

## Permeabilidade da política comercial brasileira diante da participação da Coalizão Empresarial Brasileira durante as negociações do acordo Mercosul e União Europeia

*Brazilian trade policy permeability in the face of Brazilian Business Coalition participation during the negotiations of the Mercosul and European Union agreement*

Alexsandro Eugenio Pereira<sup>1</sup>

Danniele Varella Rios<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Universidade Federal do Paraná, (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. **E-mail:** [alexsep@uol.com.br](mailto:alexsep@uol.com.br) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9613-4702>

<sup>2</sup>Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. **E-mail:** [danniele.vr@hotmail.com](mailto:danniele.vr@hotmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0783-7818>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo investigar em que medida a política comercial brasileira esteve permeável às pressões domésticas exercidas pela Coalizão Empresarial Brasileira - CEB ao longo das negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia. Sustenta-se a hipótese de que a participação desse grupo esteve condicionada à sua contribuição técnica, enquanto sua influência política foi limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores. Para testar essa hipótese, foram analisadas 83 propostas presentes em documento publicado pela CEB, classificadas em técnicas ou “posicionais” e comparadas com o resultado do acordo, disponibilizado pelo Itamaraty. Os resultados apontam para alto grau de permeabilidade de propostas técnicas ( $X=0,75$ ), frente ao baixo grau de permeabilidade de propostas “posicionais” ( $X=0,38$ ). No entanto, para inferir sobre a relação desse resultado com a autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores, seria necessário um aprofundamento da investigação por meio de métodos qualitativos como o *process tracing*.

**Palavras-chave:** Participação empresarial; permeabilidade; política comercial.

## ABSTRACT

This article aims to investigate the extent to which Brazilian trade policy was permeable to domestic pressures conducted by the Brazilian Business Coalition - CEB during trade negotiations between Mercosur and the European Union. The hypothesis holds that this group's participation was conditioned to its technical contribution, while its political influence was limited by the decision-making autonomy of the Ministry of Foreign Affairs. To test this hypothesis, 83 proposals present in a document published by CEB were classified as technical or “positional” and compared with the result of the agreement, published by Itamaraty. The results point to a high degree of permeability of technical proposals ( $X = 0.75$ ), compared to the low degree of “positional” proposals ( $X = 0.38$ ). However, to infer about the linkage between this result and decision-making autonomy of Ministry of Foreign Affairs, it would be necessary to deepen the investigation through qualitative methods such as process tracing.

**Keywords:** Business participation; permeability; trade policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Até meados dos anos 1990, a política externa brasileira era marcada por forte centralização institucional e informalidade nas relações entre agentes públicos e privados. Entretanto, com o objetivo de alavancar as exportações, as negociações comerciais tornaram-se uma das prioridades da agenda de política externa do país e novas estruturas institucionais interministeriais se formaram, ao passo que se construíram modelos organizacionais mais horizontais no intuito de atender as demandas multidisciplinares características de sua diversidade temática (Veiga; Iglesias, 2002).

Além disso, esse movimento de descentralização do processo decisório da política externa trouxe consigo a incorporação de atores não-estatais. Dessa forma, o caráter “interméstico” desse processo foi confirmado (Figueira, 2011) ao demonstrar que os resultados dessa política estão condicionados aos variados modelos de interação política tanto no âmbito doméstico quanto no externo (Milani; Pinheiro, 2013). Eles estão atrelados, também, à capacidade governamental de lidar com o maior pluralismo e transparência na política externa de modo a equilibrar as demandas domésticas e as possibilidades de ganhos na esfera internacional (Hirst; Pinheiro, 1995).

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

Nesse período, foi estabelecido, também, o marco inicial das negociações entre o Mercosul e a União Europeia, a partir da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional em 1995. Em 1999, fixou-se o objetivo de iniciar as negociações com base em três pilares: comercial, político e cooperação. A primeira fase de negociações ocorreu entre 2000 e 2004 com a paralisação resultante da insatisfação das partes com relação às ofertas de acesso a bens, assim como reflexo de inflexões no cenário europeu, como as novas nomeações dos comissários da Comissão Europeia e a inclusão no bloco dos países exportadores agrícolas do leste europeu (Bonomo, 2006).

Entre 2010 e 2012 foi realizada a II Fase de Negociações que, apesar do progresso dos textos negociadores, não produziu avanços significativos. Em abril de 2012, o MRE apresenta um balanço das negociações ao setor privado, afirmando que as dificuldades para avançar na base normativa ocorriam, em grande parte, devido à volatilidade do cenário internacional marcado pela crise europeia e pela influência do calendário eleitoral da França. Outro ponto crítico dessa fase, e ainda pendente nas discussões do marco normativo, era a oferta para a participação de empresas europeias nas compras governamentais brasileiras.

A III Fase de Negociações perdurou de 2016 a 2019 e na qual houve troca de ofertas de acesso aos mercados de bens, serviços e compras governamentais. Segundo representante do MDIC (Ministérios da Indústria, Comércio Exterior e Serviços), em apresentação realizada à CEB, no contexto internacional, o cenário de 2016 foi marcado pelo crescimento do sentimento de antiglobalização e pela tendência de aumento do protecionismo de acordo com alguns eventos

ocorridos no ano, como o BREXIT<sup>3</sup>, a oposição às negociações entre Canadá e UE e a eleição dos Estados Unidos. Já no âmbito doméstico brasileiro, ocorreu maior conscientização da importância do mercado externo, maior apoio à integração comercial e o alinhamento no âmbito do Mercosul para gerar o andamento das negociações<sup>4</sup>.

Entre interrupções e progressos, somente após vinte anos de negociações, em junho de 2019, firmou-se a conclusão da parte comercial do Acordo de Associação. A conclusão do acordo ocorreu com a proposta da completa eliminação de tarifas sobre mais de 90% da lista de produtos comercializados entre os blocos. Além disso, foram aprovadas: (i) linhas de desgravação parcial que determinam a comercialização por meio de quotas; (ii) o estabelecimento de preço de entrada e preferência fixa, levando a oferta europeia a 99% do volume de comércio, contra 91% da liberalização do Mercosul; e (iii) diversas concessões em temas não tarifários. Como exemplo dessas concessões, é possível mencionar a temática das compras governamentais, alvo de disputas durante o processo decisório do acordo. No final, ficou acordado que seria permitida a participação de empresas estrangeiras em licitações públicas e assegurado o padrão internacional de regras de transparência. No entanto, o acesso proporcionado aos países do Mercosul no protocolo de compras será superior ao acesso concedido à União Europeia. No que diz respeito às regras de origem, o Mercosul obteve êxito ao negociar a permissão do acúmulo bilateral de origem e o uso do regime de *drawback*<sup>5</sup> e regimes de isenção<sup>6</sup> nas exportações birregionais (Brasil. MRE, 2019a, p. 10).

Ao longo desses anos, a CEB se mostrou ativa em sua tarefa de defesa de interesses frente aos principais atores do poder executivo no comércio internacional<sup>7</sup>. Em alguns momentos, a CEB defendeu a interrupção das negociações, ou seja, a não conclusão do acordo, como quando avaliou a paralisação da I Fase das negociações como uma decisão sensata. Em outros, reforçou a prioridade de sua conclusão frente aos desafios existentes, como os possíveis impactos das negociações entre os Estados Unidos e a UE e as iniciativas da Aliança do Pacífico que poderiam contribuir para o isolamento do Brasil nas cadeias globais de valor.

---

<sup>3</sup> Saída do Reino Unido da União Europeia.

<sup>4</sup> Resumo das reuniões da CEB.

<sup>5</sup> Importação de insumos com desoneração (suspensão ou isenção) de impostos para a produção de produtos destinados à exportação.

<sup>6</sup> Isenção de impostos de exportação nas operações realizadas entre os países de ambos os blocos. No Brasil, existem alguns regimes especiais aos exportadores, como a possibilidade de gerar créditos tributários sobre os insumos empregados nos produtos exportados ou a suspensão de tributos no caso de empresas preponderantemente exportadoras. Além disso, existe: (i) o RECOF (Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado), que permite a compra no mercado interno ou importação de partes ou peças que serão utilizadas na industrialização de produtos a serem exportados; e (ii) o SISPROM (Sistema de Registro de Informação de Promoção), instrumento de isenção para promoção de produtos e serviços em feiras internacionais e das admissões temporárias utilizadas para exportações por prazo determinado.

<sup>7</sup> Ministério das Relações Exteriores - MRE, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, Ministério da Economia - ME.

Vale esclarecer que a Coalizão funciona em um sistema aberto à participação de organizações empresariais ou empresas de qualquer setor econômico, por adesão voluntária. Sua metodologia consiste na disseminação de informações, organização de grupos de trabalho, realização de reuniões para diálogo com negociadores brasileiros e definição de estratégias para atuação nos fóruns internacionais. Nesse sentido, ela atua por meio da elaboração de documentos e da coordenação da participação empresarial nos processos ou fóruns decisórios. Seus membros, que totalizam cerca de 400 participantes, representam as confederações nacionais de todos os setores empresariais, as federações estaduais, os sindicatos, as associações empresariais e as próprias empresas.

A organização é composta por: um Conselho de Orientação Estratégica, que conta com 25 membros representantes das organizações empresariais de cúpula e entidades setoriais relevantes no comércio exterior brasileiro; uma Secretaria Executiva, formada pelo corpo técnico e especializado da CNI; e Grupos de Trabalhos Temáticos, formados por empresários e representantes empresariais.

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

Ao verificar os indícios do papel ativo e organizado do setor empresarial, este artigo tem como objetivo investigar em que medida a política comercial brasileira reflete as preferências de grupos de interesse no âmbito doméstico, utilizando como objeto de pesquisa, de um lado, a Coalizão Empresarial Brasileira e, de outro, o Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. A hipótese sustentada nesta pesquisa é de que a participação do setor empresarial na agenda de política comercial está condicionada à sua contribuição técnica durante as negociações comerciais. Ao mesmo tempo, sua influência política é limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores.

Para testar esta hipótese o estudo propõe mensurar o grau de permeabilidade da política comercial brasileira no caso analisado. Para isso, recorre ao método de análise de conteúdo e documental, buscando identificar a correspondência entre as propostas da Coalizão Empresarial Brasileira e o resultado do Acordo de Cooperação Mercosul – União Europeia. Em seguida, foram atribuídos pesos distintos às propostas empresariais conforme o caráter da demanda, que poderiam ser classificadas como “técnicas” ou “posicionais”.

Para desenvolver essa análise, o artigo está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução. A primeira seção apresenta, brevemente, a literatura que aborda a participação política empresarial. Essa seção apresenta, também, a ideia de permeabilidade no processo decisório de políticas. Esse tema é particularmente importante, pois se pretende avaliar o grau de permeabilidade da política comercial brasileira no que se refere aos interesses organizados dos empresários e suas organizações, ambos associados à CEB. A segunda seção apresenta os aspectos metodológicos do estudo realizado com o propósito de testar a hipótese de pesquisa apresentada acima. Na sequência, a terceira seção apresenta resultados da pesquisa que originou este artigo. Por fim, a quarta seção, das considerações finais, discute os resultados, procurando avaliar o grau de permeabilidade da política comercial brasileira a partir do estudo de caso do Acordo Mercosul-União Europeia.

## **2. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO EMPRESARIADO E O CONCEITO DE PERMEABILIDADE**

Para o início da discussão, vale esclarecer que este artigo conceitua seu objeto de pesquisa a partir da lógica da ação coletiva de Olson (2011) e dos conceitos pluralistas de Truman (1951). Dessa forma, pressupõe que a Coalizão Empresarial Brasileira se caracteriza como um grupo de interesse organizado a partir do compartilhamento de preferências em torno da pauta de abertura comercial no âmbito internacional. No entanto, ao se mobilizar como um grupo de pressão durante as negociações comerciais, seus membros, formados por integrantes de distintas associações empresariais organizadas setorialmente<sup>8</sup>, não se dissociam de seus interesses individuais, ainda que estejam envolvidos em ações coletivas institucionalizadas.

No que diz respeito à literatura sobre participação política empresarial, foram elaboradas distintas abordagens, sendo que algumas delas enfatizam a capacidade do empresariado ter suas preferências atendidas, enquanto outras examinam os padrões de atuação desse empresariado (Mancuso, 2004; Santos, 2012, 2014; Costa, 2012). As abordagens passam, em seguida, pela ótica governamental, observada em estudos sobre a capacidade do governo conciliar entre a responsividade e a autonomia decisória (Evans, 1995; Bresser-Pereira & Diniz, 2009). E, finalmente, existe o enfoque na participação de empresários nas decisões de âmbito internacional (Milner, 1997; Oliveira & Milani, 2012; Oliveira, 2003).

Quanto a competência de o empresariado produzir resultados, proposta aqui neste artigo, a literatura oscila entre a tese da debilidade política (Schneider, 2002, 2004; Weyland, 2001; Kingstone, 2001; Doctor, 2002; Power & Doctor, 2002; citados em Mancuso, 2007) e da capacidade de mobilização empresarial (Diniz, Boschi, 2003; Oliveira, 2003; Mancuso, 2004, 2007; Mancuso & Oliveira, 2006).

Em linhas gerais, o que se verifica, em primeiro lugar, é a dificuldade de mensurar se a influência exercida por um ator político tem peso suficiente para produzir resultados políticos. O

---

<sup>8</sup> Caracterizadas como grupos tangentes, mas vinculadas à Coalizão Empresarial Brasileira.

que fica claro é que cada ação coletiva, seja ela perpetrada ou não por entidades representativas, exige uma análise aprofundada para confirmar a taxa de sucesso e a capacidade de mobilização do grupo em questão, visto que os estudos já realizados não são passíveis de grandes generalizações. Além disso, as causas em torno das quais o empresariado se organiza parecem ter peso na produção de resultados. Desse modo, o que se defende aqui é a necessidade de verificar caso a caso as nuances do processo decisório para, então, determinar a possibilidade dos empresários alcançarem resultados políticos por intermédio de suas associações organizadas.

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

Como se verifica, as conclusões ainda que distintas se complementam, o que provavelmente pode ser explicado pelos distintos períodos e contextos analisados em cada pesquisa. De todo modo, todas possuem uma característica comum: analisaram o processo das negociações, mas não seus resultados. Assim, o presente artigo, a partir da conclusão das negociações, agrega aos achados uma proposta de mensuração do sucesso da CEB no resultado do Acordo com base na taxa de permeabilidade da política comercial brasileira. Sendo assim, é importante entender o que seria o conceito de permeabilidade para compreender como se pode mensurar essa taxa.

Gary W. Cox (1997; citado em Guarnieri, 2009), ao pensar o modelo americano, utiliza o conceito de permeabilidade para analisar a probabilidade de candidatos obterem o endosso partidário para a corrida eleitoral. Ele afirma que quanto mais descentralizado for o processo de endosso, maior o grau de permeabilidade do partido, ou seja, menores serão as chances de um candidato sair da disputa ou lançar sua candidatura de maneira independente. De todo modo, o que vale dessa perspectiva é a ideia segundo a qual a variável permeabilidade significa a facilidade de participar do processo.

Adaptando essa definição para este artigo, caberia dizer o seguinte: quanto maior a permeabilidade do processo político decisório à influência de determinado grupo de interesse (no caso a CEB), maiores seriam as chances desse grupo atuar reunindo diversos interesses para alcançar a participação. De outro modo, os grupos tangentes optariam por defender seus interesses individualmente, ou ainda, haveria o esgotamento deste modelo de representação.

Mercher (2017) contribui na construção do conceito de permeabilidade ao atribuir a ele a noção de inserção para além da participação. Ao analisar se há presença e abertura ao tema de gênero no grupo social acadêmico, o autor mostra se os valores em questão fazem parte e até que ponto passariam a pertencer ao grupo analisado. Nesse sentido, não basta a abertura de um grupo a determinados valores, que nada mais seria que um espaço para participação. A permeabilidade se comprova quando tais valores estão presentes nos resultados produzidos. Além disso, é importante que se verifique quais são as premissas para que o espaço à participação se torne permeável a influências. Foi nesse sentido que este artigo, ao analisar as propostas do setor privado, procurou estabelecer a distinção entre os aspectos de caráter puramente técnicos daqueles definidos como “posicionais”.

Esses aspectos serão devidamente explorados na próxima seção deste artigo. Porém, para que se compreenda o fundamento dessa distinção, é possível recorrer a definição de “autonomia inserida” de Evans (1995). Esse autor analisou a capacidade de ação do Estado e sugeriu que sua eficácia estaria atrelada à implementação de uma combinação entre o insulamento burocrático e a inserção da estrutura social circundante. Desse modo, caberia ao Estado equilibrar entre a permeabilidade aos grupos sociais no processo decisório, o que garante a legitimidade das decisões tomadas, e a autonomia decisória, ou seja, a capacidade de implementar políticas a despeito das influências externas.

Sendo assim, compreende-se a permeabilidade como o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório. Essa abertura é concedida pelas instituições políticas, combinado à incidência de propostas, oriundas dessa participação, que sejam contempladas no resultado político. Definidos os pressupostos teóricos deste artigo, a próxima seção aborda os elementos metodológicos relativos à coleta e à análise dos dados.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO

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

Para testar esta hipótese buscou-se, primeiramente, identificar a incidência de propostas da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado do Acordo de Cooperação Mercosul – União Europeia, por meio do método de análise documental (Pimentel, 2001). Quanto às propostas do setor empresarial, a análise se baseou na publicação “Negociação entre Mercosul e a União Europeia – documento de posição da indústria”(CNI, 2017), elaborado pela Confederação Nacional da Indústria em 2017, no contexto das negociações do acordo comercial. O documento apresenta a formalização dos interesses discutidos no âmbito da Coalizão Empresarial Brasileira.



O objetivo da CNI era colocá-los em pauta junto ao governo brasileiro e às autoridades negociadoras. A escolha do documento foi realizada por se tratar da formalização de todas as demandas industriais discutidas no âmbito das reuniões da Coalizão Empresarial Brasileira, contemplando as seguintes temáticas da parte comercial do acordo: comércio de bens; regras de origem; aduana e facilitação de comércio; barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; cooperação e construção de capacidades; desenvolvimento sustentável; defesa comercial; comércio de serviços e estabelecimento; compras governamentais e propriedade intelectual.

Desse modo, para comparação de incidências, tal como apresentado no documento supracitado, foram consideradas todas as propostas dentro das temáticas abordadas pelo documento, com exceção de três subtemas que foram analisados. Essas temáticas não foram incluídas na análise devido à lacuna de informação existente, comprovada pela própria Confederação Nacional da Indústria, que foi questionada via e-mail pelos autores deste artigo. As temáticas que não foram consideradas são as seguintes: tarifas base para desgravação referente ao tema comércio de bens; transporte marítimo mencionado na temática comércio de serviços; e estabelecimento e oferta do Brasil para a UE e exceções citadas em compras governamentais.

O documento formal das demandas da CEB serviu, também, como base para a análise de conteúdo (Bardin, 1977), a fim de identificar o teor das demandas apresentadas, conforme será descrito mais adiante nesta seção do artigo. Em seguida, para comparação e identificação de correspondências entre as demandas empresariais e o texto final da parte comercial do acordo, via análise do resultado nas temáticas acima citadas, foram consultados:

- (i) Documentos oficiais disponibilizados pelo site do Ministério das Relações Exteriores (Brasil. MRE, 2019b) em julho de 2019 contendo os textos da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul – União Europeia que contempla 29 temáticas, dentre elas, aquelas abordadas pelo setor empresarial no documento da CNI (2017). Vale mencionar que a escolha do documento ocorreu por se tratar da comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores com as apresentações dos textos na íntegra.
- (ii) “Acordo de Associação Mercosul-União Europeia” – resumo informativo elaborado pelo Governo Federal (Brasil. MRE, 2019a), visando a disseminação de informação acerca do resultado do acordo perante os interesses brasileiros. O documento contribuiu com a pesquisa que originou este artigo ao trazer os principais pontos do acordo em linguagem de fácil entendimento para o público em geral. Além disso, ele foi divulgado oficialmente pelo Ministério das Relações Exteriores.
- (iii) “Análise de acordo Mercosul-UE” – documento informativo tramitado via e-mail entre os membros da Coalizão Empresarial Brasileira e elaborado pela Confederação Nacional da

Indústria em 2019<sup>9</sup>, com o objetivo de esclarecer os principais pontos do acordo no que se refere aos interesses empresariais, com base nas propostas do documento supracitado. A utilização desses documentos enviados pela Coalizão Empresarial Brasileira aos seus membros auxiliou na identificação de interesses atendidos ao longo do processo das negociações, assim como no próprio resultado do acordo em temas considerados prioritários pela CEB.

O método desenvolvido neste artigo visa explorar a problemática apresentada: quão permeável é a política comercial brasileira em relação às pressões domésticas na formulação de suas posições nas negociações comerciais? Ressalta-se aqui que a tipologia e a forma de mensuração foram criadas pelos autores para fins de distinção das propostas, assim como para atribuir grau de intensidade ao conceito de permeabilidade.

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

Tipologia	Peso atribuído
Proposta Técnica	1
Proposta Posicional	2

**Tabela 1.** Peso da proposta conforme tipologia. Fonte: Elaboração própria.

Foram definidas como propostas técnicas, como a própria denominação indica, àquelas propostas baseadas em seu caráter essencialmente técnico, ou seja, foram apresentadas de forma desprovida de termos que expressam interesses específicos do setor empresarial. Trata-se de questões de padronização, procedimentos e regulamentação. Abaixo é apresentado um exemplo:

Tema: Aduana e facilitação de comércio;

Demanda: tornar público, inclusive eletronicamente e nos idiomas oficiais do acordo, informações sobre encargos, taxas e impostos cobrados pelas aduanas e agências. As informações devem ser detalhadas e conter a agência responsável pela cobrança, as justificativas para a aplicação e a forma como o pagamento deve ser realizado.

Já as propostas posicionais foram definidas dessa forma por apresentarem termos que indicam um posicionamento em questões, tais como: (i) o tratamento diferenciado ao Brasil ou aos países do Mercosul; (ii) a solicitação por maior participação do setor privado na tomada de decisões no processo de implantação do acordo; e (iii) a defesa de interesses específicos

---

<sup>9</sup> Coalizão Empresarial Brasileira. Comunicado intitulado “Análise de Acordo Mercosul-União Europeia”. O documento foi fornecido aos autores pela CEB.

empresariais. Desse modo, buscou-se, pelo método de análise de conteúdo, identificar, num primeiro momento, a natureza das propostas apresentadas pela CEB - se era uma proposta técnica ou posicional. Um exemplo de proposta posicional pode ser observado neste exemplo:

Tema: Cooperação e construção de capacidades;

Demanda: reconhecer que o envolvimento do setor privado é essencial nas ações de cooperação, principalmente para a maior inserção das MPMs no comércio internacional. Encorajar, também, a cooperação entre o setor privado do Mercosul e do bloco europeu, principalmente no que tange aos padrões privados aplicados ao comércio.

Em um segundo momento, verificou-se a correspondência entre a proposta do setor empresarial e a posição final do Acordo de Associação. Para tanto, novamente foram atribuídos diferentes pesos conforme o nível de incidência, podendo a proposta ser classificada como: não atendida; atendida parcialmente; e atendida integralmente. Para propostas não atendidas, portanto, foi atribuído peso negativo inversamente às propostas atendidas, enquanto propostas parcialmente atendidas receberam peso intermediário, como mostra a Tabela 2 abaixo:

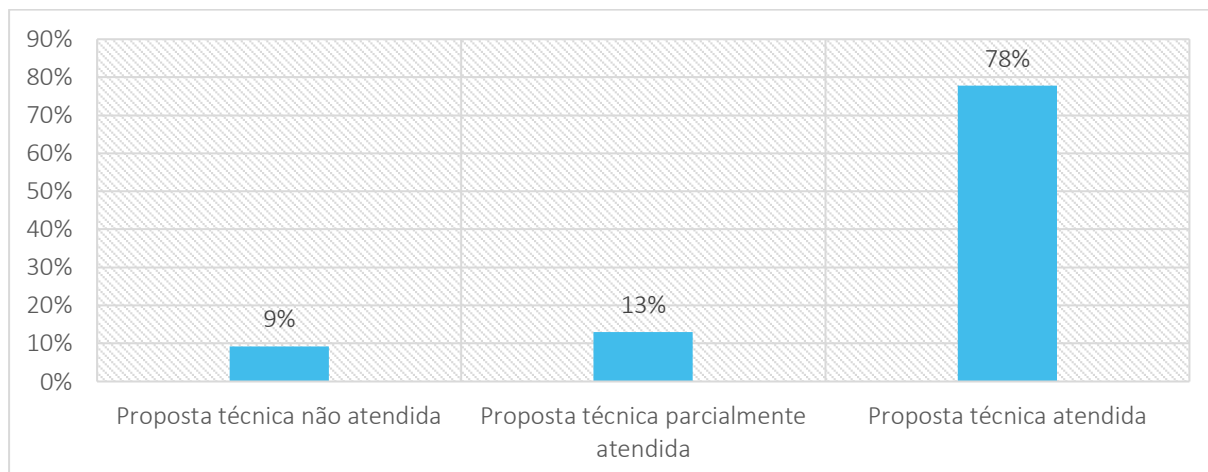
TIPOLOGIA	PESO ATRIBUÍDO
Proposta não atendida	-2
Proposta parcialmente atendida	1
Proposta integralmente atendida	2

**Tabela 2.** Peso da correspondência das propostas Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, cada um dos subtemas foi analisado a partir dos pesos atribuídos e as respectivas correspondências entre a proposta e o resultado do acordo, permitindo a mensuração do grau de permeabilidade do setor empresarial na conclusão da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, conforme será apresentado na próxima seção deste artigo.

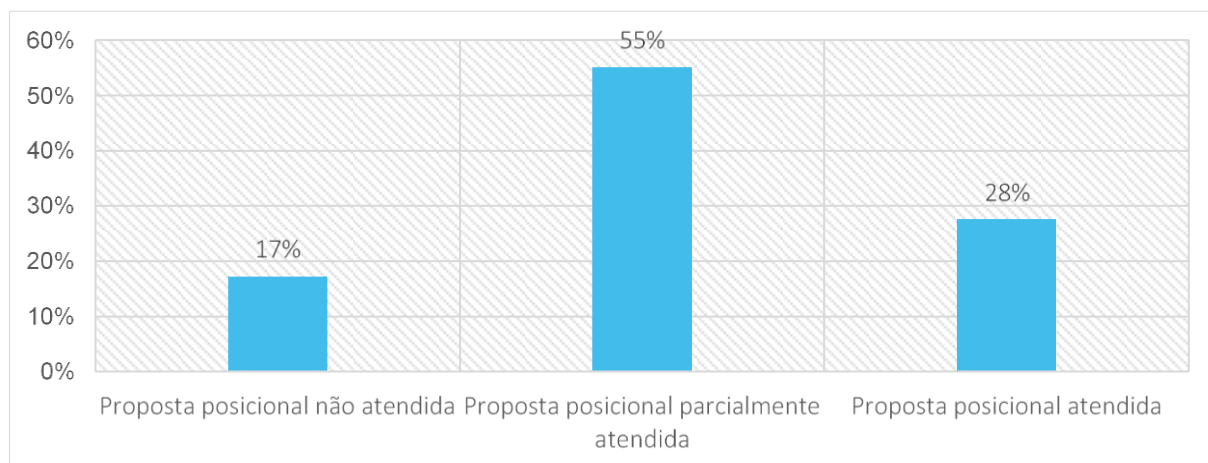
#### 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Seguindo os procedimentos metodológicos descritos na seção precedente deste artigo, a pesquisa realizada conseguiu identificar 83 propostas que foram analisadas. Dessas 83 propostas, 54 se caracterizam como técnicas e 29 como posicionais. Adotando a classificação proposta na Tabela 2 acima e analisando o número total de propostas apresentadas pelo setor empresarial, foi possível verificar que 12% delas não foram atendidas, 27% foram parcialmente atendidas e, por fim, 61% de propostas foram integralmente atendidas. Quando se utiliza a tipologia das propostas, apresentada na Tabela 1 acima, é possível perceber variações no que se refere ao atendimento das propostas. O Gráfico 1 abaixo sintetiza os percentuais no que tange às propostas técnicas.



**Gráfico 1.** Percentual de incidência de propostas empresariais técnicas no resultado do acordo Mercosul e União Europeia. **Fonte:** Elaboração própria.

O Gráfico 2 abaixo apresenta, por sua vez, os percentuais no que se refere às propostas posicionais.



**Gráfico 2.** Percentual de incidência de propostas empresariais posicionais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia. **Fonte:** Elaboração própria.

Quando analisadas isoladamente, verifica-se que a maioria das propostas técnicas apresentadas foi acatada, representando 78% do total, enquanto as posicionais são, em sua maioria, acatadas com ressalvas, representando 55% do total. No entanto, 28% das propostas de caráter posicional foram atendidas integralmente e apenas 17% não foram atendidas, contra 9% das técnicas não acatadas. É evidente que há uma diferença entre o percentual de propostas técnicas e posicionais quando se analisa o documento da CNI (2017), que sintetiza as demandas do setor empresarial vinculadas à CEB. No entanto, os percentuais apresentados nos Gráficos 1 e 2 revelam que a política comercial brasileira se mostrou mais permeável para acatar proposições de natureza técnica.

De forma complementar, para mensurar o grau de permeabilidade, é necessária a análise proporcional dos resultados em relação à incidência correspondente máxima possível. Por exemplo: caso todas as propostas técnicas (peso 1) fossem atendidas integralmente (peso 2), as 54 propostas presentes alcançariam 108 pontos. No entanto, a pontuação total obtida foi de 81 pontos considerando propostas não atendidas (-2), propostas parcialmente atendidas (1) e integralmente atendidas (2), ou seja, 75% da pontuação máxima. Para tanto, o modelo de escalonamento elaborado para valência de grau de alinhamento político foi adaptado para a mensuração do grau de permeabilidade, permitindo a hierarquização dos resultados possíveis, onde de 0 a 0,2 representa baixíssimo grau de permeabilidade, enquanto, no outro extremo, 1 representa total permeabilidade, conforme Tabela 3 abaixo:

Não permeável	$X = 0$
Baixíssimo grau de permeabilidade	$0 < X \leq 0,2$
Baixo grau de permeabilidade	$0,2 < X \leq 0,4$
Médio grau de permeabilidade	$0,4 < X \leq 0,6$
Alto grau de permeabilidade	$0,6 < X \leq 0,8$
Altíssimo grau de permeabilidade	$0,8 < X \leq 0,99$
Total permeabilidade	$X = 1$

**Tabela 3.** Escala de grau de permeabilidade. **Fonte:** Elaboração própria, a partir da escala elaborada por NuPP-CiPol em Bittencourt (2018).

No caso analisado, como já mencionado, foram verificadas 83 propostas, das quais 54 são técnicas e 29 posicionais. Nesse sentido, a pontuação máxima possível, a partir da equivalência seria de 224 pontos que representariam a proporção total de permeabilidade, sendo  $X=1$ . No entanto, a pontuação efetivamente obtida foi de 125 pontos que equivalem à taxa proporcional de  $X=0,56$ . Desse modo, o setor empresarial, por meio da Coalizão Empresarial Brasileira e de acordo com as propostas publicadas no documento base da Confederação Nacional da Indústria, possui um grau médio de permeabilidade. Nos dados, verifica-se maior inserção das propostas técnicas, que proporcionalmente representam  $X=0,75$ , isto é, alto grau de permeabilidade, enquanto a pontuação proporcional das propostas posicionais resulta em  $X=0,38$ , posicionando-se em baixo grau de permeabilidade. Esses dados reiteram que há maior permeabilidade às propostas técnicas e menor no que se refere às posicionais.

## 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de investigar em que medida a política externa brasileira reflete as preferências de grupos de interesse no âmbito doméstico, este artigo buscou um método capaz de inferir sobre o impacto das pressões domésticas exercidas pela Coalizão Empresarial Brasileira sobre o resultado das negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia.

Vale ressaltar que o artigo não tem a pretensão de afirmar que o resultado do acordo seja unicamente reflexo das demandas empresariais brasileiras, já que, evidentemente, trata-se de uma negociação com o envolvimento de diversos atores políticos de dois blocos econômicos que buscaram maximizar seus interesses econômicos domésticos, por meio da ampliação de oportunidades no mercado internacional.

Além disso, dada a impossibilidade de se comprovar influência com base numa relação de causa e efeito entre a participação empresarial e os termos do acordo, utilizou-se do conceito de permeabilidade, que permite a combinação entre o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório e a incidência de propostas, oriundas dessa participação e contempladas no resultado político.

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

A hipótese de que a participação do setor empresarial na agenda de política comercial está condicionada à sua contribuição técnica durante as negociações, enquanto sua influência política é limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores, foi parcialmente confirmada. Este artigo concentrou-se na identificação de incidência de propostas empresariais no resultado do acordo, etapa indispensável para que se considere a avaliação da permeabilidade. É possível destacar os dados obtidos a partir da aplicação do conteúdo da Tabela 3 e observar que o grau de permeabilidade tende a ser maior no que se refere às propostas de natureza técnica ( $X=0,75$ ) e menor no que tange às propostas posicionais ( $X=0,38$ ). Esses dados revelam que os atores políticos envolvidos no acordo - em particular, as instituições do governo brasileiro - são mais suscetíveis a absorver as contribuições técnicas que são essenciais no processo decisório.

Com isso, há um limite claro à participação da CEB na construção de propostas efetivas consubstanciadas no processo decisório do acordo Mercosul/União Europeia. Talvez, a natureza complexa desse acordo, envolvendo diferentes atores políticos situados no nível decisório dos governos nacionais, seja um componente explicativo importante para esse limite. Outras pesquisas empíricas poderiam testar a permeabilidade do Ministério das Relações Exteriores e de outras instâncias decisórias da política externa brasileira com relação às pressões domésticas exercidas por atores não-estatais - ou coalizões desses atores, como a CEB. Estudos de caso sobre determinados temas da agenda da política comercial brasileira poderiam revelar as particularidades do acordo cuja aprovação levou duas décadas para se efetivar e depende, ainda, da ratificação interna dos países envolvidos.

Desse modo, ainda que os resultados apontem para a comprovação parcial da hipótese, ao demonstrarem estatisticamente alto grau de permeabilidade em questões técnicas e baixo grau em propostas posicionais, seria necessário um aprofundamento da investigação sobre a participação do setor empresarial durante as negociações comerciais. Essa investigação seria possível ao aliar os resultados deste artigo com outros métodos qualitativos, como o *process tracing*.

## REFERÊNCIAS

Bardin, L. (1977) *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Brasil. MRE - Ministério de Relações Exteriores. (2019a). *Resumo Informativo do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia*. Disponível em: <https://tinyurl.com/yhruefj8> [Acesso em: 26 agosto 2021].

Brasil. MRE - Ministério das Relações Exteriores. (2019b). *Nota à imprensa nº 180/2019 - Texto do Acordo Mercosul-União Europeia*. Disponível em: <https://tinyurl.com/yfdrju4m> [Acesso em: 26 agosto 2021].

Bezerra, V. A. (2008). *Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia*. Dissertação de Mestrado, Estudos Comparados sobre as Américas/Universidade de Brasília.

Bittencourt, M. A. (2018). *Relações governamentais e o monitoramento político: o alinhamento de interesses entre o setor industrial e a classe política paranaense*. Monografia, Ciência Política/Uninter - Centro Universitário.

Bresser-Pereira L. C., DINZ E. (2009). 'Empresariado industrial, democracia e poder político'. *Novos Estudos*, 84, pp. 83-99. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000200006> [Acesso em: 26 Ago. 2021].

Bonomo, D. Z. (2006). *A mobilização empresarial para a trílice negociação comercial: ALCA, MERCOSUL- União Europeia e OMC (1994-2004)*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CNI. (2017). *Negociações entre o Mercosul e a União Europeia - documento de posição da indústria*. Disponível em: <https://tinyurl.com/yhtvsa5a> [Acesso em: 26 agosto 2021].

Costa, P. (2012). 'A elite empresarial e as instituições democráticas: cultura política, confiança e padrões de ação política'. *Opinião Pública*, 18(2), pp. 452-469 [Online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200009> [Acesso em: 26 Ago. 2021].

Cox, Gary W. (1997) *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cunha, J. (2019). 'Indústria brasileira tenta neutralizar França em acordo Mercosul-União Europeia'. *Folha de São Paulo*, 27 jun. Disponível em: <https://tinyurl.com/yf44a3vv> [Acesso em: 26 Ago. 2021].

Diniz, E.; Boschi, R. R. (2003). 'Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento: Balanço e Perspectivas'. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 18(52), pp. 23–26. [online]. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000200002> [Acesso em: 26 Ago. 2021].

Doctor, M. (2002). 'Business and Delays in Port Reform in Brazil'. *Revista Brasileira de Economia Política*, 22(2), pp. 79-86. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572002-1013> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press.

Figueira, A. R. (2011) *Introdução à análise política externa*. São Paulo: Editora Saraiva.

Guarnieri, F. (2009). *A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral*. Tese de doutorado, Ciência Política/ Universidade de São Paulo.

Hirst, M.; Pinheiro, L. (1995). 'A política externa do Brasil em dois tempos'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), pp. 5–23.

Kingstone, P. (2001). *Re-Inventing Business: Commercial Liberalization and the Response of Industrialists in Brazil*. Trabalho apresentado na conferência Reforming Brazil, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, City College of New York.

Mancuso, W. P. (2004). 'O lobby da indústria no congresso nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo'. *Dados*, 47(3), pp. 505–547. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Mancuso, W. P. (2007). 'O empresariado como ator político no Brasil: Balanço da literatura e agenda de pesquisa'. *Revista de Sociologia e Política*, 28, pp. 131–146. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000100009> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Mancuso, W. P. & Oliveira, A. J. S. N. (2006). 'Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional'. *Lua Nova*, 69, pp. 147-172. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000400007> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Mercher, L. (2017). 'Teoria Queer e Relações Internacionais: análise da permeabilidade acadêmica de gênero no Brasil'. *Mural Internacional*, 8(2), pp. 150–164. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rmi.2017.34466> [Acesso em: 26 ago. 2021].



Milani, C. R. S.; Pinheiro, L. (2013). 'Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública'. *Contexto Internacional*, 35(1), p. 11–41. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Milner, H. (1997) *Interests, institutions and information*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Oliveira, A. J. S. N. (2003). *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA*. Tese de Doutorado, Ciência Política/Universidade de São Paulo.

Oliveira I., Milani C. (2012) 'Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP'. *Dados*, 55(2), pp. 367 - 401. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000200004> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Olson, M. (2011) *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Ortellado, B. L. de A. C. (2018). *Os interesses empresariais nas negociações para o tratado de livre comércio entre Mercosul e União Europeia (2007-2017)*. Dissertação de Mestrado, Ciência Política/Universidade Federal do Paraná.

Pimentel, A. (2001). 'O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cadernos de Pesquisa'. *Cadernos de Pesquisa*, 114, pp. 179–195. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Power, T. e Doctor, M. (2002). *The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures*. Oxford: Centro de Estudos Brasileiros.

Santos, M. (2012). *O parlamento sob influência: lobby e o comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados do Brasil*. Tese de Doutorado, Ciência Política/Universidade Federal de Pernambuco.

Santos, M. L. (2014). 'Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria'. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1, pp. 52–70. [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/riev.v3.n1.2014.18029> [Acesso em: 26 ago. 2021].

Schneider, B. R. (2002). *Some Consequences of Business Organization for Development and Democracy in Latin America*. Trabalho apresentado no workshop Changing Nature of Business-State Relations in Brazil: Strategies of Foreign and Domestic Capital, St. Anthony's College.

Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University.

Truman, D. B. (1951) 'Groups and Society'. In *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, pp. 11–44.

Veiga, P. DA M. (2007) 'Políticas comerciais no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making', In: M. S. Jank; S. D. Silber (Orgs.); *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Editora Singular, pp. 11–70.

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

Weiland, K. (2001). *Brazilian Business and Market Reform: A Mixed Record*. Trabalho apresentado no workshop The Brazilian Automotive Industry: Foreign Direct Investment and Business-State Relations, St. Anthony's College.