

Os empresários no Mercosul: distância ou participação?

Entrepreneurs in Mercosur: distance or participation?

PAULO AFONSO MONTEIRO VELASCO JÚNIOR¹

Resumo: O Mercosul foi criado como um projeto fundamentalmente intergovernamental, com baixa participação dos atores sociais ou da classe empresarial. Com o passar dos anos, criaram-se espaços abertos a atuação dos empresários, mas percebe-se uma falta de articulação verdadeiramente regional ou transnacional. Há, na verdade, uma falta de representação nacional, com grupos organizados setorialmente e com posições muito distintas em face do projeto integrador. Os contenciosos comerciais próprios da relação entre Brasil e Argentina nos últimos quinze anos explicam-se, em parte, por conta das pressões exercidas por grupos empresariais influentes sobre os governos nacionais, mas nem sempre representativos na economia do país. A ausência de um diálogo mais efetivo sobre a integração entre os governos nacionais e entidades empresariais representativas tem sido uma característica do Mercosul desde a sua criação e ainda hoje se manifesta com resultados negativos para o processo integrador.

Palavras-chave: Integração regional, Mercosul, empresários, representatividade.

Recebido em:
01 de Dezembro de 2015

Received on:
December 01, 2015

Aceito em:
20 de Dezembro de 2015

Accepted on:
December 20, 2015

DOI: 10.12957/rmi.2015.19916

Abstract: Mercosur was created basically as an intergovernmental project, with low participation of social actors or entrepreneurs. Over time, some spaces were opened to businessmen influence, however there is no truly regional or transnational coordination. There is actually a lack of national representation, with interest groups organized into economic sectors and with very different positions with regard to regional integration. Trade disputes between Brazil and Argentina in the last fifteen years can be partially explained because of the pressures exerted by business groups with large influence over national governments, but not always important to national economy. The absence of a more effective dialogue about integration between national governments and representative business associations has been a characteristic of Mercosur since its creation and may explain some negative outcomes in the integration process.

Keywords: Regional integration, Mercosur, entrepreneurs, representativity.

¹Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor do PPGRJ/UERJ. **Endereço para correspondência:** Rua São Francisco Xavier, 524, Pavilhão - João Lyra Filho, 9º andar, Bloco F, sala 9037, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ - CEP: 20550-013. **Email:** paulo.velasco@uerj.br

Introdução

Não obstante a proximidade geográfica entre Brasil e Argentina, o fluxo de investimentos no plano bilateral não era uma prática comum até o final dos anos 80. As dificuldades no diálogo político durante as décadas de 60 e 70, bem como a baixa complementaridade econômica entre modelos de desenvolvimento de forte caráter nacionalista desestimularam a instalação de empresas brasileiras e argentinas no mercado vizinho.

Durante a segunda metade dos anos 80, percebe-se um impulso à entrada de capital argentino no Brasil, estimulado por fatores como: a experiência internacional adquirida desde o final dos anos 70 pelas empresas argentinas; a expressiva dimensão do mercado consumidor brasileiro; a boa receptividade dos produtos e as restrições à importação existentes no Brasil (o que tornava conveniente para as empresas platinas produzirem diretamente no país). Nesse momento, dá-se a entrada, por exemplo, de empresas como: Arcor, La Sereníssima, Sancor, Banco Exprinter, entre outras.

Na década de 90, há grande entrada de investimentos brasileiros na Argentina, sob a forma de *joint-ventures* ou até mesmo fusões com empresas locais. Percebe-se, ainda, uma ampla

concentração do capital brasileiro no setor industrial e de serviços. Dentre as razões que estimularam a internacionalização de empresas brasileiras em direção à Argentina naquele período é possível destacar: a estabilidade monetária e política no país vizinho provocada pelo Plano de Convertibilidade e o interesse na elaboração de um produto mais adequado ao mercado local, mediante a transferência do processo produtivo para esse país. Com a adoção do Plano Real em 1994 haverá estímulo adicional, pois a estabilidade permitirá às empresas um planejamento mais adequado na busca por participação no mercado externo.

O estímulo provocado pelo lançamento do Mercosul tampouco pode ser ignorado. A substituição da perspectiva histórica de competição e conflito em favor de uma agenda marcada pela lógica da cooperação e pela busca da complementaridade foi decisiva para o avanço dos investimentos diretos entre os sócios. Entre 1991 e 1997, o volume de investimentos diretos entre os sócios eleva-se de cerca de 80 milhões de dólares para mais de 400 milhões de dólares.

Nesse momento, a concentração dos investimentos e negócios brasileiros no Mercosul era evidente.

“Na primeira metade da década de 90, a abertura econômica estimulou um processo de reestruturação empresarial e houve, simultaneamente, uma nova fase de internacionalização exportadora das empresas manufatureiras. A diversificação do porte das empresas com investimentos no exterior acentuou-se ainda mais na década de 90, e a localização dos investimentos concentrou-se nos países do Cone Sul (mais de 50% do total investido no período).” (Corrêa e Lima 2008, p. 261).

“De acordo com pesquisa realizada em junho de 1995, pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), pequenas, médias e grandes empresas paulistas apontaram a Argentina como seu principal sócio. Cerca de 85 % das empresas consultadas mantinham negócios nesse país, 65% no Uruguai e 63 % no Paraguai.” (Cavariani 2005, p. 269).

Com o avanço da integração mercosulina, “os empresários descobriram a necessidade de incorporar o espaço regional como referência, o que provocou importantes ajustes nas estratégias para a conquista de novos mercados e gestão produtiva” (Cavariani 2005, p. 275).

O embaixador Antonio José Ferreira Simões confirma a importância máxima do Mercosul para o empresariado

brasileiro também nos dias atuais, especialmente no tocante às exportações de manufaturados²: “[...] a diminuição da participação do bloco no comércio total é relativa. Para o que realmente importa, que são os produtos de mais alto valor agregado, o Mercosul é fundamental” (Simões 2012, p. 74).

Além da dimensão comercial, chama a atenção também a própria presença crescente de empresas brasileiras no Mercosul e especialmente na Argentina. A Loma Negra, por exemplo, maior cimenteira argentina, é da Camargo Corrêa, a Coteminas comprou a maior fabricante de toalhas do vizinho platino, o Banco Patagônia foi incorporado pelo Banco do Brasil e a tradicional cervejaria Quilmes pertence à Inbev. Além desses exemplos, as gigantes Petrobras e Vale³ mantém importantes ativos nos países vizinhos.

A articulação empresarial e industrial no Brasil democrático: fragilidade institucional e baixa representatividade

Desde os anos 80, com o processo de transição democrática em curso no Brasil, algumas associações empresariais foram formadas com vista

²Os manufaturados representam cerca de 90% das exportações brasileiras para o Mercosul e apenas 5% das exportações brasileiras para a China (Simões, 2012).

³Em 2013 houve celeuma por conta do anúncio de retirada dos investimentos da Vale no projeto de potássio Rio Colorado na Argentina.

a ampliar a representação da classe nos rumos da política e na tomada de decisões. Assim, para além das tradicionais e pouco representativas FIESP e CNI surgem entidades como o Programa Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), a União Brasileira de Empresários (UBE) e a Ação Empresarial.

O PNBE e o IEDI surgem respectivamente em 1987 e 1989, a partir da iniciativa de empresários paulistas frustrados com a FIESP e com a política econômica do governo Sarney. Logo se percebe, contudo, a baixa representatividade de ambas as entidades, atuando a primeira fundamentalmente em nome dos pequenos e médios empresários e a segunda em nome dos grandes grupos industriais do país.

Nenhuma das duas entidades empresariais criadas durante o início da Nova República conseguiu afirmar-se institucionalmente ou legitimar-se junto ao governo como representante legítima dos empresários. *“Organizations such as IEDI and PNBE demonstrated the perceived inadequacies of FIESP at the same time they further fragmented the*

organization of business” (Schneider 2004, p. 117)⁴.

A UBE e a Ação Empresarial sofreram de limitações equivalentes. A primeira apareceu com o objetivo de facilitar a ação coletiva da classe empresarial no sentido de influenciar os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1988, mas em pouco tempo revelou alguns passivos, como as divergências internas e a falta de pessoal e meios institucionais. *“Part of the aggregation problem in UBE derived from the fact that each association hammered out a specific and detailed wish list before discussing its position with other associations”* (Idem 2004, p. 119)⁵.

A Ação Empresarial, criada em 1993, tampouco alcançou êxito importante como entidade representativa, embora tenha viabilizado alguma articulação entre grupos industriais na defesa de reformas constitucionais. A falta de base institucional impediu, contudo, o seu reconhecimento e consolidação como uma unidade de ação. Os empresários ligados à entidade não agiam em seu

⁴O trecho correspondente na tradução é: “Organizações como o IEDI e o PNBE revelaram as conhecidas inadequações da FIESP ao mesmo tempo em que fragmentavam ainda mais a organização do empresariado.”

⁵O trecho correspondente na tradução é: “Parte do problema de agregação na UBE resultava do fato de que cada associação apresentava seus objetivos específicos e detalhados antes de discutir suas posições com as outras associações.”

nome, percebendo que a soma das partes era mais influente que o todo.

No Brasil, diferentemente do México e do Chile, os empresários não se sentiram verdadeiramente ameaçados em seu conjunto pelos sindicatos ou pela esquerda, optando por estratégias mais segmentadas e particularistas na sua busca por influência sobre a política e o governo. Tampouco houve da parte do Estado, qualquer estímulo à criação de entidades industriais e empresariais representativas a nível nacional.

Mais recentemente, no âmbito do governo Lula, houve a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁶, como uma iniciativa inédita de diálogo entre governo e sociedade civil, que congrega 90 representantes de diversos segmentos da sociedade entre sindicalistas, empresários, intelectuais e personalidades, além de 17 integrantes do Executivo Federal. O objetivo do CDES é permitir o trânsito de informações e a troca de pontos de vista para pensar-se de forma integrada o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Nesse foro, contudo, também é visível a falta de empenho do Estado no

fortalecimento da representação empresarial. Boa parte dos membros ligados ao empresariado e à indústria não representa qualquer associação ou grupo, mas atuam individualmente. É ilustrativa a ausência da Confederação Nacional da Indústria.

Ao contrário do empresariado, as grandes centrais sindicais estão representadas no Conselho, o que, aliás, reflete também a maior capacidade de articulação nacional dos sindicatos, fenômeno visível desde a criação da Central Única de Trabalhadores (CUT).

As origens da articulação empresarial no Mercosul

Uma primeira iniciativa regional de articulação da classe empresarial, antes mesmo da criação do Mercosul, ocorre em 1989 com a criação do Conselho Empresarial da América Latina. O Conselho Empresarial da América Latina (CEAL⁷) é uma rede de empresários latino-americanos que visa a estimular o envolvimento dos membros no intercâmbio e na cooperação entre os países da região, ademais de fortalecer o ambiente para os negócios na região. “*CEAL respalda los procesos de integración, tales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina, y ejercicios similares que refuerzan los*

⁶Criado pela Lei nº 10683 de 2003.

⁷O CEAL reúne cerca de 600 líderes empresariais, agrupados em 21 Capítulos nacionais.

*lazos de Latinoamérica entre si y con el mundo*⁸” (CEAL, 2008).

Os membros do CEAL são empresários de grande representatividade em seus setores econômicos de atuação e são escolhidos a título pessoal, por seu histórico, expertise, experiência, bem como pela importância econômica das organizações e companhias que representam na qualidade de Diretores Gerais ou Presidentes.

“A integração regional, em sentido amplo, terá maior possibilidade de êxito se os empresários participarem ativamente. Assim, o propósito institucional do CEAL é estimular a presença da empresa privada como agente de transformações” (CEAL, 2012).

A atividade mais importante do CEAL é a Reunião Plenária Anual, foro no qual se analisam temas relativos aos objetivos do CEAL e se discutem a situação econômica, social e política da região. Tem destaque também nesses encontros o estímulo à relação entre os membros, tanto a nível profissional e de negócios, como social e pessoal. A

última ocorreu em outubro de 2015 no Rio de Janeiro, sob o título “*América sin fronteras*”.

Vale reconhecer que a criação dessa rede de empresários é uma resposta ao contexto internacional e regional, marcado pela globalização e por uma nova onda de regionalismo. Para o empresariado brasileiro, o pertencimento a esse tipo de iniciativa tem um caráter pioneiro, tendo em vista que até a década de 1990, considerando a pouca abertura da economia brasileira, o foco das empresas estava no mercado interno, com pouca expressividade nas exportações para os vizinhos e menos ainda na internacionalização dos investimentos⁹.

Até mesmo as empresas multinacionais que se instalaram no Brasil até os anos 90 vieram ocupar o mercado interno, sem considerar o mercado brasileiro como plataforma de exportação para a região, algo impossível em função da limitada abertura comercial entre os vizinhos.

A própria instabilidade macroeconômica da época dificultava ações mais ousadas do empresariado

⁸O trecho correspondente na tradução é: “O CEAL apoia os processos de integração, tais como o Mercosul e a Comunidade Andina, e exercícios similares que reforçam os laços dos países latino-americanos entre si e com o resto do mundo.

⁹Já na década de 1980, contudo, era intensa a atuação de empreiteiras brasileiras em regiões como África e Oriente Médio, além do alcance internacional da Petrobras, sobretudo a partir da criação da Braspetro em 1972.

nacional no diálogo e na conquista de mercados externos. Para Teixeira da Costa (citado por Wanderley, 2005), “a economia inflacionária até meados dos anos 90 exigia um tempo de curto prazo para os empresários, o que gerava um imediatismo e uma falta de interesse em visões estratégicas para o futuro”.

No tocante à criação do Mercosul, a participação do setor empresarial dos países envolvidos foi inicialmente muito limitada. Segundo Ben Ross Schneider (2004, p. 224), *“Overall, Brazil’s participation in Mercosur was state-led, with business playing a minor role”¹⁰*.

Teixeira da Costa (citado por Wanderley 2005, p. 232) compartilha da mesma visão:

“[...] o Mercosul aconteceu apesar dos empresários, porque o empresariado brasileiro teve pouquíssima participação nesse processo. O Mercosul sempre foi visto pelo empresariado como um projeto estratégico, um capricho do governo, político, e não como algo que lhes interessasse diretamente. O Mercosul passa a ser um fato importante para os empresários brasileiros [...] quando a Argentina inicia o seu processo de conversibilidade, o que torna as exportações

brasileiras para a Argentina extremamente competitivas”.

O embaixador José Botafogo Gonçalves, que esteve um longo período à frente da embaixada do Brasil em Buenos Aires, confirma: “o processo de negociação do Mercosul, em suas origens, necessitava ser conduzido pela chamada ‘diplomacia presidencial’. Com isto estive de acordo. Do contrário não teríamos conseguido. Os empresários não permitiriam” (citado por Cavariani 2005, p. 258).

O empresariado acabou sendo incorporado em algumas iniciativas pontuais, mas sem grande projeção. Em dezembro de 1991 é criado o Conselho Industrial do Mercosul (CIM), para que os empresários pudessem intervir no processo de formação do Mercosul e, quando necessário, defender seus interesses em face de medidas julgadas prejudiciais.

A iniciativa da criação do CIM foi das confederações nacionais da indústria dos países do Mercosul, que entregaram o documento de constituição do órgão aos presidentes dos membros.

Com o lançamento do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) abre-se também espaço para a participação empresarial, ao lado dos sindicatos e associações de classe. Contudo, o FCES limita-se à condição de órgão

¹⁰O trecho correspondente na tradução é: “De um modo geral, a participação do Brasil no Mercosul foi conduzida pelo Estado, com os empresários tendo um papel menor.”

consultivo, tendo pouca influência prática na definição das diretrizes do bloco e na condução do processo integrador.

A preocupação dos Estados parece ter sido mais no sentido de evitar uma coalizão empresarial contra o Mercosul do que propriamente articular uma coalizão pró-Mercosul (como aconteceu no México em face do NAFTA). Isso explica a ampla oferta de exceções e concessões a determinados segmentos influentes das indústrias dos países membros, como é o caso do setor de têxteis e calçados na Argentina, à revelia da liberalização buscada pelo bloco.

Outro mecanismo empresarial digno de nota é o chamado Grupo Brasil, que foi criado em janeiro de 1994 e reúne empresários brasileiros que atuam na Argentina, buscando a articulação de estratégias conjuntas para aquele mercado, bem como servir de fonte de informação para governos e empresas.

Com o passar dos anos, e contando com o claro apoio da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, o Grupo evoluiu de um simples foro de debate e auxílio mútuo para um mecanismo voltado para o aproveitamento de recursos e oportunidades, alianças estratégicas e divulgação de produtos (Cavariani, 2005).

Vale notar que a participação dos empresários no bloco passa a ser positiva quando se pensa o Mercosul como uma forma de aprendizagem, objetivando o lançamento de estratégias empresariais competitivas, a exemplo do trabalho realizado pelo Grupo Brasil no mercado argentino: “Manter as autoridades cientes das necessidades e das dificuldades dos empresários significa contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração e consequentemente, conseguir que mais empresas e atores apoiem o projeto”. (Idem 2005, p. 327)

Dificuldades para a articulação empresarial no Mercosul

Para além das limitações nas instâncias de representação do empresariado no Mercosul, é fundamental perceber que o setor de negócios não é um conjunto coeso e uniforme, nem mesmo a nível doméstico. As empresas não têm os mesmos interesses e mantêm frequentemente visões concorrentes e até opostas acerca de numerosas questões políticas ou legislativas na condução do processo integrador.

“A predominância da lógica setorial e de interesses particulares enfraquece o movimento mais amplo. As concessões pontuais, que na maioria das vezes trazem grandes benefícios a um determinado grupo de empresas,

tomam o lugar de políticas gerais que possam beneficiar o setor privado de maneira geral” (Degenszajin citado por Wanderley 2005, p. 231).

Luiz Eduardo Wanderley (2005) afirma que falta uma organização empresarial amplamente representativa no âmbito do Mercosul, capaz de unificar o setor em seu conjunto e pressionar os governos e a sociedade para atenderem às suas demandas.

A inserção das empresas no Mercosul resultou muito mais de suas potencialidades individuais do que de uma estratégia ampla e organizada do setor. A presença nos Paramentos, os *lobbies* em defesa de interesses próprios, as declarações de líderes de prestígio, o acesso privilegiado à grande mídia, a participação em conselhos, entre outras iniciativas, têm caracterizado a influência das grandes empresas nas discussões relativas ao Mercosul.

Com isso, grupos corporativos que dependem largamente do Estado para obter vantagens comparativas tendem a adotar uma postura conservadora no tocante à liberalização comercial no processo integrador, pressionando seus governos a adotarem ou manterem barreiras protecionistas contra as mercadorias do país vizinho e sócio no Mercosul. “*The piecemeal approach to*

integration was stymied by sectoral lobbies in both countries that made negotiations more difficult” (Schneider 2004, p. 224)¹¹.

Entre empresários brasileiros e argentinos tem sido muito marcante esse cenário, notadamente após a crise do bloco com a maxidesvalorização do real em 1999, quando passou a haver uma tendência de reversão do déficit comercial do Brasil com a Argentina em função do barateamento das mercadorias brasileiras.

A limitada representatividade das organizações nacionais do setor industrial, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Unión Industrial Argentina (UIA) compromete a eficácia da ação coletiva e dificulta a sua articulação no plano regional ou transnacional.

Segundo Schneider,

“big industrialists generally invested little time in the regular activities of corporatist associations. The main reasons for this lack of interest were the corporatist distortions in representation – regional in CNI (Confederação Nacional da

¹¹O trecho correspondente na tradução é: “A abordagem fragmentada da integração foi conduzida por lobbies setoriais que dificultaram as negociações.”

Indústria) and sectoral in major state-level federations like FIESP – and the fact that industrialists had other avenues for attempting to influence policy” (2004, p. 123)¹².

“When business did participate, it was usually through narrow sectoral associations or as individual firms or capitalists, in part because encompassing associations lacked institutional capacity and staff. Internal divisions and institutional incapacity limited the effective participation of business associations in trade negotiations” (2004, p. 225)¹³.

Em maio de 1997, durante o III Foro Empresarial das Américas, a UIA e a FIESP decidem criar um Fórum Empresarial Permanente dentro do Mercosul, que foi implementado apenas em 2004¹⁴, coincidindo com a 27ª

Cúpula do Mercosul. A demora no lançamento da iniciativa explica-se em parte pela crise enfrentada pelo bloco a partir de 1999, mas também pela dificuldade em alinhar posições comumente polarizadas e divergentes da classe empresarial. Vale dizer que esse Fórum pioneiro não teve continuidade, sinalizando para as dificuldades de uma ação coletiva dos empresários no âmbito da integração mercosulina.

Em dezembro de 2012, em paralelo à Cúpula do Mercosul realizada em Brasília organizou-se o I Fórum Empresarial¹⁵ do Mercosul, a partir de iniciativa do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, com o apoio da Agência Brasileira de Promoção das Exportações (Apex-Brasil) e da Confederação Nacional da Indústria.

O encontro reuniu cerca de 400 empresários de Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela, além de empresários e diplomatas de outros países, e buscou estimular o envolvimento mais direto das comunidades empresariais dos países do bloco nas discussões sobre a realidade, os desafios e os rumos do processo de integração. As discussões do Fórum

¹²O trecho correspondente na tradução é: “Grandes industriais geralmente investiam pouco tempo nas atividades regulares das associações corporativas. As principais razões para esta falta de interesse eram as distorções na representação das corporações - regionais na CNI e setoriais nos plano das federações de estados importantes, como a FIESP –, além do fato de que os industriais tem outros caminhos para tentar influenciar a política.”

¹³O trecho correspondente na tradução é: “Quando os empresários de fato participavam, isso ocorria a partir de estreitas associações setoriais ou como firmas individuais ou capitalistas, em parte porque associações representativas careciam de capacidade institucional e pessoal. Divisões internas e incapacidade institucional limitaram a efetiva participação de associações empresariais em negociações comerciais.”

¹⁴Nos dias 15 e 16 de dezembro em Belo Horizonte (MG).

¹⁵O fato de ter sido batizado como o I Fórum Empresarial do Mercosul indica a completa desconsideração da iniciativa pioneira de 2004 em Belo Horizonte.

foram estruturadas ao longo de quatro eixos temáticos: agronegócio, energia, inovação, e infraestrutura e logística.

Vale dizer que, devido ao sucesso da iniciativa, ficou estabelecido que o Fórum Empresarial do Mercosul ocorrerá semestralmente, na ocasião da Reunião Ordinária do CMC e da Cúpula de Presidentes¹⁶.

México e Nafta: empresários organizados e representados no processo de integração regional

Diferentemente do ocorrido nos governos Sarney e Collor no Brasil e Alfonsín e Menem na Argentina, o governo mexicano de Carlos Salinas de Gortari manteve estreito contato com a classe empresarial durante as negociações para o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Vale notar que não faltavam dúvidas diante da perspectiva de adesão do México a um acordo de livre comércio pré-existente¹⁷ entre Canadá e Estados Unidos. As profundas assimetrias econômicas entre os três países da América do Norte e as históricas resistências da classe econômica e

empresarial mexicana à lógica do livre comércio¹⁸ constituíam importantes questionamentos a serem enfrentados pelo governo liberal de Gortari.

A criação da COECE (Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior), com apoio claro do governo, serviu ao objetivo de angariar apoio ao acordo de livre comércio junto ao setor privado. O fato da classe empresarial¹⁹ sentir-se parte do processo negociador (algo que não existiu no Mercosul) teve um grande significado. O governo Gortari designou diversas autoridades para dialogarem e apresentarem detalhes do acordo aos grandes empresários. O aumento no fluxo de informações entre governo e empresários permitiu a identificação das principais preocupações e dúvidas existentes em face às negociações e seus efeitos. Nesse sentido, o Consejo Coordinador Empresarial (CCE) chegou a fazer um levantamento relativo aos interesses e expectativas da classe empresarial com o acordo.

Foi fundamental, portanto, a existência de foros amplos e representativos (como o CCE, a COECE e o CMHN²⁰),

¹⁶Em julho de 2015, ocorreu em Belo Horizonte o V Fórum Empresarial do Mercosul, em paralelo à Cúpula do bloco realizada na cidade de Brasília.

¹⁷CUSFTA de 1988.

¹⁸O México só aderiu ao GATT em 1986.

¹⁹Notadamente as grandes empresas, pois os custos (de tempo e dinheiro) de participação nas reuniões regulares da COECE praticamente excluía as pequenas empresas.

²⁰Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

destinados a criar debate e cotejar visões e perspectivas distintas, sempre no sentido de obter uma posição comum minimamente representativa da classe empresarial como um todo, não obstante a existência de interesses setoriais específicos, algo que certamente não faz parte da realidade setorial e segmentada das representações industriais ou empresarias no Brasil e na Argentina.

O apoio dos empresários deve ser visto, então, como algo fundamental para a adesão mexicana ao NAFTA, ainda mais considerando as características do acordo, que alcança temas sensíveis como serviços, compras governamentais e investimentos²¹ (*deep integration*).

Vale reconhecer, ainda, que mesmo nas negociações da Alca houve uma maior participação de empresários (inclusive brasileiros) do que no âmbito do Mercosul. De fato, a CNI organizou a Coalizão Empresarial Brasileira para participação direta nas negociações, tendo contado inclusive com o apoio do então chanceler Celso Lafer: “[...] devemos contar com a colaboração

fundamental de um setor empresarial mais agressivo. Que trabalhe lado a lado com o governo, como a Coalizão Empresarial vem fazendo no caso das negociações da ALCA [...]” (Lafer citado por Altemani 2005, p. 26).

Empresários brasileiros e argentinos no Mercosul: falta de representação nacional como base para um jogo de soma zero

No âmbito do Mercosul, percebe-se a influência de determinados grupos econômicos de pressão sobre a definição dos interesses do Estado, que se revelam muitas vezes incompatíveis com os interesses dos outros sócios e acabarão por provocar rivalidades e tensões comerciais.

“O que é mais autêntico e justificado como resistência à aliança estratégica ou ao Mercosul são as pressões de setores específicos que se consideram ameaçados pela concorrência do vizinho [...], como demonstra o caso do açúcar, e é preciso ter muita cautela e disposição para o diálogo, dos dois lados, para que controvérsias setoriais como essas não contaminem o projeto de integração [...]” (Gonçalves e Lyrio 2003, p. 21).

A pressão individualizada de certo setores da economia dos dois países, à margem de uma representação empresarial ou industrial mais ampla,

²¹O capítulo 11 do NAFTA relativo a investimentos é emblemático do caráter GATT Plus do acordo, pois possibilita que empresas estrangeiras processem os governos, caso estes adotem leis ou regulamentos contrários a seus interesses e que afetem a suas expectativas de lucro. Muitas das disposições desse capítulo do NAFTA seriam reproduzidas no polêmico Acordo Multilateral de Investimentos da OCDE (AMI ou MAI).

amplia a possibilidade de adoção de medidas protecionistas para atender a interesses particulares, de grupos muitas vezes pouco representativos do PIB nacional, que se sentem prejudicados pela maior competitividade do vizinho. É o caso dos produtores de vinho no Brasil, ou dos fabricantes de têxteis, calçados e móveis na Argentina.

A extrema dificuldade na agregação de interesses no plano nacional pulveriza a cooperação e a ação coletiva do empresariado, levando a ações voluntaristas e individualizadas de grupos de pressão, que embora não representem o conjunto da indústria, acabam influenciando a formação dos interesses e preferências dos Estados.

De fato, diferentemente do que propõem realistas e institucionalistas, os interesses dos Estados não são exógenos ou fixos, mas, ao contrário, determinados por relações sociais estabelecidas em âmbito doméstico e transnacional, inclusive pela ação de atores não estatais. *“Socially differentiated individuals define their material and ideational interests independently of politics and then advance those interests through*

*political exchange and collective action*²².” (Moravcesik 1997, p. 517).

Nesse sentido, *government policy is constrained by the underlying identities, interests, and power of individuals and groups (inside and outside the state apparatus) who constantly pressure the central decision makers to pursue policies consistent with their preference*²³ (Idem 1997, p. 518).

A influência dos interesses particulares de grupos econômicos, nem sempre representativos de suas categorias, na formulação das políticas industriais e comerciais de Brasil e Argentina ajuda a explicar a recorrência de contenciosos sobre setores diversos. As medidas restritivas adotadas à revelia de qualquer coordenação macroeconômica dificultam a consolidação da União Aduaneira e a promoção de objetivos fundamentais como a articulação de cadeias produtivas.

“As entidades empresariais [...] atuam em geral através de lobbies

²²O trecho correspondente na tradução é: “Indivíduos diferentes socialmente definem seus interesses materiais e ideacionais independentemente da política e promovem esses interesses através de intercâmbio político e ação coletiva.”

²³O trecho correspondente na tradução é: “A política governamental é influenciada pelas identidades subjacentes, interesses e poderes de indivíduos ou grupos (dentro e fora do aparelho de Estado) que pressionam constantemente os principais tomadores de decisão a buscar políticas compatíveis com suas preferências.”

e, no caso das Confederações ou Câmaras Empresariais Nacionais, nem sempre têm autoridade política para convocar um setor econômico, ou uma grande empresa, para discutir ou negociar algum tema conflitivo. Veja-se, por exemplo, o caso dos inúmeros conflitos setoriais (geladeiras, televisores etc). O FCES poderia ter mediado as negociações e ajudado na busca de soluções. Mas não o fez, porque as entidades empresariais nacionais da indústria dos países envolvidos, provavelmente não teriam o poder de convocação necessário.” (Castro 2007, p. 54).

De fato, a conturbada relação comercial que ambos os países viveram nos últimos anos, fruto da adoção de medidas restritivas ao comércio, notadamente as licenças não automáticas de importação, reflete os interesses de setores como calçados, têxteis, automóveis, papel e celulose, trigo e vinhos. Percebe-se, em muitos desses casos, a influência e pressão de determinado grupo econômico, nem sempre muito representativo no PIB nacional, sobre as práticas governamentais, que acabam por refletir uma lógica contrária ao espírito integrador.

Quando a busca pelas preferências individuais e unilaterais do grupo social dominante de um Estado coaduna-se e

atende aos objetivos dos setores influentes em outros Estados, ou simplesmente tem efeitos insignificantes para estes, haverá incentivos claros para boa coexistência. Em contrapartida, quando a busca pelas preferências por um Estado impõe necessariamente custos (*negative externalities*²⁴) aos grupos dominantes ou influentes dos outros Estados, haverá incentivos para tensão e conflito.

O risco está nos atores que estão na esfera pública para representar grupos de interesses, conforme alerta Habermas: “[...] temos que fazer uma distinção entre atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela” (Habermas 2003, p. 98).

A atuação empresarial no Mercosul revela, então, dois fenômenos determinantes para a ausência de uma maior sinergia entre os empresários dos quatro países: 1) faltam associações representativas dos interesses do empresariado nacional como um todo, conforme visto acima, o que estimula

²⁴O trecho correspondente na tradução é: “Externalidades negativas.”

visões fragmentadas e concorrentes acerca do processo integrador e 2) inexistem até o momento espaços formais de articulação setorial entre empresários no Mercosul ou no Cone Sul, prevalecendo a atuação em torno de seções nacionais, o que acaba por acentuar divisões e posturas individualistas.

“Para além da falta de recursos e das divergências econômicas e administrativas, incidem também sobre os processos de integração os conflitos políticos e de interesses, as idiosincrasias nacionais, a força de inércia que em geral caracteriza as relações institucionais e a inexperiência dos negociadores.” (Izerrougene 2008, p. 111).

Referências bibliográficas

Altemani, H (2005). *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva.

Castro, M. S. P (2007). *Mercosul: frente e verso*. Disponível em: http://training.itcilo.org/actrav/courses/2007/A2-00852_web/Recursos/Horsatti%20-%20Sanchez/Mercosul%20frente%20e%20verso.pdf [Acesso em 14 de Nov. 2012]

Cavariani, C (2005). ‘O Grupo Brasil: experiência de empresários brasileiros na Argentina’, in: L. E. Wanderley, e T. Vigevani (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp.

Corrêa, D. e Lima, G. T (2008). O comportamento recente do investimento direto brasileiro no exterior em perspectiva. *Revista de Economia Política*. v. 28, n. 2, pp. 249-268.

Gonçalves, J. B.; Lyrio, M. C (2003). ‘Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas’. *Dossiê Cebri*. Rio de Janeiro, v. 2, ano 2.

Habermas, J (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2.ed., v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Universitário.

Izerrougene, B (2008). ‘O desafio da integração social no Mercosul’. *Cadernos Prolam/USP*, v. 7, n. 13, pp. 100-112.

Simões, A. J. F (2010). ‘Mercosul: uma visão estratégica às vésperas de seu 20º aniversário’. *Dossiê Cebri*, v. 2, ano 9, pp. 14-16.

_____ (2012). *Eu sou América do Sul*. Brasília: Funag.

Schneider, B. R (2004). *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wanderley, L. E (2005). ‘Sociedade civil, integração regional e Mercosul’, in: L. E. Wanderley, e T. Vigevani (eds.), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp, pp. 207-251.

Outras fontes:

CEAL. *Declaración CEAL*. 2008. Disponível em: <http://www.ceal-int.org/ESP/ceal.htm>. [Acesso em: 10 Nov. 2012].

CEAL. *Declaração CEAL*. 2012. Disponível em: <http://www.ceal-int.org/POR/index.htm>. [Acesso em: 10 Nov. 2012].