20 out. 2020.

Unidos ao apontar problemas “como a existência de subsídios às exportações, barreiras tarifárias e não tarifárias que impedem o acesso aos mercados e medidas de apoio interno e garantia de renda” (CNA, 2003).

Em termos de propostas, são abordadas seis, em cujos centros estão: 1) A manutenção do formato de negociação com todos os países, só sendo adotado o formato Mercosul + EUA (4+1) no caso de um fracasso da ALCA; 2) Na impossibilidade realista da eliminação de todas as barreiras e subsídios, que fossem ao menos eliminadas as tarifas em sua totalidade; 3) A adoção de um mecanismo de solução de controvérsias dentro da ALCA para o tratamento de outras medidas de distorção comercial; 4) Em relação à lista de ofertas de bens agrícolas, todo o universo tarifário deveria ser desgravado; 5) A definição de prazos de desgravação de produtos de categoria “D” (acima de 10 anos) devido à necessidade de clareza maior de alguns desses produtos; e, finalmente, 6) A necessidade de maior clareza na oferta de bens agrícolas por parte dos Estados Unidos, em termos de compreender qual seria o tratamento de produtos sensíveis incluídos no TPA e como se dariam as consultas ao Congresso dos Estados Unidos. (CNA, 2003, online).

Ou seja, em termos gerais, o que a CNA buscava na ALCA era acesso amplo a mercados em que o agronegócio era competitivo, se resguardando de possíveis medidas protecionistas, e buscando ter mais certeza sobre processos internos aos Estados Unidos. Interessante notar que não há menção no documento à CEB, à CNI ou à interesses industriais.

No ano seguinte, Gilman Viana, vice-presidente da CNA, em artigo ao jornal *Gazeta Mercantil*, reforçou mais uma vez o caráter ofensivo do agronegócio, manifestando preocupação com o andamento das três negociações (Doha, Alca, e Mercosul - UE). A crítica foi feita tanto para governos externos quanto para o governo interno. Em relação aos governos externos (possivelmente da Europa e dos Estados Unidos), “Há uma percepção [...] de que postergar é ganhar para aqueles que não querem negociar, que não querem ajustamento aos tempos da internacionalização da economia, não aceitando sequer a revisão dos procedimentos mundialmente reconhecidos como práticas desleais [...]”. (RODRIGUES, 2004).

E em relação ao governo interno, o vice-presidente da CNA aponta que “Fico com a impressão de que o governo anda buscando um meio de não precisar ouvir o setor privado, o que seria melhor do que faz hoje, que é ouvir e não considerar” e “Nas negociações da Alca, a co-presidência exercida pelo Brasil e pelos EUA foi incapaz de destravar as negociações e concluir o acordo de forma satisfatória. Será que desta vez o Brasil, [...] terá a liderança suficiente para não perder a oportunidade histórica de firmar acordo com a União Européia?” (RODRIGUES, 2004). Nessa fala, já fica implícito também o forte desejo pela conclusão do

acordo com a Europa. Vale lembrar que naquele mesmo ano, Viana já havia dado outras manifestações de interesse de um acordo mais ousado.²²

Em termos de Venezuela no Mercosul, não foram encontradas, durante a realização desta pesquisa, manifestações claras de interesse por parte da entidade. A única manifestação encontrada foi no sentido de crítica ao governo brasileiro, em 2006, também na voz de Gilman Viana, por não ter consultado a CNA ao negociar a entrada da Venezuela no bloco “Precisamos ver o que está acertado. Não está claro para nós o prazo que a Venezuela terá para fazer a desgravação tarifária e se o país renunciará ao sistema de bandas de preço [...] Não fomos ouvidos” (AGÊNCIA ESTADO, 2006). Viana demonstrou, contudo, interesse do setor em vender produtos como carnes, açúcar, etanol, e chocolate para a Venezuela, desde que a abertura se desse de forma efetiva.

Em termos de Doha, Bonomo (2006) enxerga o papel do ICONE não só como principal representante do agronegócio, como também como principal fornecedor de subsídios técnicos para a negociação dentro da CEB como um todo. Vale, portanto, dar uma olhada mais a fundo nas posições do ICONE.

Criado em 2003, o ICONE se transformou em uma das principais vozes em termos de posicionamento ao longo das negociações. Além de uma série de estudos, disponibilizados em seu site²³, foram escritos mais de 170 artigos em jornais brasileiros, entre 2003 e 2010, sendo a grande maioria deles voltados para Doha. Para tentar compreender a visão do ICONE, além de alguns desses artigos, foi observado também a declaração de Marcos Jank, então presidente do ICONE, na Comissão da ALCA na Câmara dos Deputados, em 27/04/2004.

Ali, entre outros pontos, Jank deixa clara a sua preferência pelos grandes mercados como foco de negociações e parcerias por parte do Brasil. “Não trocaria integrações ambiciosas com países grandes por integrações não recíprocas e desequilibradas com países pequenos. Isso não faz sentido [...] Precisamos nos integrar a grandes mercados”. (JANK, 2004)

Quando comenta sobre a ALCA, apesar de questionar o excesso de foco recebido pela negociação no Brasil quando comparada à negociação com a União Europeia ou com a OMC, Jank chama a atenção para a falta de alternativas a ela. Caso não fosse realizada ou fosse realizada de forma “light” permitindo que os países escolhessem de que acordos gostariam de participar, como ficou definido após Miami, o Brasil poderia acabar em um cenário de

²² Ver: **CNA cobra mais ousadia do Mercosul e da UE na abertura de mercados**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u83538.shtml>. Acesso em 10/09/2020.

²³ Ao longo da realização desta pesquisa, o site do ICONE, antes disponível em <http://www.iconebrasil.com.br/>, saiu do ar

isolamento, no qual os principais países do continente estariam envolvidos em acordos bilaterais encabeçados pelos Estados Unidos. Dessa forma, faltava uma alternativa e, para ele, essa alternativa não seria a América do Sul:

Qual será o nosso plano B? O MERCOSUL? O que está sendo feito para que o MERCOSUL se complete? O MERCOSUL ainda tem diversos problemas. Não tem tarifa externa comum. O que está sendo feito na América do Sul? Conseguiremos acompanhar a velocidade dos norte-americanos na composição de acordos com nossos vizinhos? Conseguiremos concessões semelhantes ou não? (JANK, 2004, online).

Outro ponto que fica claro é a preferência ofensiva do presidente do ICONE. Por vários momentos ele questiona a insistência do Brasil em defender seu mercado interno. Em sua visão, o grande pico liberalizador já havia acontecido e boa parte do que se buscava evitar, por exemplo, em termos de serviços, já estava permitido.

Há, no Brasil, um grande temor de que a liberalização da ALCA afete profundamente a nossa economia. Na realidade, a maior parte da liberalização já aconteceu durante os anos 90, quando a tarifa de importação brasileira caiu de 60% para os atuais 12%. [...] Em relação aos serviços há uma curiosidade. Hoje já somos muito mais abertos do que o que consolidamos na OMC. Nossa abertura na área de serviço já é efetiva [...] (JANK, 2004, online).

Vale ressaltar que essa visão de Marcos Jank já era evidente desde antes da criação do ICONE. Em artigo publicado em 2002, na revista política agrícola, Jank defende claramente seu caráter ofensivo, a importância da OMC, e que o Brasil mergulhasse de cabeça nas três negociações comerciais em que se envolvia. Para ele, seria “estupidez” o Brasil não aproveitar as potencialidades dessas negociações “porque resolveu “proteger”, de forma anacrônica e *demodê*, setores que sempre se evidenciaram não ou muito pouco competitivos.” (JANK, 2002)

Vistas as percepções de seu primeiro presidente, vale observar um pouco de como essas percepções se traduziram através de posicionamentos representando o próprio ICONE. Em coluna de 2004, intitulada “As negociações internacionais”, a Diretora de Comunicação do instituto, Maria Helena Tachinardi, defende maior “agressividade nas negociações e capacidade de construir trade-offs entre, por exemplo, o setor agrícola [...] e outras áreas [...] como: serviços, investimentos e compras governamentais” (TACHINARDI, 2004a, online)

E essa agressividade se manteve ao longo dos demais posicionamentos, acompanhada de uma constante preocupação com a estratégia de acordos bilaterais dos Estados Unidos. Em paralelo a isso, o ICONE não abriu mão de fazer defesas apaixonadas do agronegócio e seus interesses. Artigos como “Em defesa das commodities” (06/07/2004), no qual defende que o

valor das commodities estaria crescendo continuamente, e não haveria motivo para buscar uma nova pauta exportadora baseada em produtos com suposto maior valor agregado; “Agricultura é indústria!”, na tentativa de romper com a percepção de dicotomia entre os dois polos, que reverberou ao longo das negociações (10/8/2004); e “Agronegócio versus agricultura familiar” (05/07/2005), no qual defende que também não havia dicotomia entre essas áreas, e que não havia necessidade de proteger setores da agricultura familiar são a prova disso.

Em relação às negociações comerciais, é perceptível que, uma vez paralisadas as negociações da ALCA e com a União Europeia, o ICONE concentrou seus esforços na OMC. A expectativa era que ao menos uma das negociações desse certo e atendesse aos interesses de abertura da entidade, e que o Brasil tivesse mais clareza sobre o caminho a ser seguido. Em artigo de 01/12/2004, isso fica bem claro:

em 2004, avançamos na OMC, freamos a Alca e o acordo com a Europa e ainda estamos patinando no processo de consolidação do Mercosul. Diante desse quadro, os desafios para a política comercial do governo, em 2005, antecipam-se ainda maiores do que os deste ano. O verdadeiro desafio do Brasil é definir uma meta clara no longo prazo e fazer de tudo para que a difícil trajetória até esse ponto se aproxime ao máximo de uma reta. (JANK, 2004, online)

Quando as expectativas com Doha se frustram, em 2008, portanto, a percepção que imperou na entidade, de certa forma, foi de um tempo desperdiçado. O Brasil passou muitos anos negociando sem conseguir, na prática, acesso a mercados. Por outro lado, novamente o ICONE reforça sua percepção de importância do multilateralismo, pois só ali algumas negociações complexas, como as voltadas para eliminação de subsídios, poderiam conseguir efeitos práticos (afinal, os grandes subsidiadores não parariam de subsidiar a não ser que todos parassem de subsidiar, ou então seus produtores ficaram em situação de desvantagem no mercado internacional). Apesar disso, em termos de abertura de mercados, o ICONE não enxerga o multilateralismo como o mais eficiente dos modelos. Desse modo, na ausência de acordos, paralisação do mecanismo multilateral, mantendo-se a necessidade de abertura, o ICONE sugere uma opção: realizar acordos bilaterais.

O fracasso da Rodada de Doha, portanto, não é bom para o Brasil. É apenas na negociação multilateral que os subsídios às exportações e aos domésticos que distorcem o comércio podem ser disciplinados. A definição de novas restrições ao uso de subsídios não tem caminho alternativo. Quanto aos temas de acesso a mercados, temos uma alternativa: voltar a investir em acordos bilaterais. [...] Vale lembrar que, nos bilaterais, o esforço de abertura será muito mais profundo e abrangente do que na negociação multilateral. A meu ver, a economia brasileira está pronta para isso. (NASSAR, 2008, p.3)

E na ausência de grandes modificações no cenário de negociações internacionais, essa percepção se mantém até 2010. Em artigo de 14 de dezembro daquele ano, intitulado “Acordos bilaterais batem à nossa porta”, André Nassar, Diretor Geral do ICONE, pressiona novamente a tecla dos acordos bilaterais, nesse caso, com um foco mais claro no mercado europeu.

Se o Brasil pretende manter suas posições conquistadas a duras penas no mercado europeu, lembrando que exportar requer esforços adicionais quando a economia é forte e o câmbio é livre, um acordo bilateral com a UE não é uma escolha. É uma obrigação. O Itamaraty parece ter entendido essa lição muito bem. E o setor privado, será que também entendeu? (NASSAR, 2010, p.2)

4.2.3 Posicionamento de atores dentro do governo

Aqui, por atores dentro do governo, estando entendendo ministérios federais, para além do Itamaraty, e seus representantes. Ao longo dessa pesquisa, percebeu-se que é muito difícil encontrar declarações vindas dos ministérios por si só. Um dos caminhos, portanto, foi procurar por declarações dos ministros a frente de alguns dos ministérios chave para as negociações, que também não são abundantes para todos. Dessa forma, dos três blocos analisados nesse capítulo, esse, sem sombra de dúvidas, será o menor e o que tem mais potencial de ser melhor explorado futuramente.

Antes de entrar em declarações de ministros *per se*, cabe observar um pouco de uma das principais inovações em termos de politização e participação ministerial nos processos de negociação nesse momento, no Brasil: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

4.2.3.1 CAMEX

Na expectativa de servir de espaço para o alinhamento dos principais atores ministeriais envolvidos em negociações comerciais, a CAMEX foi criada em 1995. Mesmo que, de acordo com Veiga (2007), ela não tenha cumprido seu objetivo de gerar coordenação e visão comum entre esses atores ministeriais, ela ainda assim é digna de nota por ter, por muito tempo, materializado debates entre variados atores ministeriais. No site da CAMEX, é possível encontrar atas²⁴ da grande maioria das reuniões (algumas não possuem) realizadas pela Câmara.

²⁴ Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/129-atas-da-camex>>. Acesso em 20 nov. 2020.

No total, são 106 reuniões registradas, entre março de 2001 e 29 de outubro de 2014. Dali em diante, reuniões continuaram acontecendo, mas não foi encontrado registro de suas atas.

Vale registrar que, pelo Decreto nº 4732, de 10 de junho de 2003, a CAMEX contava com os seguintes ministérios: i) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (presidente); ii) das Relações Exteriores; iii) da Fazenda; iv) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; v) do Planejamento, Orçamento e Gestão, além do Chefe da Casa Civil. Mais tarde, em 2005, como vimos anteriormente neste trabalho, foi adicionado também o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Até o ano de 2010, limite dessa pesquisa, foram realizadas 78 reuniões ordinárias na CAMEX. O principal ponto percebido é a constância do tema TEC ao longo do tempo, sobretudo para rever listas de exceções e duplicações referentes a ela. Esse ponto merece um destaque maior em trabalhos futuros.

Pensando nas negociações observadas aqui neste trabalho, apesar de as atas não contribuírem tanto para compreendermos os argumentos apontados nas reuniões reais, por possuírem caráter mais generalístico, nos ajudam a ter uma noção de quando os temas apareciam e moviam preocupações dos atores.

Geralmente, em termos de formato, era cedido um espaço para algum representante do MRE poder apresentar os resultados das principais negociações comerciais. Mas observando algumas das atas, podemos resgatar algumas informações interessantes que poderiam ficar escondidas ao longo do tempo. Na reunião de 06/02/03, por exemplo, na qual a discussão da ALCA recebeu uma página inteira na ata, podemos tomar conhecimento de que existiram grupos técnicos de diferentes ministérios, dentro da CAMEX, voltados a construir uma posição de negociação. Por exemplo, no “Grupo Técnico, com representantes do MRE, MDIC, MF, MAPA, MP, BNDES e Casa Civil com o objetivo de apresentar à CAMEX a posição das negociações no âmbito da ALCA” (CAMEX, 2003, p.4). Interessante notar, a partir dessa citação, que o posicionamento nas negociações vinha de grupos técnicos, e não das reuniões da CAMEX em si. Assim, não se pode dizer que, nas reuniões, as posições eram definidas, mas sim debatidas.

Nessa mesma ata, encontramos ainda a informação de que a decisão em termos de bens não agrícolas ficaria a cargo do MDIC, e, para bens agrícolas “o MRE criou grupo técnico integrado pelos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, MDIC, CNA e CONTAG” (CAMEX, 2003, p.4). A ata menciona também o pedido de CEB para a inclusão da “cláusula de indústria nascente” na ALCA, já mencionada anteriormente, mas importante de

ser notada aqui, pois demonstra a CAMEX se constituindo como o grande centro de agregação de informações dos processos que estavam acontecendo.

É interessante como a Câmara também funcionava para explicitar posições pontuais dos Ministros. Na ata nº 31, de 17 de maio de 2004, por exemplo, o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, em meio à debates sobre a negociação com a União Europeia, demonstra clara preocupação com produtos que deveriam ser protegidos, como lácteos e vinhos, produtos mais típicos da agricultura familiar. (CAMEX, 2004). Na ata nº 43, de 06 de dezembro de 2005, por sua vez, nas vésperas da Reunião Ministerial de Hong Kong, na OMC, o MAPA fez questão de ressaltar a importância de que essa reunião da OMC definisse prazos para a eliminação de subsídios à exportação, para garantir maior previsibilidade. A eliminação de subsídios, vale lembrar, era um dos grandes interesses do agronegócio na OMC. (CAMEX, 2005).

Na reunião nº 46, de 4 de julho de 2006, por sua vez, em meio ao riscos de paralisação da Rodada de Doha, foi a vez do representante da Fazenda (Guido Mantega) manifestar seu interesse por um acordo em Doha, mesmo que fosse menos ambicioso e com abertura menor, tendo sua posição corroborada pelo MDIC (CAMEX, 2006).

Sobre adesão da Venezuela ao Mercosul, na ata 50, de 01 de março de 2007, vemos três pontos interessantes. O primeiro é que também foi feito um grupo de trabalho para analisar a adesão da Venezuela ao Mercosul, que teve seu relato de trabalho feito pelo secretário-Executivo da CAMEX na reunião. O segundo foi que o MRE recordou abertamente aos presentes o caráter político da adesão da Venezuela ao Mercosul. E o terceiro é que o próprio MRE garantiu que seria cobrado à Venezuela a necessidade de se adequar às exigências que haviam sido solicitadas para que entrasse no Mercosul, muito provavelmente para evitar conflitos com demais Ministros, dado que esse era um tema sensível nesse debate. (CAMEX, 2007).

Dali em diante, as atas tiveram caráter mais descritivo e técnico, não havendo grandes pontos a serem ressaltados neste trabalho. Contudo, os pontos relatados até aqui já ajudam a reforçar o debate deste trabalho, uma vez que deixam claro o interesse e atuação de diferentes Ministérios nos debates dos processos de negociação brasileiros.

Para fechar a parte da CAMEX, vale um trecho narrado por Amorim para deixar claro que as negociações por ali não eram tão tranquilas quanto as atas podem dar a impressão que foram:

Nas reuniões da Camex, funcionários do Mapa expressavam sua inconformidade com a linha aprovada pelo presidente, em termos que beiravam a inconveniência. Isso me levou certa feita a lembrar-lhes, em tom forte, que se tratava ali de uma reunião de ministros. (AMORIM, 2017, p.71).

4.2.3.2 *Ministérios e Ministros*

Ao longo da bibliografia utilizada neste trabalho, em vários momentos a participação dos Ministérios foi apontada como relevante, em termos de pressão e representante de interesses, durante as negociações comerciais. Veiga aponta que nas negociações Mercosul/União Europeia “Diferentes setores intensificaram sua interlocução direta com os Ministérios setoriais (Agricultura no caso dos setores agroindustriais e Indústria, no dos setores que concorrem com as exportações) [...]” (VEIGA, 2007, p. 134)

O artigo “Vários caminhos, poucas opções”, do ICONE, por sua vez, indica que, apesar de não terem tido voz ativa no processo, os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda e Agricultura haviam se manifestado favoravelmente a ALCA. (TACHINARDI, 2004b)

Érica Cruz, por sua vez, aponta como “A CEB e o MDIC criaram uma dinâmica de trabalho em que identificavam setores sensíveis na negociação [...] O MRE, reconhecendo a articulação do MDIC com o setor privado e outros ministérios, apoiou-se em seu trabalho para as negociações” (SILVA, 2011, p. 61-62)

Bonomo aponta que o setor agrícola e agroindustrial possuía “uma relação direta com o MAPA, ocupado por políticos e empresários do setor agrícola” (BONOMO, 2006, p. 78). E a REBRIP, como já mencionado neste capítulo, comemorou a entrada do MDA na Camex como uma conquista, demonstrando a percepção do ministério como um aliado de suas causas.

Dessa forma, há um consenso entre os autores da importância crescente desses atores ministeriais ao longo do processo das negociações. A fim de encerrar com chave de ouro essa coleta de informações, portanto, vejamos alguns dos posicionamentos dos representantes de três desses ministérios: MAPA, MDIC, e MDA.

Começando pelo MDA, ao fazer buscas no Google por declarações estratégicas sobre posicionamentos tanto do ministro Miguel Rossetto (2003-2006), quanto de seu sucessor Guilherme Cassel (2006-2010), e dos dois que vieram antes deles (Raul Jungmann e José Abrão), não se encontra declarações diretas sobre nenhum dos temas. Curiosamente, a menção a um posicionamento de Rossetto encontrada vem justamente de uma crítica feita a esse posicionamento, por parte de Marcos Jank, no ICONE. Jank traz que:

Em artigo publicado no jornal Valor Econômico, em 14/6, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, se vale das estatísticas acima, retiradas do já antigo Censo Agropecuário 1995/96, para pleitear a necessidade de maior proteção para os agricultores familiares, por meio de subsídios diretos e proteções de fronteira, com base no conceito de "soberania alimentar". Se subsídios talvez sejam, de fato, necessários para manter a agricultura familiar brasileira, poucas coisas seriam mais nefastas para ela do que a ampliação do protecionismo internacional travestida no conceito de "soberania alimentar".
(JANK, 2005).

Esse artigo não foi encontrado na íntegra, mas a partir do trecho acima é possível extrair, de fato, uma aproximação entre o representante do MDA e causas defendidas pela CONTAG e pela REBRIP. Sobre Rossetto, uma outra curiosidade encontrada, antes de que ele viesse a ser ministro é quando, na época em que era vice-governador do Rio Grande do Sul, foi sua participação na Cúpula dos Povos em Quebec, em 2001, caracterizada por ser um movimento Anti-ALCA. Ali, Rossetto já cobrava por credenciais para acompanhar os debates oficiais da Alca como observador, e defendia Samuel Pinheiro, que havia sido demitido do centro de estudos do Itamaraty por ter criticado a ALCA (ESTADÃO, 2001c). Dessa forma, pode-se supor uma tendência contrária a negociações comerciais como a ALCA vinda por parte do ministro em seu momento na pasta.

Diferente do MDA, por sua vez, não é difícil encontrar declarações vindas de representantes do MAPA. O ministro Marcus Vinicius Pratini de Moraes (1999-2003), por exemplo, em 2002 já dava declarações condicionando a ALCA a um acordo abrangente, que envolvesse produtos como carne e etanol²⁵. Roberto Rodrigues (2003-2006), que o seguiu, também não poupava declarações à mídia. Em uma de muitas entrevistas que concedeu entre 2003 e 2004, é possível perceber um claro interesse na negociação da ALCA, apesar de pouca garantia de completá-la “Apesar dos poucos avanços, a Alca não morreu. **O sonho e a ambição de uma grande abertura comercial estão preservados**, mas não há nenhuma garantia de que ele se tornará real” (AGROLINK, 2003, grifo do autor). Esse mesmo “sonho”, dessa vez caracterizado como esperança, aparecia em 2004 em relação à UE: “Estou olhando [para o tema] com certa inquietação. Mas sempre mantendo esperança de assinar o acordo dentro do prazo estabelecido. Falta pouco mais de um mês” (FOLHA, 2004, online).

²⁵ Ver: **Governo condiciona apoio à ALCA a acordo agrícola**. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/economia/governo-condiciona-apoio-a-alca-a-acordo-agricola-404774.html>>. Acesso em 20 out. 2020.

Em relação à Doha, enquanto Pratini olhava com expectativa para a Rodada em 2001,²⁶ apontando-a como um novo horizonte para a agricultura brasileira, em 2006 Rodrigues já apresentava desconfianças com o processo²⁷ e Reinhold Stephanes (2007 - 2010), em 2008 afirmava tanto que Doha não serviria para nada, quanto que não queria opinar sobre o tema, apontando para uma queda de interesse por parte do MAPA após a paralisação da Rodada.²⁸

Já em relação ao MDIC, Furlan (2003 - 2007) também não perdeu oportunidades de se manifestar. Sobre a ALCA, em 2003, ele demonstrava uma postura demandante por parte do Ministério, que permitisse voz ativa ao Brasil:

“O que nós não queremos é embarcar na Alca deles”, afirmou o ministro durante entrevista ao programa Espaço Aberto, da Globo News. “Nós não queremos ser o tocador de bumbo da orquestra em que o maestro manda tocar o bumbo: nós queremos também participar da composição e da partitura”, assegurou Furlan. “Nós vamos participar, estamos participando, mas temos uma voz ativa como não-coadjuvante. (ESTADÃO, 2003b)

Em 2006, por sua vez, a visão do ministro era de que o processo já se encontrava ultrapassado²⁹ e seria interessante buscar novas alternativas para ele. Já em termos de Doha e de Mercosul-UE, no mesmo ano, o ministro demonstrava expectativa de que o Brasil fosse “ganhar a guerra da agricultura” em ambas as negociações. Em meio ao impasse de Doha, por sua vez, o caminho apontado pelo ministro Miguel Jorge (2007-2010) foi o das negociações de acordos setoriais.³⁰

Com isso, conseguimos ter uma ideia da participação direta desses ministros na mídia, na tentativa de influenciar opiniões e se posicionar no tabuleiro das negociações. Vale frisar, contudo, que esse é um tema que merece ser melhor explorado em trabalho específico para essa finalidade, com análise de volume maior de declarações, e entrevistas com outras partes desses Ministérios, que possam deixar mais claras as discussões internas a eles.

²⁶ Ver: **Pratini vê novo horizonte para agricultura no país**. Disponível em:

<<https://www.folhadelondrina.com.br/economia/pratini-ve-novo-horizonte-para-agricultura-do-pais-369412.html>>. Acesso em 26 nov. 2020.

²⁷ Ver: **Será necessário uma Doha B**. Disponível em:

<<http://www.atarde.uol.com.br/economia/noticias/1362617-sera-necessaria-rodada-doha-b,-diz-roberto-rodrigues>>. Acesso em 26 nov. 2020.

²⁸ Ver: **Stephanes diz que não quer mais opinar sobre Doha**. Disponível em: <<https://www.nscototal.com.br/noticias/stephanes-diz-que-nao-quer-mais-opinar-sobre-doha>>. Acesso em 26 nov. 2020.

²⁹ Ver: **Furlan diz nos EUA que ALCA está ultrapassada**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/furlan-diz-nos-eua-que-alca-esta-ultrapassada-4550944>>. Acesso em 26 nov. 2020.

³⁰ Ver: **Sem Doha, Brasil deve focar acordos setoriais, diz Miguel Jorge**. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia/sem-doha-brasil-deve-focar-acordos-setoriais-diz-miguel-jorge-621342.html>>. Acesso em 26 nov. 2020.

4.3 DEBATES E POSIÇÕES

O debate mais claro observado entre os atores analisados, conforme esperado, é o debate em torno de qual deveria ser o modelo de desenvolvimento para o Brasil. Para os Movimentos Sociais, é muito clara a percepção de que o avanço do que eles entendem por neoliberalismo, refletindo-se em maiores aberturas comerciais, é extremamente danoso ao Brasil, pois, uma vez consolidado esse processo, esgotaria-se a possibilidade de um desenvolvimento autônomo brasileiro, sobretudo em termos industriais, com perdas para trabalhadores, desemprego e redução de salários e das condições de trabalho.

Dessa forma, em todos os seus documentos, eles foram bastante críticos aos processos de abertura e mesmo com o Mercosul, em alguns momentos, onde enxergavam que ele estava se focando muito em temas econômicos, e não político-sociais, como desejado. Outro ponto interessante de observar neles, ainda nessa lógica, é o de temas como a defesa da proteção da agricultura familiar na OMC, assim como serviços, propriedade intelectual, entre outros. Esse era o grande tema das entidades e, no momento em que o G-20 propicia espaço para que esse tema pudesse ser melhor trabalhado, lançando mão do princípio de tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, a OMC deixa de ser apenas algo a ser combatido por parte desses movimentos, dentro da tão criticada ordem neoliberal, para passar a ser uma oportunidade para a defesa de seus interesses e, conseqüentemente, de seu modelo de desenvolvimento para o Brasil e os demais países em desenvolvimento.

A oposição mais clara a esse tipo de pensamento vem de parte dos membros da CEB, mas vem sobretudo do agronegócio, como podemos ver nas falas de Jank no Congresso, ou com a rapidez com que o ICONE passa a sugerir acordos bilaterais, uma vez que estancam as negociações na OMC, da mesma forma que havia direcionado um forte foco em Doha, no momento em que as outras negociações paralisaram. Ali, o principal objetivo era conseguir abrir grandes mercados, mesmo tendo que fazer concessões para isso, e não conseguir nenhum acordo era sinônimo de fracasso, de forma completamente oposta à REBRIP, que celebrava a não concretização das negociações como vitórias.

Dentro desse debate, as divisões apontadas no setor industrial também são interessantes. Ficou claro que o setor tinha boas perspectivas de ganhos na ALCA, por conta de ter mais facilidade em acessar mercados e menor concorrência, sobretudo na América do Sul. Mas o baixo interesse pela Europa, e as tendências mais defensivas em Doha mostram que, ao menos no início desses processos, a indústria se colocava como à favor da liberalização total até o momento em que seus interesses se encontravam ameaçados, a partir do qual, assumia um

discurso mais protecionista, de não se dispor a ceder espaço para que ganhos agrícolas pudessem acontecer.

Outro debate interessante é o em torno da América do Sul, que se materializou mais visivelmente aqui na dicotomia entre a CNI, ICONE e os Movimentos Sociais. Enquanto os movimentos, sobretudo a REBRIP, vendiam a ideia de uma integração regional forte, política, como alternativa ao modelo de abertura comercial generalizada, nas falas de Jank conseguimos ver uma descrença na possibilidade de o Mercosul e a América do Sul servirem de alternativa, tanto por conta das dificuldades de consolidação do bloco, quanto pela percepção de que continuariam a se proliferar acordos bilaterais pelo continente em um insucesso da ALCA.

No caso da indústria, apesar de, como já frisado, parte dela ter vantagens com uma integração regional, nos processos de adesão da Venezuela e nos momentos finais da primeira década do século XXI percebemos uma clara opção por efeitos econômicos em detrimento dos políticos. Assim, se Venezuela cumprisse todos as demandas, e Mercosul se estabilizasse e evoluísse para se tornar um mercado comum, é provável que houvesse apoio. Como não foi isso que aconteceu, e se via mais instabilidade que estabilidade, o caminho foi o de defender a não entrada da Venezuela, e acordos para além do Mercosul.

Em termos de negociações Sul-Sul, vimos que os Movimentos Sociais não só apoiavam, como realizavam eles mesmos suas negociações com sindicatos e organizações dos países do Sul Global. Em paralelo a isso, a CEB deixou clara sua insatisfação com os baixos efeitos econômicos desse modelo, assim como pelo fato de não ter sido consultada para esse tipo de decisão.

Em relação aos atores ministeriais, por mais que não tenha sido possível adentrar a fundo nos debates, já conseguimos ter uma boa noção de seu envolvimento nos processos ao longo das negociações. Conforme apontado, o Ministério de Desenvolvimento Agrário teve uma forte ligação com os Movimentos Sociais, enquanto o MAPA era o principal defensor dos interesses do Agronegócio, e o MDIC partilhava de posições defensivas da indústria quando essas posições eram apresentadas.

Diante desses principais pontos, podemos nos arriscar a tentar fazer uma classificação de alguns desses atores com base na classificação de Amaury de Souza (p. 33 deste trabalho).

A posição dos Movimentos Sociais é a mais fácil de ser identificada. Questionando o modelo de liberalização comercial e acreditando em um multilateralismo, mas um multilateralismo voltado aos países em desenvolvimento do Sul Global, e, principalmente, acreditando em uma integração regional profunda, para além de temas econômicos, passando

por temas políticos e preocupações sociais, eles se enquadram perfeitamente na corrente de pensamento pós-liberal.

O agronegócio, por sua maior capacidade de concorrência externa em um ambiente de mercados abertos, e pela capacidade ofensiva poderia ser o que mais se aproxima de uma postura *globalista*, enxergando o Brasil como um *Global Trader*, capaz de se projetar internacionalmente sozinho. Quando Amaury diz que os globalistas têm preferência por negociações com países do Norte, ou com todos, e tem agenda seletiva para com a América do Sul, não há como não lembrar de Jank dizendo na Câmara que “Não trocava integrações ambiciosas com países grandes por integrações não recíprocas e desequilibradas com países pequenos”, e desdenhando da capacidade de a América do Sul ser uma alternativa, como foi citado anteriormente.

Já o setor industrial é mais difícil de ser classificado. Há um claro desejo por negociações globais, multilaterais, por um lado, mas a relação para com a América do Sul varia. Milani e Oliveira (2012) apontaram uma visão positiva do setor industrial para com a América do Sul, por conta de sua competitividade, o que apontaria para um regionalismo durante as negociações da ALCA sobretudo. Contudo, as manifestações em relação à Venezuela - considerando que o acordo não seria cumprido e o Brasil tinha aberto mais seu mercado que a Venezuela - e contrárias ao Mercosul, muito por conta de divergências com a Argentina - na segunda metade da primeira década do século XXI os colocam com uma agenda regional mais seletiva, também dialogando com a corrente *globalista*.

4.4 CONCLUSÃO

O grande ponto a ser derivado desse capítulo é a indubitável presença dos atores observados no debate. É difícil cravar qual deles exerceu mais influência em cada momento dos processos de negociação, mas é evidente que todos eles buscaram exercer, seja pela mídia, seja por posicionamentos institucionais, seja por diálogo com ministérios que, por sua vez, transformavam essas demandas em debates na CAMEX. Dessa forma, fica claro que as quatro negociações foram, de fato, processos extremamente politizados.

Outro ponto a ser observado é a variação das priorizações de cenários. Com três grandes negociações simultâneas, sem contar o Mercosul em seu constante processo de idas e vindas, os atores focavam nas negociações que acreditavam ter maior potencial de resultado, seja para tentar consolidá-las, seja para tentar impedi-las, seja para adiá-las, seja para tentar preservar

seus interesses ao longo delas. Dessa forma, o centro das atenções começou na ALCA. Com o estancamento da ALCA, se direcionou para negociação Mercosul-UE que, uma vez também estancada, apontava para Doha como o grande caminho de destravamento geral. Quando ficou claro que Doha não traria resultados, por sua vez, os focos variaram para integrações bilaterais, negociações regionais e um novo olhar para o acordo com a União Europeia.

Por fim, em termos de correntes de pensamento, também ficou clara a existência de divisões, as quais tentou-se classificar a partir das manifestações observadas. Vale apontar, contudo, mais uma vez, que classificações desse tipo necessitam de mais material, entrevistas, mais documentos originais, entre outras informações, para que sejam mais próximas da realidade. Apesar disso, o trabalho aqui realizado dá uma ideia de caminho para ser aprofundado em momentos futuros, pelo autor ou por outros pesquisadores.

5. CONCLUSÃO

Apesar das dificuldades de pesquisa, o trabalho apresenta um pouco do debate sobre a politização da política externa, e mostra, na prática, essa politização, através dos materiais observados sobre os atores escolhidos, conversando com os objetivos de apresentar as negociações, apresentar o posicionamento dos atores, e fazer uma breve análise sobre eles.

É importante frisar, contudo, que apesar de o foco aqui ter sido em negociações comerciais, pela existência de maior disponibilidade de materiais sobre elas, pensar essa politização da política externa também significa pensar em outros tipos de negociação, como as voltadas para o meio ambiente, para questões de gênero, direitos humanos, questões religiosas, entre outras. Assim, trabalhos futuros que venham a ser construídos sobre esses temas podem ser muito importantes, tanto em termos de ajudar a compreender quais são os atores interessados em cada uma delas e como se posicionam, quanto em termos de servir de base de comparação com as negociações comerciais.

É pouco provável, observando o cenário deste trabalho e o cenário presente da política brasileira, que em algum momento futuro possa haver um novo insulamento do Itamaraty. Compreender então quem é importante observar para cada área que se busca estudar dentro da política externa é um desafio para os cientistas sociais e, sobretudo, para os profissionais de Relações Internacionais brasileiros.

Pensando um pouco nas potencialidades de pesquisa para além deste trabalho, há alguns caminhos interessantes que podem ser trilhados. Um deles é, como já foi dito por aqui, apresentar um olhar mais aprofundado para dentro dos ministérios brasileiros. A grande maioria deles possui departamentos voltados para negociações internacionais e entender como esses departamentos pensam, se organizam e buscam exercer influência sobre seus próprios ministérios e sobre outros ministérios seria um resultado bem curioso de conseguir.

Outro ponto interessante é observar os posicionamentos dos atores vistos neste trabalho para a década seguinte à aqui observada, construindo um processo de observação de quais tendências continuaram, quais se alteraram, e por que isso aconteceu. A isso, seria interessante acrescentar também mais atores, de centros de pesquisa, de Universidades, de Organizações Não-Governamentais nacionais e internacionais. Grandes trabalhos de entrevistas, como feitos por Amaury de Souza, ainda são raros, mas cada vez mais necessários.

Por fim, diante do fato de o site do ICONE ter saído do ar ao longo da realização da pesquisa, não se pode terminar esse trabalho sem fazer um clamor: a quem quer que vá pesquisar política externa brasileira e grupos de interesse, por favor, baixe sempre todos os documentos

de posição encontrados, para evitar que eles sejam perdidos, e partes importantes da história brasileira e internacional que podem ser extraídas a partir deles sejam esquecidas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. **CNA cobra explicação sobre Venezuela no Mercosul**. 2006. Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1310834-cna-cobra-explicacao-sobre-a-venezuela-no-mercosul>>. Acesso em 26 nov. 2020.

AGROLINK. **Roberto Rodrigues afirma que Alca ainda é uma incerteza**. 2003. Disponível em: <[ALLISON, Graham T. **Conceptual models and the Cuban missile crisis**. The american political science review, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.](https://www.agrolink.com.br/noticias/roberto-rodrigues-afirma-que-alca-ainda-e-uma-incerteza_13852.html#:~:text=%22Apesar%20dos%20poucos%20avan%C3%A7os%2C%20a,americano%2C%20principalmente%20no%20setor%20agr%C3%ADcola.>>. Acesso em 26 nov. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

AMORIM, C. L. N. **Conversas com jovens diplomatas**. Saraiva Educação SA, 2011.

AMORIM, C. L. N. **Breves narrativas diplomáticas**. Saraiva Educação SA, 2017.

ANGELL, Norman. **The great illusion: A study of the relation of military power to national advantage**. GP Putnam's sons, 1913.

BAUMANN, Rainer; STENGEL, Frank A. **Globalization and Foreign Policy Analysis: Neglect of or Successful Adaptation to Changing Political Practices?**. In: 51st Annual Convention of the International Studies Association in New Orleans, LA. 2010.

BBC. **Chance de acordo com UE é 'remota', dizem agricultores**. 2004. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040811_mercosuldtl>. Acesso em 26 nov. 2020.

BBC. **Na França, acordo entre UE e Mercosul enfrenta oposição e protestos de agricultores, ambientalistas e até ministros**. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48845254>>. Acesso em 26 nov. 2020.

BRASIL. Decreto N° 72161. 1973. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/494801/publicacao/15821663>>. Acesso em 26 nov. 2020.

BONOMO, Diego Zancan et al. **A mobilização empresarial para a trílice negociação comercial: ALCA, Mercosul-União Européia e OMC (1994-2004)**. 2006.

BORBA, Jonatan Carvalho de. **A imprensa como ator de política externa: a cobertura da adesão da Venezuela ao Mercosul pela folha de São Paulo e o Estado de São Paulo**. 2017.

CAMEX. **Ata da XXII reunião da Câmara de Comércio Exterior**. 2003. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCAMEX/Ata_22.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CAMEX. **Ata da XXXI reunião da Câmara de Comércio Exterior**. 2004. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCAMEX/Ata_31_Camex_Redigido.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CAMEX. **Ata da XLIII reunião da Câmara de Comércio Exterior**. 2005. Disponível em: <http://camex.gov.br/images/PDF/AtasCAMEX/Ata_43_Camex.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CAMEX. **Ata da XLVI reunião da Câmara de Comércio Exterior**. 2006. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCAMEX/Ata_46_Camex.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CAMEX. **Ata da L reunião da Câmara de Comércio Exterior**. 2007. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/images/PDF/AtasCAMEX/Ata_50_Camex.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CASTELAN, D.R. **Internacionalização econômica e coalizões políticas**. Rio de Janeiro. UERJ. 2014.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Revista brasileira de política internacional, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CNA. **POSIÇÃO DA CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA SOBRE A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS - ALCA**. 2003. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/SpComm/SOC/thm_meet/cstmi2_p.asp>. Acesso em 26 nov. 2020.

CNA. **Institucional**. 2020. Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/cna>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CNI. **Adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos para o Brasil**. 2006a. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/07/31/1119/20120731183150645607a.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CNI. **Indústria defende negociação equilibrada na OMC**. 2006b. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/07/31/1119/20120731181643649290a.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CNI. **Ratificação do Ingresso da Venezuela no Mercosul**. 2012. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/CNI/nota-da-cni-sobre-entrada-da-venezuela-no-mercosul>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CONTAG. **Anais do 7º Congresso da CONTAG**. 1998. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=540&dc=1&nw=1>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CONTAG. **Anais do 8º Congresso da CONTAG.** 2001. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1960528125_19012017151422.pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

CONTAG. **Anais do 9º Congresso da CONTAG.** 2005. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=537&dc=1&nw=1>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CONTAG. **Anais do 10º Congresso da CONTAG.** 2009. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=536&dc=1&nw=1>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CONTAG. **Quem somos.** 2020. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=1&nw=1>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CORREIO BRAZILIENSE. **Presidente da CNI: Mercosul não funciona e prejudica negócios do país.** 2010. Disponível em em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2010/11/17/internas_economia,223515/presidente-da-cni-mercosul-nao-funciona-e-prejudica-negocios-do-pais.shtml>. Acesso em 26 nov. 2020.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

CUT. **8ª Plenária Nacional da CUT.** 1996. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/119>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CUT. **9ª Plenária Nacional da CUT.** 1999. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/120>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CUT. **10ª Plenária Nacional da CUT.** 2002. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/121>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CUT. **11ª Plenária Nacional da CUT.** 2005. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/122>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CUT. **O Mercosul se fortalece com a ALCA.** 2007. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/o-mercosul-se-fortalece-com-a-entrada-da-venezuela-8c19>>. Acesso em 26 nov. 2020.

CUT. **12ª Plenária Nacional da CUT.** 2008. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/123>>. Acesso em 26 nov. 2020.

DE OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **ANÁLISE DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA SOB A SUA PERSPECTIVA HISTÓRICA NEGOCIAL: O PAPEL DOS ATORES NÃO ESTATAIS NO BRASIL.** Revista Brasileira de Direito Internacional. 2019.

ESTADÃO. **O Mercosul e a União Europeia.** Editorial. 1994. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19941128-36930-nac-0003-edi-a3-not/busca/Mercosul>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **A Venezuela no Mercosul.** Editorial. 1995. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19950520-37103-nac-0003-edi-a3-not/busca/Venezuela+Mercosul>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Os empresários e a criação da ALCA.** Editorial. 1997. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970420-37804-nac-0004-edi-a3-not/busca/Alca>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **A dificuldade de Clinton para fazer a ALCA.** Editorial. 1997b. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970420-37804-nac-0004-edi-a3-not/busca/Alca>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **O empresariado descobre o mundo.** Editorial. 1998a. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980320-38138-spo-0003-edi-a3-not/busca/negocia%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Uma reunião de cúpula esvaziada.** Editorial. 1998b. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980414-38163-spo-0003-edi-a3-not/busca/Alca>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Começa o jogo Mercosul-UE.** Editorial. 1999. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19990702-38608-nac-0003-edi-a3-not/busca/negocia%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Escolha Desnecessária.** Editorial. 2000. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20000925-39059-nac-0003-edi-a3-not/busca/negocia%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **UE e Mercosul apressam o passo.** Editorial. 2001a. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20010326-39241-nac-3-edi-a3-not/busca/Alca>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Uma Rodada contra a insegurança.** Editorial. 2001b. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20010326-39241-nac-3-edi-a3-not/busca/Alca>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Movimento anti-Alca faz cúpula paralela em Quebec.** 2001c. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,movimento-anti-alca-faz-cupula-paralela-em-quebec,20010413p24017>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **O jogo da ALCA fica mais duro.** Editorial. 2003a. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030213-39930-nac-3-edi-a3-not/busca/Alca+negocia%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Estamos num bom caminho, diz Furlan sobre a Alca.** 2003b. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estamos-num-bom-caminho-diz-furlan-sobre-a-alca,20031002p22072>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Representantes da Indústria criticam política externa.** 2006. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,representantes-da-industria-criticam-politica-externa,20060621p36210?req=economia/2006/not20060621p36210.htm>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Doha ou Mercosul?** Editorial. 2007. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20071012-41632-nac-3-edi-a3-not/busca/Doha>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Um sócio perigoso.** Editorial. 2007b. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070611-41509-nac-3-edi-a3-not/busca/negocia%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **O Brasil pós-Doha.** Editorial. 2008. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20080731-41925-nac-3-edi-a3-not/>>. Acesso em 26 nov. 2020.

ESTADÃO. **Sem Doha, sobra a Europa.** Editorial. 2009. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090806-42296-nac-3-edi-a3-not/busca/Alca>>. Acesso em 26 nov. 2020.

EXTRA. **CNI lamenta fracasso da Rodada de Doha.** 2008. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia/cni-lamenta-fracasso-da-rodada-de-doha-550563.html>>. Acesso em 26 nov. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa.** Juruá Editora. 2007.

FOLHA DE SP. **Leia a íntegra da Declaração do Rio.** 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc30069909.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

FOLHA DE SP. **Para Rodrigues, acordo com UE pode sair dentro do prazo.** 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u89362.shtml>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

FOLHA DE SP. **Venezuela quer entrar no Mercosul.** 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u3356.shtml>>. Acesso em 26 nov. 2020.

G1. **Na França, acordo entre UE e Mercosul enfrenta oposição e protestos de agricultores, ambientalistas e até ministros.** 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/07/07/na-franca-acordo-entre-ue-e-mercosul->

enfrenta-oposicao-e-protestos-de-agricultores-ambientalistas-e-ate-ministros.ghtml> Acesso em 26/11/2020.

GARRISON, Jean A. **Foreign policy analysis in 20/20: a symposium**. *International Studies Review*, v. 5, n. 2, p. 155-202, 2003.

GEHRE, Thiago. "**Dança Das Cadeiras**" No Mercosul: Uma Avaliação Crítica. *Meridiano 47*, v. 13, n. 133, p. 54, 2012.

GILBOA, E. **Global Communication and Foreign Policy**. *Journal of Communication*. 2002.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Palgrave Macmillan, 2003.

HILL, Christopher. **Foreign policy in the twenty-first century**. Macmillan International Higher Education, 2015.

HUDSON, Valerie. M. ; Vore, C. S. **Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow**. *Mershon International Studies Review*. 1995.

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. 2nd edition. Rowman & Littlefield Publishers, 2013.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JANK, Marcos. **O agribusiness brasileiro e as negociações internacionais**. *Revista de Política Agrícola*, v. 11, n. 3, p. 15-26, 2002.

JANK, Marcos. **Precisamos ter uma meta clara**. 2004. ICONE. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

JANK, Marcos. **Agronegócio versus agricultura familiar?**. 2005. ICONE. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

JANK, Marcos. **Discurso em Comissão da ALCA na Câmara dos Deputados**. 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0396/04>>. Acesso em 26 nov. 2020.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. **Power and interdependence**. *Survival*, v. 15, n. 4, p. 158-165, 1973.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 25, n. 4, p. 370-390, 2005.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **A tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e perspectivas**. 2011.

LIMA, MMO. **Jogo de dois níveis: grupos de interesse e política externa**. São Paulo: FAPESP, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A politização da política externa e os interesses nacionais.** 2009. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/42063/noticia.htm?sequence=1&isAllo wed=y>> Acesso em 26 nov. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Política da política externa, jornadas de junho e participação social.** Boletim OPSA: Especial, Rio de Janeiro, v. 2, p.2-9, out. 2013.

LOPES, Dawisson Belém. **A política externa brasileira e a " circunstância democrática":** do silêncio respeitoso à politização ruidosa. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

MERCOSUL. Tratado de Assunção: Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai. 1991. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em 26 nov. 2020.

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

MILANI, Carlos RS; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado;. **Atores não estatais e trade policy-making no Brasil:** análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. Dados, v. 55, n. 2, p. 367-401, 2012.

MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. **Internationalization and domestic politics: An introduction.** Internationalization and domestic politics, p. 3-24, 1996.

NASSAR, André Meloni. **Digerindo o colapso de Doha.** ICONE. 2008. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

NASSAR, André Meloni. **Acordos bilaterais batem à nossa porta.** ICONE. 2010. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

NEUMANN, Iver B. **Foreign policy in an age of globalization.** In: Theorizing foreign policy in a globalized world. Palgrave Macmillan, London, 2015. p. 45-57.

REBRIP. **Boletim REBRIP n°2.** 2005a. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/e3272552a08e983437d1beac2aad1b93/file/boletim-20junho-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP n°3.** 2005b. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/3a3234c964c9735767131631928925f5/file/boletim-20julho-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP n°4.** 2005c. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/749e1a0cd346443ca24d4c66352f9c78/file/boletim-20agosto-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº5.** 2005d. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/e7ffaa7046874edfbb71bb78b4bb2658/file/boletim-20setembro-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº6.** 2005e. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/3fe3b43e82246fe636f1dc1f8ac1b6b2/file/boletim-20outubro-20novembro-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº8.** 2006a. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/1f556c5bb0faf4e58426bcd17e293473/file/boletim-20rebrip-20-202006-01.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº9.** 2006b. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/9040af067e3d2efb828cbcedfb0ed9be/file/boletim-20maio-20junho-202006-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº10.** 2006c. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/8e9490988658c51a65174027ecc299b8/file/boletim-20agosto-20e-20setembro-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº11.** 2007. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/c78af11bc7c848dc6e1e670777fa8210/file/boletim-20dezembro-202007-20final.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Boletim REBRIP nº12.** 2008. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/fb2bed790b17fa4186a8a4605ce6625f/file/boletim-2012-20-202007-20mar-abr.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Seguimos rechaçando uma ALCA com a Europa.** 2017. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/noticias/seguimos-rechacando-uma-alca-com-a-europa-f5b8/>>. Acesso em 26 nov. 2020.

REBRIP. **Institucional.** 2020. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/institucional/>>. Acesso em 26 nov. 2020.

RIOS, Sandra. **Discurso na Comissão Especial da ALCA**, na Câmara dos Deputados. 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0455/04>>. Acesso em 24 de novembro de 2020.

RODRIGUES, Gilman Viana. **A primavera das negociações.** Gazeta Mercantil. 2004. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/491938/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 26 nov. 2020.

RODRIGUES, Tatiana S. Fukuda; DE PAULA, Nilson M. **A agricultura nas negociações da Rodada Doha e suas implicações para o Brasil.** Revista de Economia, v. 34, n. 2, 2008.

ROSSI, Clóvis. **Europa e Mercosul querem união até 2020**. Folha de SP. 1994. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/25/brasil/17.html>>. Acesso em 26 nov. 2020.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira**: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTOS, Lucas Bispo dos. **As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia**: o posicionamento brasileiro e seus ímpetus de negociação. 16º Congresso Internacional ForMerco. 2017.

SILVA, Erica Cruz. **Atuação do empresariado brasileiro no governo Lula**: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SOUZA, Amaury et al. **A agenda internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Elsevier Brasil, 2009.

TACHINARDI, Maria Helena. **As negociações internacionais**. ICONE. 2004a.. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

TACHINARDI, Maria Helena. **Vários caminhos, poucas opções**. ICONE. 2004b. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

VALOR ECONÔMICO. **FIESP quer deixar Venezuela fora do Mercosul**. 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/482878/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 26 nov. 2020.

VEIGA, Pedro da Motta. **Política comercial no Brasil**: características, condicionantes domésticos e policy-making. Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais, p. 71-162, 2007.

VISENTINI, Paulo. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. Elsevier Brasil, 2013.

WALTZ, Kenneth Neal et al. **Theory of international politics**/Kenneth N. Waltz. 1979.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge University Press, 1999.

ZÜRN, Michael. **The politicization of world politics and its effects**: Eight propositions. European Political Science Review, v. 6, n. 1, p. 47-71, 2014.