

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JÚLIA RIBEIRO

**AGRONEGÓCIO E INDÚSTRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO
GOVERNO LULA (2003 – 2010)**

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Ribeiro, Júlia
Agronegócio e Indústria na Política Externa
Brasileira no Governo Lula (2003 - 2010) / Júlia
Ribeiro. -- 2016.
72 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva .

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Externa Brasileira. 2. Governo Lula.
3. Agronegócio. 4. Indústria. 5.
Neodesenvolvimentismo. I. Reis da Silva , André Luiz
, orient. II. Título.

JÚLIA RIBEIRO

**AGRONEGÓCIO E INDÚSTRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO
GOVERNO LULA (2003 – 2010)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2016

JÚLIA RIBEIRO

**AGRONEGÓCIO E INDÚSTRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO
GOVERNO LULA (2003 – 2010)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Perla Martins

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à minha família, pelo apoio dado ao longo desses anos. Mãe, pai, obrigada por serem maravilhosos e compreensíveis comigo. Tenho muito orgulho das suas trajetórias e me sinto feliz em poder me espelhar em vocês. Mãe, muito obrigada por estar ao meu lado quando as dúvidas e as incertezas sobre a vida surgem. É quando a necessidade de dar um passo para trás se faz necessária nas nossas vidas que precisamos tomar coragem para tomar as decisões mais difíceis e que se tornam as mais gratificantes.

Gostaria de agradecer, também, ao pessoal do TransENEM Porto Alegre, que me fez uma pessoa melhor, e me fez ver o mundo com uma visão mais crítica. O que era para ser, inicialmente, um curso pré-ENEM, tornou-se não só um coletivo pela educação popular, mas um espaço de acolhimento, inclusive para nós, cheio de amor e pessoas incríveis. Nesse sentido, não poderia me esquecer do pessoal do *Youth@IGF* e do CGR, o famigerado Comitê Gestor do Rolê, que, entre problematizações e coquetéis da ISOC, fizeram-se presentes na minha vida de uma forma inesquecível. Estaremos em breve no México e, no entanto, já estou vendo a hora em que me despedirei de vocês, novamente, e a saudade já se fará presente. Agradeço a minhas amigas e amigos, nos quatro cantos do Brasil, mas, em especial, àquelas e àqueles que estão em Porto Alegre, pelos vários momentos em que passamos juntas e juntos, e pelas várias histórias que ficarão comigo para sempre.

Além disso, agradeço à professora Sônia, que, mais do que uma professora, é uma tutora e um ser humano muito especial. Muito obrigada por ter estado presente na minha vida em momentos difíceis. Também agradeço a todas as professoras e professores que estiveram presentes ao longo da minha graduação. Em especial, ao professor André Reis, meu orientador, que me ajudou a tornar a presente monografia possível, e que me ajudou a fazer uma pesquisa que, no início do semestre, parecia impossível.

Por fim, agradeço à sociedade brasileira, e a todas as pessoas que não conseguem ter a oportunidade de ter acesso aos serviços que o estado brasileiro presta, por fazerem com que eu tenha acesso a um ambiente privilegiado de educação e formação. Mulheres travestis, pessoas trans, binárias ou não-binárias, população negra, indígena, e às outras várias facetas que compõem a sociedade brasileira real, e não a sociedade para a qual governam os “homens-bons” do país, saibam que a UFRGS e o Brasil pertencem a vocês também. A revolução virá de vocês, a revolução virá da educação.

Perhaps all the dragons in our lives are princesses who are only waiting to see us act, just once, with beauty and courage. Perhaps everything that frightens us is, in its deepest essence, something helpless that wants our love.

(Rainer Maria Rilke, 1929)

RESUMO

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) está inserido em um período de crise do neoliberalismo no Brasil, provocando modificações na relação entre Estado e empresariado nacional. O período neodesenvolvimentista inaugurado com Lula, nesse sentido, ao buscar a mudança aos rumos do Brasil, buscou a inserção soberana no sistema internacional, no âmbito da política externa, principalmente nas arenas multilaterais, defendendo os interesses nacionais e diversificando suas parcerias internacionalmente. O presente trabalho, dessa forma, almeja fazer um estudo sobre como as relações entre Estado e empresariado nacional afetaram a política externa, apontando convergências e divergências entre os dois atores a partir do recorte das negociações multilaterais durante o governo Lula (ALCA, Mercosul, Mercosul-UE e OMC). O objetivo final da presente monografia é analisar como os interesses do agronegócio e da indústria, dois atores domésticos e privados representados por suas respectivas entidades de classe, influenciaram ativamente a formação da política externa brasileira, a partir de um discurso de inserção soberana, inserido no contexto de uma estratégia de autonomia pela diversificação e de um projeto de neodesenvolvimentismo.

Palavras-chave: Brasil. Política externa. Governo Lula. Empresariado. Agronegócio. Indústria. Inserção Soberana.

ABSTRACT

Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003 - 2010) happened during a period of Brazilian neoliberalism's crisis, provoking changes in the relationship between State and national business class. The neodevelopmentist era, inaugurated with Lula, in this way, by seeking changes to the paths of Brazil, looked forward the sovereign participation in the International System, within the scope of foreign policy, mainly in the multilateral arenas, defending its national interests and diversifying its partnerships internationally. The present work therefore aims at making a study on how the relations between State and national business class affected the foreign policy, pointing convergences and divergences between both actors seen from the angle of multilateral negotiations during Lula's government (ALCA, Mercosul, Mercosul-EU and OMC). The final objective of the present monograph is to analyze how the agribusiness' and industry' interests, two domestic and private actors represented respectively by their class entities, influenced actively the Brazilian foreign policy's formation, from the perspective of a sovereign insertion speech, in the context of a autonomy by diversification strategy and of a neodevelopmentist project.

Keywords: Brazil. Foreign policy. Lula's government. Business class. Agribusiness. Industry. Sovereign Insertion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Fluxograma de componentes do Rural Brasil.....	25
Gráfico 1: Participação Agrícola no Comércio Brasileiro e Mundial (em %).....	28
Gráfico 2: Balança Comercial Brasil de 1998 a 2010 (US\$ milhões).....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	– Associação Brasileira de Agribusiness
Abrapa	– Associação Brasileira de Produtores de Algodão
ABC	– Associação Brasileira de Criadores
ABCZ	– Associação Brasileira de Criadores de Zebu
ALCA	– Área de Livre Comércio das Américas
ANEA	– Associação Nacional dos Exportadores de Algodão
APEX	– Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
CE	– Comissão Europeia
CEB	– Coalizão Empresarial Brasileira
CNA	– Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC	– Conselho Nacional do Café
CNPC	– Conselho Nacional de Pecuária e Corte
COINTER	– Conselho de Integração Internacional
Contag	– Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CSNU	– Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPB	– Departamento de Agricultura e Produtos de Base
FCES	– Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul
Feplana	– Federação das Associações dos Plantadores de Cana do Brasil
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
Fiesp	– Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FOCEM	– Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FUNAG	– Fundação Alexandre de Gusmão
G-20	– Grupo dos 20
GT	– Grupo Técnico
IBAS	– Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
ICONE	– Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IIRSA	– Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Inesc	– Instituto de Estudos Socioeconômicos
Mapa	– Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC	– Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	– Mercado Comum do Sul
OCB	– Organização das Cooperativas Brasileiras
OMC	– Organização Mundial do Comércio
SNA	– Sociedade Nacional de Agricultura
SRB	– Sociedade Rural Brasileira
UBA	– União Brasileira de Avicultura
UNICA	– União da Indústria de Cana-de-Açúcar
UDR	– União Democrática Ruralista
UE	– União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	AGRONEGÓCIO NO GOVERNO LULA.....	23
2.1	A Construção da Articulação de Interesses no Governo Lula.....	25
2.2	A Construção da Inserção Soberana no Governo Lula	30
3	INDÚSTRIA NO GOVERNO LULA.....	40
3.1	A Construção da Articulação de Interesses no Governo Lula.....	41
3.2	A Construção da Inserção Soberana no Governo Lula	53
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
	REFERÊNCIAS	65
	APÊNDICE A - LINHA TEMPORAL DE PROJETOS DO ICONE RELACIONADOS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL	72
	ANEXO A - SUGESTÃO DE PLANO DE AÇÃO AO GOVERNO SEGUNDO A CNL.....	73

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia buscará analisar a articulação dos interesses do agronegócio e da indústria brasileira e sua relação com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), uma vez que, dentro do período que se insere tal governo, inaugura-se o período neodesenvolvimentista no país, e continua-se com uma estratégia de autonomia pela diversificação já iniciada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, como será visto posteriormente. A formação de política externa, por sua vez, estará inserida em tal contexto, principalmente considerando como a liberalização econômica dos anos 90 e a crise do modelo neoliberal afetaram não só o papel do estado brasileiro, bem como modificaram sua relação com o empresariado privado nacional, através das entidades de classe que estruturaram sua articulação de interesses junto ao governo Lula. Nesse sentido, será percebido, ao longo da presente monografia, o esforço do estado brasileiro entre balancear seu posicionamento no sistema internacional e a pressão exercida pelos interesses das entidades de classe domésticas.

Desde o Império até a Constituição de 1988¹, o chefe de Estado tem ocupado papel central no processo de tomada de decisão no que concerne às relações internacionais do país, tendo o ministro de Estado responsável pela pasta das relações exteriores como o seu substituto imediato na execução da política externa brasileira (FIGUEIRA, 2011). Tradicionalmente, segundo Danese (1999), o chefe de Estado brasileiro tem assumido uma diplomacia presidencial passiva, passando suas responsabilidades ao ministro das Relações Exteriores, que pode vir até a representar a figura do chefe de Estado internacionalmente. Contudo, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, esse cenário mudou, fazendo emergir o conceito de “diplomacia presidencial”, nome que assume a “diplomacia de cúpula”, segundo Adriana Preto (2006), conceito que remete à condução da agenda de política externa² pessoalmente pelo chefe de estado, denotando postura ativa diplomática. No caso do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), especificamente, sua diplomacia foi denominada como “ativa e altiva” - ou seja, de caráter extremamente ativo - pelo próprio ministro Celso Amorim (2013).

No que concerne a virada do século, Reis da Silva (2010) destaca que a política externa brasileira foi gradualmente sofrendo uma inflexão – a partir da crise da matriz neoliberal, em direção a uma matriz de contornos neodesenvolvimentista –, e o “otimismo liberal” passou a ser substituído, ainda no governo FHC, por uma crítica à “globalização assimétrica”, que

¹ Na Constituição brasileira, os incisos VII, VIII, XIV, XIX, e XX do art. 84º destacam as funções específicas do presidente da República no que concerne à política externa.

² Política externa pode ser definida, segundo Letícia Pinheiro, “como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator [...] em relação a outros Estados ou atores externos [...] formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional” (PINHEIRO, 2004, p. 7).

pressupunha que a globalização não era um fenômeno homogêneo a todos os países, gerando mais descompassos na distribuição de poder, principalmente no âmbito das negociações comerciais, no sistema internacional. Segundo Celso Amorim (2003), a nova matriz teria quatro eixos estratégicos de inserção internacional: a América do Sul, o compromisso com o multilateralismo na construção da paz, uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, a política externa voltava a “revalorizar o núcleo robusto da economia nacional e promover uma inserção internacional que retomasse os espaços perdidos nos anos 1990” (SILVA, 2010).

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) destacam que as diferenças entre Lula e FHC residem nas diferentes interpretações e ideologias, bem como na conjuntura internacional vigente respectiva – denotando que tais mudanças são qualitativas, uma vez que, quantitativamente, a diplomacia presidencial de um foi tão intensa quanto a do outro. Para eles, as mudanças vistas em Lula seguem uma estratégia da política externa de “autonomia pela diversificação”, com ênfase na cooperação Sul-Sul, buscando balancear suas relações com os países do Norte, aumentando o protagonismo internacional brasileiro, e concretizando mudanças de programa na política externa. Tais mudanças tiveram quatro diretrizes:

[...] contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; [...] fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; [...] adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; [...] evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

Tais diretrizes acabaram por implicar novos caminhos para o segundo governo de Lula, aprofundando as relações com os países sulamericanos, intensificando as relações entre países emergentes, destacando seu papel em fóruns multilaterais (como nas negociações da Rodada Doha, do Mercosul e Mercosul-UE, e da ALCA), mantendo relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com países do Norte, retomando e estreitando laços com países da África, fazendo campanha pela reforma do CSNU (almejando um lugar como membro permanente), e defendendo objetivos sociais que permitam maior equilíbrio entre as populações e os estados (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

No entanto, é importante notar que a adesão a princípios “universalistas” democráticos, em conjunto com a aceleração do processo de globalização – exigindo maior grau de interdependência com outros países –, difere-se do terceiro-mundismo da política externa brasileira da Guerra Fria: para os autores, enquanto que a Cooperação Sul-Sul de Lula é uma “autonomia pela diversificação”, o terceiro-mundismo era uma “autonomia pela distância”

(distanciamento das relações com as grandes potências, política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes). Nesse sentido, percebe-se que tal diferença não é antagônica, e sim transformadora, uma vez que a autonomia pela diversificação incorpora e reajusta o programa inspirado pela autonomia pela distância. No entanto, Vigevani e Cepaluni colocam que essa reorientação à autonomia pela diversificação de Lula traz mudanças substantivas, porém sem rupturas radicais com as grandes potências –inclusive, como será visto posteriormente, com os Estados Unidos e com a União Europeia³.

Desse modo, permanece, na política externa de Lula, uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e interesses nacionais, sendo as alianças privilegiadas no Sul a principal forma de instrumentalização. A formação do G-20, em setembro de 2003, seguiu o mesmo espírito do IBAS, criado em junho de 2003, de compartilhamento de características e interesses comuns entre países em vias de desenvolvimento (ambas as iniciativas cristalizam a cooperação entre países do Sul global). Além disso, nesse sentido, nos próximos dois capítulos, serão abordados os interesses do estado brasileiro como parte da “inserção soberana”: a escolha desse conceito foi dada a partir do que foi percebido nas Mensagens ao Congresso durante o governo Lula, que tratavam da inserção do Brasil no Sistema internacional a partir da “Inserção Soberana”. Curiosamente, parte do motivo de escolher permanecer com o conceito serve para à reflexão sobre até que ponto tal postura intersecciona com os interesses do empresariado nacional. No entanto, deve-se ressaltar que não caberá à presente monografia discutir o conceito de soberania, tomando a função da soberania, que interessa à presente monografia, como a representação da comunidade política do estado que, do ponto de vista doméstico, a soberania expressa a ficção de que a nação⁴ detém o controle estatal – tendo seu caráter soberano expreso, nesse contexto, a partir da vontade popular (HERMANN, 2011).

Regionalmente, segundo Reis da Silva (2010), no governo Lula, percebe-se que a reconstrução do Mercosul, o arquivamento da ALCA, e a integração sulamericana, delineiam um papel de liderança brasileira – implicando, em certa parte, numa posição revisionista do Sistema internacional. Posteriormente, será abordado que tal postura, por parte do governo federal, convergia com as demandas do empresariado nacional, que demandava por uma postura

³Para Vigevani e Cepaluni (2007), uma das críticas mais insistentes à autonomia pela diversificação de Lula está nessa dispersão do foco que a estratégia de inserção traz consigo, do investimento de esforços em objetivos não promissores; outra crítica está na morosidade nas negociações sobre estabelecimento de áreas de livre-comércio com a UE e a ALCA, uma vez que o governo brasileiro entende que deve haver concessões por parte dos centros de poder para balancear os interesses de cada; além disso, a falta de força e consistência no projeto do Mercosul acaba por colocar em risco as vantagens derivadas das mudanças em curso no Sistema Internacional.

⁴ Definida por Benedict Anderson como uma comunidade política imaginária que busca se realizar plenamente através do estado (HERMANN, 2011).

de liderança do país para que a Rodada Doha e o Mercosul favorecessem os interesses nacionais. Nesse sentido, analisando a integração e o Mercosul, definidos como prioridade pelo governo, o novo governo foi crítico da ALCA, dado que tal Acordo poderia minar os interesses em acessar os mercados da região, o que acabou culminando no seu arquivamento: “nesse contexto, durante a Cúpula realizada em Mar Del Plata, em novembro de 2005, consolidou-se a visão dos países do Mercosul, que se recusaram a retomar negociações enquanto os subsídios agrícolas americanos não fossem suspensos” (SILVA, 2010, p. 22).

Ampliando o escopo da análise às negociações multilaterais, a necessidade do Brasil de maior democratização nos foros de discussão do Sistema internacional fez com que se buscasse a exploração de novos espaços de barganha e negociação, utilizando intensamente grupos de articulação (SILVA, 2010). Importa salientar, também, que, apesar de a formação de blocos institucionalizados e grupos de coalização entre Brasil e países em desenvolvimento, no governo Lula, ser um fator inédito à política externa brasileira, a aproximação com países do Sul já havia se iniciado no governo FHC: segundo Letícia Pinheiro (2004), a diplomacia no governo FHC se pautou pela lógica da busca de ganhos absolutos globalmente, justificando a ênfase na cooperação regional, uma vez que, para aumentar de forma exponencial suas possibilidades de ganho, a participação brasileira associada a outros países de seu entorno regional aumentava a probabilidade de ganhos absolutos. Enquanto isso, a lógica, na esfera regional, foi de buscar ganhos relativos, procurando preservar o diferencial de poder do país, que pode ser exemplificada na resistência à criação do tribunal judicial para o Mercosul e a resistência ao aprofundamento da sua institucionalização.

No entanto, nesse sentido, cabe a reflexão sobre os interesses nacionais no revisionismo que a política externa de Lula implicou: a inserção brasileira, durante o governo Lula, seguiu qual lógica, qual caminho? Para compreender tal período, pode-se abordar, brevemente, o comentário de Katzenstein a respeito de que tanto forças domésticas, quanto internacionais, impactam a política externa econômica:

Domestic and international forces are complementary rather than competing in their impact on foreign economic policies, it appears that on questions of the international economy international politics can no longer be adequately analyzed from the lofty heights of the international system alone. The political causes and consequences of many current international problems of the international economy should instead be interpreted as well from the perspective of domestic politics⁵. (KATZENSTEIN, 1976, p. 45).

⁵ Tradução nossa: forças domésticas e internacionais são mais complementares que competitivas no seu impacto na política externa econômica. Aparenta-se que questões de política internacional e economia internacional podem não mais ser adequadamente analisadas senão a partir das alturas do sistema internacional sozinho. As

Segundo o autor, políticas governamentais, incluindo a política externa, podem ser explicadas em termos da natureza das redes domésticas de políticas que conectam o estado e a sociedade. O argumento de Katzenstein, por sua vez, dialoga com o ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao dizer que a “política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas” (PORTARI; GARCIA, 2010), reconhecendo que as prioridades da agenda de política externa, apesar de serem baseadas em princípios, podem mudar. Segundo Amorim, os princípios estariam atrelados ao balanço entre os interesses e valores brasileiros no Sistema internacional e a solidariedade (sic) aos países mais necessitados (países do Sul global), na medida em que se busca contribuir tanto à estabilidade global quanto à redução das assimetrias entre os países no Sistema internacional. Nesse sentido, segundo Amorim:

A reforma da governança global é uma linha de força da atual política externa brasileira. Queremos contribuir para a construção de uma ordem internacional que seja mais justa, democrática e inclusiva para os países em desenvolvimento. A aproximação com outros países em desenvolvimento e a consequente universalização da nossa agenda externa são parte indissociável dessa estratégia. É nesse contexto que se insere o empenho pela integração sul-americana, a principal prioridade do governo do presidente Lula na área internacional. (PORTARI; GARCIA, 2010).

No âmbito do posicionamento do ex-chanceler brasileiro, percebe-se um balanço entre a postura revisionista brasileira e o alerta aos limites que esse distanciamento, em relação aos países desenvolvidos, pode tomar tal postura, por sua vez, dialoga com o paradigma neoliberal que Katzenstein conceitua a partir da sensibilidade mútua entre os atores do Sistema internacional, onde seu conceito chave está na prosperidade que, recentemente, têm se tornado fortemente afetada pelas diferentes interconexões entre estados e sociedades, levando em conta as recentes modificações que o Sistema internacional tem sentido (KATZENSTEIN, 1976).

Nesse aspecto, será percebido, ao longo da presente monografia, que as modificações derivadas da abertura comercial dos anos 90 e da crise da matriz neoliberal, como apontado anteriormente por Reis da Silva (2010), afetaram a formação da política externa brasileira, de modo que agentes domésticos do setor do agronegócio e da indústria tiveram seus relacionamentos com o estado afetados a partir dessa conjuntura, afetando o posicionamento do Brasil, enquanto estado, internacionalmente. Nesse sentido, segundo Eli Diniz (2005), observou-se, nos anos 90, uma drástica redefinição da agenda pública que, entre outros, estão os programas de estabilização econômica, reformas orientadas ao mercado, liberalização

causas e consequências políticas dos muitos problemas internacionais correntes da economia internacional deveriam, ao invés disso, ser interpretados também da perspectiva da política doméstica.

comercial e abertura externa, que provocaram uma ruptura com os aspectos políticos e econômicos do período anterior à matriz neoliberal, reorientando consigo a política externa.

Tais medidas, tomadas durante o governo FHC, ao servir como ponto de inflexão à medida que resultou no fim da execução da agenda tomada até o final da Ditadura Militar, de cunho desenvolvimentista, desestruturou um modelo de desenvolvimento fundamentado num tripé entre empresas estatais, nacionais e estrangeiras. Desse modo, aprofundou-se a “erosão do pacto corporativo entre o Estado e a chamada burguesia nacional, que, durante as décadas anteriores, deu suporte à industrialização por substituição de importações” (DINIZ, 2005, p. 4). Tal desestruturação da produção da década de 90 atingiu fortemente o empresariado nacional, o que, em conjunto com o fechamento gradual de instancias corporativas na burocracia pública, durante os governos Collor e FHC, desmantelou o *lobby* empresarial, havendo um reforço do distanciamento do estado e o empresariado:

Em consequência do fechamento dos canais de articulação entre o aparato governamental e os grupos de interesse, os empresários, que haviam participado ativamente da campanha pela retirada do Estado da economia e pela abertura política do regime militar, na expectativa de garantir maior espaço no processo decisório, viram-se, enquanto categoria, diante de uma nova situação de exclusão. Os sindicatos, por sua vez, sofreram um profundo esvaziamento em decorrência dos efeitos combinados do desenvolvimento do novo paradigma tecnológico, das políticas recessivas e do desemprego crescente. (DINIZ, 2005, p. 12).

Posteriormente, já durante o governo Lula, o projeto neodesenvolvimentista, ao buscar refletir a mudança em relação à crise do modelo neoliberal, apesar de dialogar com o passado desenvolvimentista nacional e criar novos canais de comunicação entre governo e empresariado – compensando o desmantelamento de tais instituições durante os governos passados, como será visto posteriormente –, ao mesmo tempo, fez-se perceber limites à alteração dos rumos da economia, dadas as restrições de um novo Sistema internacional e a as mudanças ocorridas a partir do modelo neoliberal da década passada, tornando irreversíveis as redefinições ocorridas durante os anos 90 e a perspectiva de regresso ao passado desenvolvimentista. Nesse sentido, cabe abordar brevemente o conceito de neodesenvolvimentismo, para que se faça entender o projeto do governo Lula pelo qual a política externa esteve influenciada.

Segundo Boito Jr. (2012), o prefixo *neo* indica que há diferenças em relação ao desenvolvimentismo do período 1930 – 1980, estando adequado aos interesses da grande burguesia interna brasileira, e sendo um modelo de desenvolvimento possível dentro dos limites do modelo capitalista neoliberal periférico. Para o autor, o novo desenvolvimentismo: produz índices mais modestos de crescimento econômico, dado que está limitado pela acumulação financeira (vide peso da rolagem da dívida pública e o juro elevado, limitando o investimento

do estado e das empresas do setor produtivo), herança do modelo capitalista neoliberal passado; aceita a especialização regressiva, concentrando-se nos setores de processamento de produtos agropecuários ou de recursos naturais e nos segmentos de baixa densidade tecnológica, no caso da indústria de transformação, não forçando brechas na divisão internacional do trabalho (colocando limites ao revisionismo brasileiro no Sistema internacional) e promovendo a competitividade das grandes empresas nacionais que estejam classificadas entre as mais fortes em seus setores internacionalmente⁶; está focado no mercado externo, nas exportações, refletindo o processo de reconcentração de renda das décadas neoliberais e a abertura da econômica brasileira ao mercado internacional, provocando a necessidade de aumentar a competitividade por parte das empresas brasileiras.

Nesse sentido, complementando a abordagem de Boito Jr., Bresser-Pereira (2006) coloca que o novo desenvolvimentismo não é protecionista, nem conta com a poupança forçada do estado, tal como o velho desenvolvimentismo fizera, e as razões para isso está no fato de que a indústria já não é tão incipiente tal como era antigamente, e que o Sistema internacional pós-Guerra Fria apresenta novas condicionalidades, constringendo mais fortemente o protecionismo por parte dos países do Sul global. À época, havia o consenso que unia empresários, governo, e o resto da sociedade, baseado na visão de que a globalização não era nem uma benesse ou uma maldição, e sim um sistema de intensa competição entre os estados, por meio de suas empresas, e que essa competição era fundamental para fortalecer o estado fiscal, administrativa e politicamente – ou seja, era de interesse estatal condicionar as empresas nacionais a serem competitivas internacionalmente. Segundo Bresser-Pereira, o papel do estado estava não apenas no âmbito de prover capital, mas também de admitir maior participação do capital privado ao desenvolvimento econômico nacional.

Dessa forma, considerando o projeto neodesenvolvimentista no governo Lula, a política externa entrou no âmbito dessa nova forma de inserção brasileira no Sistema internacional. Como será visto nos próximos capítulos, as negociações internacionais ilustrarão tal modelo de inserção soberana, podendo se perceber, à medida que a postura brasileira em fóruns multilaterais, seja no âmbito regional, hemisférico, ou internacional, é afetada a partir das relações entre o governo federal e os atores domésticos do empresariado nacional, que têm seus interesses representados a partir de entidades que representam os setores do agronegócio e da indústria. Sendo assim, deve-se tomar o comportamento de tais atores como peças-chave à análise da política externa. Além disso, deve-se perceber convergências e divergências entre as

⁶ Exemplos de empresas, segundo o autor, são a Friboi, a Brazil Foods, a Vale, a Gerdau, e a Votorantim Celulose.

demandas do empresariado nacional e o governo federal no que concerne a crise do modelo neoliberal e a necessidade de mudar. Nesse sentido, na *Carta ao Povo Brasileiro*, ainda antes de sua eleição, Lula evidencia tal aspecto de necessidade na mudança, ao dizer, inclusive, que o Brasil quer mudar para crescer e conquistar o desenvolvimento econômico que o país ainda não tem, alertando que, em todas as classes em todas as regiões, há a visão de que o atual modelo (fazendo alusão à crise da matriz neoliberal) se esgotou (SILVA, 2002).

Dentro desse aspecto de mudança, o então futuro presidente salienta a necessidade de modernizar o país e aumentar o acesso a novos mercados para superar a fragilidade das finanças públicas, ao colocar que “o caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo” (SILVA, 2002, p. 4). Como será visto posteriormente, esse caráter de mudança que o país necessita converge com a postura do empresariado brasileiro à medida que o projeto neodesenvolvimentista de Lula coloca a necessidade de internacionalizar e tornar mais competitiva as exportações brasileiras. Nesse sentido, tal projeto neodesenvolvimentista se torna um projeto que ilustra a mudança pela qual governo e sociedade necessitam.

Sobretudo, a estrutura da monografia visa dar ao leitor a percepção da relação entre empresariado e governo, de modo que, ao final do trabalho, haja a compreensão de que a evolução da articulação dos interesses do agronegócio e da indústria, a partir da conjuntura dos anos 90, afetaram a formação da política externa brasileira, que, ao conectar estado e sociedade dentro, influenciaram sobre o que a inserção soberana, no Governo Lula, foi ou deixou de ser. Por fim, cabe ressaltar que a presente monografia será composta por dois capítulos, para além da introdução e das considerações finais, que buscarão abordar os setores do agronegócio e da indústria e suas relações com o governo Lula. Ambos os capítulos serão divididos de forma a tratar, primeiramente, da construção da articulação dos interesses de seus respectivos setores e, posteriormente, tratar da construção da inserção soberana no governo Lula, destacando as divergências e as convergências entre o setor e o governo federal. Nesse sentido, nas considerações finais, será respondida a pergunta sobre como agronegócio e indústria influenciaram a política externa brasileira no governo Lula.

2 AGRONEGÓCIO NO GOVERNO LULA

No que concerne o agronegócio, primeiramente, podemos conceituá-lo como “toda e qualquer atividade ligada ao comércio de produtos agropecuários”, segundo Wagner Iglécias (2007, p. 76). Em sentido amplo, o autor destaca que sua ligação com o Estado engloba várias linhas, como por exemplo, sua dependência: da política monetária, vinculada a taxas de juros moderadas e a flutuações da taxa cambial, sendo prejudicada por eventuais períodos de apreciação da moeda doméstica, bem como pela concessão de linhas de crédito especiais; do seguro rural, parte significativa da política agrícola, garantindo ao produtor uma renda mínima; de investimento tecnológico, geração de empregos, e incorporação do setor ao mercado de capitais; da capacidade de atração de recursos externos e públicos para o financiamento das atividades, o investimento em P&D, e/ou o investimento em logística e infraestrutura; da criação de leis de interesse central ao setor, como legislações de cunho ambiental, de direito de propriedade ou trabalhista; das regras sanitárias e fitossanitárias que, apesar de serem definidas por agências internacionais, têm seu cumprimento fiscalizado pelo Estado.

No entanto, cabe ressaltar que as relações do agronegócio com o governo passam ainda pela temática das necessidades/interesses do setor referentes ao acesso ao mercado internacional, materializando-se a partir de estratégias desenvolvidas em conjunto pelos dois atores, objetivando “fazer frente às políticas protecionistas praticadas no mercado mundial, bem como a atuação do país nas arenas internacionais de negociação, que ocorrem, periodicamente, em instituições multilaterais como a OMC” (IGLÉCIAS, 2007, p. 77). Como será visto no próximo subcapítulo, a necessidade de modernização rural originará o conceito de agronegócio no Brasil, que está relacionada à explosão associativista da década de 90 do empresariado rural.

A década de 90, desse modo, torna-se significativa para entendermos a articulação do agronegócio: a abertura comercial do país trouxe consigo a necessidade de modernização do setor, segundo Iglécias, a partir da necessidade de internacionalização e da especialização das cadeias de produção agropecuárias. Já, nos anos 2000, segundo Reis da Silva (2010), a partir da crise da matriz neoliberal e o surgimento da crítica à ideia de globalização assimétrica, ainda no governo FHC, há a emergência de uma matriz de contornos neodesenvolvimentista, questionadora dos descompassos na distribuição de poder no Sistema internacional, principalmente no âmbito das negociações comerciais. Conjugado a isso, a re-primarização da pauta de exportações com o ciclo de apreciação dos preços das *commodities* e com a especialização regressiva da indústria que ocorreram durante o governo Lula, tem-se o fortalecimento do agronegócio nacional apoiado no aumento de investimentos nos setores de exportação de *commodities* primárias, desde a década de 1990, segundo Ana Maria Rita Milani

(2011), derivado aos desdobramentos do aumento do comércio internacional em produtos básicos e o modelo neodesenvolvimentista brasileiro, que promove a internacionalização do empresariado nacional.

Paralela à construção da articulação do setor junto ao governo Lula, também há a construção da inserção soberana brasileira no Sistema internacional, que evoluiu a partir da promoção de um revisionismo *soft* nas instituições internacionais, buscando aumentar a participação brasileira. Conforme Miriam Saraiva e Marcelo Valença (2012), o aumento da visibilidade brasileira internacionalmente dependeria da sua busca por autonomia e por maior projeção no plano internacional – exigindo, com isso, maior envolvimento em fóruns internacionais, reforçando sua posição através da cooperação com outros países em desenvolvimento em negociações multilaterais, bem como o acesso a novos mercados. Conforme visto anteriormente, tal postura da diplomacia brasileira condiz com a estratégia de autonomia por diversificação, ao dar ênfase à cooperação Sul-Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), inclusive a partir da criação e coordenação do G-20 – como será visto a seguir –, sem se distanciar das relações com as grandes potências, tais quais os Estados Unidos e a União Europeia. Ou seja, ao considerar tal estratégia parte fundamental da inserção soberana brasileira, o país considera, assim, que os interesses do agronegócio nacional também fazem parte de sua agenda de política externa.

O agronegócio brasileiro é eficiente e competitivo, responde por um em cada três reais de renda gerados no País e contribui decisivamente para o superávit da balança comercial. O setor abrange 34% do PIB, 40% das exportações e 37% dos empregos, sendo 17,7 milhões desses empregos gerados diretamente no campo. (BRASIL, 2006, p. 33).

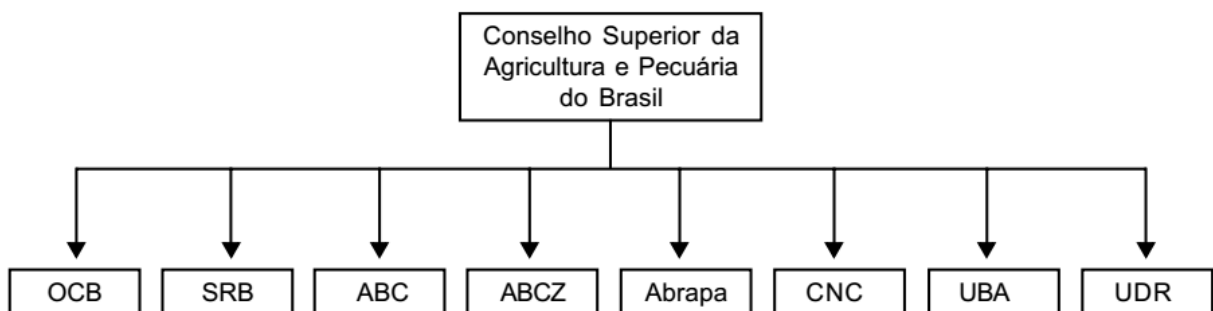
Dessa forma, os interesses do agronegócio se conjugam com a postura revisionista brasileira, visto que Estados Unidos e União Europeia cerceiam o crescimento do setor e do projeto neodesenvolvimentista do Brasil, a partir de suas práticas protecionistas, que dificultam o livre mercado agropecuário internacional (IGLÉCIAS, 2007). O multilateralismo, sendo assim, é parte fundamental à estratégia de inserção à diplomacia brasileira, onde “um marco desse novo padrão de atuação brasileiro é originado da atuação de destaque do país junto à Organização Mundial do Comércio” (SARAIVA; VALENÇA, 2012). Nesse sentido, o presente capítulo tratará da articulação do empresariado rural, e da inserção de tais interesses à política externa brasileira, a partir das negociações internacionais realizadas no âmbito da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, destacando o papel da coalizão do G-20 na barganha pelos interesses brasileiros na arena multilateral que a OMC representa ao Sistema internacional durante o governo Lula.

2.1 A Construção da Articulação de Interesses no Governo Lula

Segundo Iglécias (2007), o modelo atual de representação dos interesses do agronegócio é estruturado por dois eixos, setorial e regional, existindo associações e sindicatos, específicos de cada vocação agropecuária, desde o âmbito municipal até o nacional. Apesar disso, entidades de cúpula, tais como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – que representa as 27 federações estaduais –, acabam representando, de forma piramidal, os interesses, como entidades oficiais, do patronato da agropecuária: a CNA, segundo o *website* oficial da entidade, tem como objetivo defender os interesses dos produtores junto aos 3 órgãos da União, nos quais, dificilmente, um produtor sozinho conseguiria obter (CNA, [2016]); além disso, a Confederação se considera como responsável por congregar associações e lideranças políticas e rurais em todo o Brasil.

Dentro da CNA, três órgãos se destacam: seu órgão mais importante, o Conselho de Representantes, composto por cada presidente das 27 federações estaduais, onde a diretoria-executiva da Confederação está subordinada; o Conselho Superior da Agricultura e Pecuária do Brasil (ver imagem abaixo), conhecido como Rural Brasil, espaço para comunhão de ideias e princípios, “masque, na prática, é a instância na qual organiza-se o grande lobby da agropecuária brasileira junto aos três poderes” (IGLÉCIAS, 2007, p. 79); o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, composto pela OCB e pela Associação Brasileira de Agribusiness – onde, além disso, a CNA ainda busca aglutinar outras organizações, como a SNA, a Feplana, e o CNPC.

Figura 1 - Fluxograma de componentes do Rural Brasil



Fonte: Iglécias (2007).

Segundo Mendonça (2005), a construção da articulação do agronegócio atual foi configurada a partir de sua internacionalização e crescente especialização por cadeias de produção, com a construção da liderança do setor pela OCB e seu projeto político de

modernização agrícola, que se tornou hegemônico entre os empresários rurais, baseada em três níveis, desde meados da década de 1980 e 90: no nível interno, ao estreitar os canais de comunicação entre as cooperativas e a agremiação nacional cooperativista, priorizando o associativismo em nível nacional; no nível nacional, ao construir canais de acesso direto à política, tornando a Organização uma das principais articuladoras das políticas agrícolas estatais; no nível internacional, ao desempenhar funções de representação política e ao se filiar a organismos internacionais, convertendo, com isso, capital simbólico em capital político à agremiação. Desde a década de 1990, a OCB capitanearia os rumos a serem seguidos pelo setor agrícola, futuramente formando o então agronegócio brasileiro, que se resumiam na busca pela modernização, “mediante seu funcionamento em bases totalmente empresariais e, sobretudo, internacionalizadas, a despeito de vestidas do discurso pró-igualitarismo” (MENDONÇA, 2005, p. 18). Nesse sentido, a criação de uma nova entidade, em 1993, a Associação Brasileira de Agribusiness, representaria tal busca por modernização.

Dessa forma, para Mendonça, compreende-se a explosão associativista do agronegócio na década de 90, de atuação doméstica e internacional, onde se destacam, além da Abag, entidades dos setores de algodão, tal como a Abrapa e a ANEA, e cana-de-açúcar, tal como a UNICA, que futuramente batalhariam no âmbito da OMC contra Estados Unidos e União Europeia. A importância crescente das associações, no Brasil, é dada a partir das inovações nos padrões de relacionamento entre Estado e setor privado, observáveis desde antes do governo Lula. Conforme Iglécias (2007), a conjuntura que estava se formando desde as décadas de 1980 e 90, tais qual a crise fiscal do Estado, a redemocratização, e a crescente especialização das cadeias produtivas, promoveu a criação e o funcionamento das câmaras setoriais da agropecuária.

Segundo o autor, durante a década de 90, as câmaras – inicialmente criadas em 1991 para auxiliar o Conselho Nacional de Política Agrícola – serviram como fundamental instrumento de interlocução entre o setor e o Estado, para negociação e estabelecimento de ações conjuntas entre os dois atores. Apesar de que, durante o governo FHC, terem sido quase totalmente extintas, foi no governo Lula, a partir de 2003, que, além de tais câmaras serem recriadas, foram criadas câmaras temáticas e conselhos formados por empresários do setor agropecuário e a tecnocracia estatal. Dessa forma, dando assim, a concepção a uma nova “matriz regulatória que proporciona espaços mais amplos de negociação e articulação de políticas entre Estado e empresariado do que aqueles que o agronegócio conheceu no passado recente” (IGLÉCIAS, 2007, p. 82). Em linhas gerais, a retomada das câmaras setoriais no governo Lula significou maior espaço para negociação entre o setor o Estado, onde as câmaras

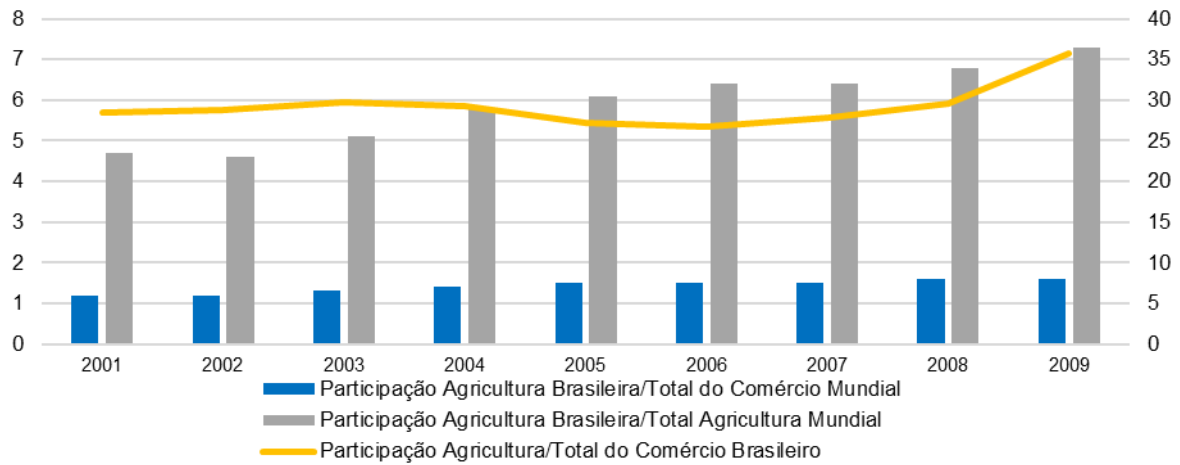
e os conselhos servem para canalizar pressões e ajudar a legitimar as tomadas de decisão da burocracia estatal.

Embora [...] a política do governo anterior (fosse) mais coerente, [...] interlocução com o setor privado melhorou nesse governo [governo Lula] [...]. Embora {não haja concordância} com determinadas teses, com determinados atos, mas melhorou. O setor privado é mais consultado, há mais abertura para a participação⁷. (CARVALHO, 2010, p. 419).

Ainda na década de 90, houve grande salto da agropecuária nacional, a partir do cenário de diminuição de investimentos públicos no setor, em conjunto com a desregulamentação da atividade agropecuária, e a abertura comercial – promovendo a busca pela modernização, como mencionado anteriormente – e, quando da virada do século, a balança comercial brasileira inverteu sua tendência, após vários anos apresentando déficits, promovidos, majoritariamente, pelo desempenho ascendente das *commodities* agropecuárias. Tal resultado foi convertido apenas após a desvalorização do real, com o Plano Real II, em 1999, quando as exportações brasileiras voltaram a crescer no começo do século (MILANI, 2011), a partir da reversão da trajetória de acumulação de déficits, desde 2001, ocasionada pelo desempenho positivo do setor agropecuário (CARVALHO, 2010). Nesse sentido, o gráfico abaixo ilustra a evolução da participação do setor no comércio brasileiro e mundial, de trajetória de crescimento positivo, denotando não somente o aumento relativo da importância do agronegócio sobre o total do comércio brasileiro (chegando a representar 35,8% do total do comércio do Brasil), bem como sobre o total do comércio mundial (onde atingiu seu ápice em 2009, com 7,3% de participação no comércio mundial agrícola):

⁷ Trecho de entrevista de Antônio Beraldo, ex-secretário executivo da CNA, relatando a relação entre governo Lula e setor privado.

Gráfico 1 - Participação Agrícola no Comércio Brasileiro e Mundial (em %)



Fonte: elaboração da autora (2016), com base nos dados do Brasil (2011a).

No início da década, a criação do *think tank* Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, em março de 2003, colaborou com a construção da articulação do setor, derivando da tendência crescente do agronegócio de profissionalização da gestão e do *lobby*. Segundo o *website* oficial do Instituto, a entidade foi criada a partir da demanda de prover ao governo e ao setor privado estudos e pesquisas aplicadas, principalmente ligados à temática da agricultura e agronegócio, de comércio e política comercial (ICONE, [2016]). Além disso, o Instituto coloca que, entre suas principais pesquisas desenvolvidas, estão as relacionadas às negociações agrícolas da Rodada Doha, e simulações a pedido do governo brasileiro, para servir de subsídio técnico à posição do Estado brasileiro no G-20.

Outros dois órgãos criados recentemente foram a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais e o Grupo Técnico (CARVALHO, 2010). A Câmara, coordenada pela CNA, onde representantes da burocracia estatal tinham assento permanente junto com organizações representativas do empresariado rural e o ICONE. A entidade exercia funções informativas e consultivas, segundo Valladão de Carvalho, sendo relevante à articulação e discussão das posições dos setores privado e público no âmbito do Mapa, como, por exemplo, na VI Ministerial da OMC (em Honk Kong, no ano de 2005), onde a posição oficial da Câmara foi encaminhada ao Itamaraty. Já, o GT, um grupo criado informalmente – coordenado pelo chefe do Departamento de Agricultura e Produtos de Base, órgão do MRE, e composto pela

Contag, o MDA e o MDIC –, foi responsável pelas negociações no contexto da OMC (EPSTEYN, 2009⁸ apud CARVALHO, 2010).

Além disso, segundo Maria Izabel Valladão de Carvalho, considerando o congresso brasileiro, ao se ter em conta que negociações no âmbito da OMC afetam a política doméstica, permeia-se a influência sobre os congressistas, uma vez que qualquer tratado internacional deverá ser ratificado nacionalmente para que seja efetivado: as articulações dos interesses do agronegócio “desempenham uma função importante ao endossar, junto ao Legislativo, o acordo concluído pelo Executivo. A ausência de endosso dos grupos de interesse dificulta o processo ratificador e pode levar, no limite, à rejeição do acordo” (CARVALHO, 2010, p. 410). Segundo a autora, o agronegócio atua como sinalizador do grau de respaldo para a política externa, como ator doméstico, sobre as negociações que estão sendo feitas, uma vez que o congresso brasileiro, por si só, não tem um papel mais ativo nas disputas no âmbito da Organização Mundial do Comércio. No entanto, o órgão Executivo não pode desprezar sua influência na ratificação dos tratados multilaterais, uma vez que há custos políticos ao governo em caso de desaprovação do Legislativo sobre o que se foi negociado internacionalmente.

No que concerne a atuação da bancada ruralista brasileira no congresso, segundo estudo realizado pelo Inesc (VIGNA, 2007), desde a legislatura de 1999/2003, a bancada segue a estratégia de ocupação de todos os espaços possíveis na política nacional, seja no Executivo ou Legislativo. No que concerne a câmara de deputados, segundo o estudo, apesar de ter havido uma queda relativa no número de representações entre a legislatura de 1999/2003 e 2003/2007, de 89 deputados para 73, a segunda legislatura do governo Lula, 2007/2011, contou com um crescimento da bancada de 58,9%, saltando de 73 para 116 deputados federais. De acordo com Edélcio Vigna, responsável por tal estudo, apesar de o governo de Luiz Inácio ter maioria no congresso nacional, a bancada ruralista se torna o “elo frágil” de seu governo, pois representa uma ameaça à ruptura da articulação do governo petista, considerando que a base parlamentar da situação não é fixa, a partir do poder de barganha do empresariado rural.

Uma marca da bancada ruralista sempre foi a de ter deputados aliados ao governo. Isso ocorreu no governo FHC e continua no governo Lula. Quando o PMDB passou a compor a base de apoio do atual governo, trazendo com ele quase 33% de deputados da bancada ruralista, a base do governo ficou ainda mais fragilizada num determinado aspecto. Isso porque a liderança do governo, além de ter que tratar com a oposição, também tem que atender, em certos casos, os ruralistas, que deveriam, a priori,

⁸ EPSTEYN, Juan Carlos. (2009), *Evolución Histórica de Modelos Institucionales de Política Comercial: Los Casos de Estados Unidos y Brasil*. Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

alinhar-se e votar favoravelmente às propostas governamentais, já que são parte da base de apoio parlamentar. (VIGNA, 2007, p. 11).

Sendo assim, tendo em vista Carvalho (2010) e Iglécias (2007) principalmente, ressalta-se, novamente, que o fortalecimento da articulação do agronegócio, referente à agenda de política externa brasileira, é derivado, majoritariamente, a partir: da conjuntura nacional do período da redemocratização, especialmente com as reformas pró-mercado da década de 1990; do processo organizacional político e técnico do empresariado rural; do processo de interlocução/intermediação dos interesses do setor junto ao Executivo, que sofreu tendência positiva desde a virada do século, apesar de ter sido reforçada com o governo Lula.

2.2 A Construção da Inserção Soberana no Governo Lula

Em novembro de 2001, lançou-se a Rodada de Desenvolvimento de Doha, que visaria à diminuição de barreiras comerciais no mundo, focando na eliminação de subsídios à exportação, garantindo o livre comércio e eliminando práticas protecionistas dos países desenvolvidos⁹ (BRASIL, 2003). Considerando que o fortalecimento do agronegócio, econômica e organizacionalmente, e de seus mecanismos de articulação de interesses com os atores estatais, inclusive o corpo diplomático, contribuíram para que os interesses do agronegócio integrassem a agenda das negociações multilaterais comerciais do Brasil (CARVALHO, 2010), pode-se considerar que a principal arena para a busca dos interesses do setor, durante o governo Lula, foi a Organização Mundial do Comércio. As prioridades para o agronegócio, na Rodada, concentraram-se, na maior parte do governo Lula, nos subsídios domésticos e acesso a mercados¹⁰.

Segundo Maria Izabel Valladão (CARVALHO, 2010, p. 407), “as pressões domésticas influenciaram o comportamento dos representantes brasileiro”, respaldando o desempenho do país e manifestando suas ressalvas durante as negociações no âmbito Organização, bem como dando apoio técnico para tal (vide atuação das câmaras setoriais e do ICONE como *think tank* brasileiro, conforme abordado anteriormente). Em 2002, tendo em vista a política externa a qual Lula herdaria, a última mensagem ao congresso de FHC, ao destacar o papel da valorização do agronegócio como componente estratégico da pauta de exportação, aponta à necessidade de negociação de acordos de livre comércio guiar o aumento das exportações, prioridade da agenda

⁹ O lançamento da Rodada Doha, ao tratar de forma inédita da regulamentação do comércio agrícola, só foi possível a partir do Acordo Agrícola alcançado na Rodada Uruguai (1986 – 1994), onde foi introduzida a agricultura nas regras do GATT, representando a possibilidade de o setor passar a ser regulado multilateralmente (CARVALHO, 2010).

¹⁰ O tema de subsídios às exportações havia sido resolvido em maio de 2005, na reunião Mini-ministerial em Paris (Ibid.).

comercial (evidenciando a importância de superar barreiras artificiais ao acesso dos produtos brasileiros a outros mercados):

Será prioritária a agricultura, pela necessidade de eliminar os subsídios e as elevadas tarifas com que os países desenvolvidos sustentam a ineficiência de seu setor agrícola. O posicionamento brasileiro nessa matéria ressaltará que, sem avanços substanciais na redução e futura eliminação dos subsídios e em acesso a mercados, o Brasil não se associará à liberalização em outras áreas. (CARVALHO, 2010, p. 251).

A inserção soberana brasileira, dessa forma, considerando a condição da emergência de um mundo multipolar, é construída a partir do discurso de “um novo ambiente de participação do Brasil na economia internacional” (BRASIL, 2004, p. 207), onde a OMC serviria como uma das principais arenas de disputa para o Brasil instrumentalizar seus interesses, através da articulação multilateral. O objetivo apontado acima, de liberalizar o comércio do setor agrícola, será instrumentalizado no governo Lula a partir da cooperação internacional: segundo Saraiva e Valença (2012), a aliança entre países em desenvolvimento, culminando, em agosto de 2003, na criação G-20 comercial.

O Grupo teve grande relevo na barganha pela eliminação dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos e na criação de condições facilitadoras da inserção dos países em desenvolvimento no comércio internacional (BRASIL, 2004, p. 208), consolidando os interesses do Brasil na OMC. Além disso, o G-20 representou um ponto fundamental de inflexão nas negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio, em prol dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento, ao integrá-los ao centro do processo de tomada de decisão de uma rodada de negociações da instituição (BRASIL, 2005). Ou seja, para a diplomacia brasileira fazer frente ao Sistema internacional e ao protecionismo das economias avançadas, foi necessário agir por meio de coalizões, sendo que a criação G-20 funcionaria como instrumento relevante para a projeção internacional do Brasil (CARVALHO, 2010). A partir disso, desse modo, destaca-se, sobretudo, que a unidade do Grupo se torna peça-chave à articulação brasileira no âmbito da OMC:

Quanto às negociações comerciais, o Brasil buscará manter a unidade do G-20 e reforçar sua coordenação com outros grupos de países, sobretudo em desenvolvimento. Será fundamental persistir no combate ao protecionismo – em particular os subsídios agrícolas – e ampliar o acesso aos mercados nos países desenvolvidos. (BRASIL, 2007, p. 188).

Tal coalizão, ao aliar países exportadores agrícolas de diferentes graus, mas que se beneficiam com a regulação internacional do setor, buscou ainda, desde sua origem, barganhar por instrumentos protecionistas para seus mercados internos – provocando, desde então, alguma resistência por parte do agronegócio brasileiro (CARVALHO, 2010). No entanto, nesse

contexto, evidencia-se que a estratégia para inserir o Brasil no Sistema internacional está baseada na diversificação de parcerias, tal como apontado por Cepaluni e Vigevani (2007). Segundo mensagem ao congresso nacional do presidente Lula da Silva, o “Brasil está empenhado em diversificar parcerias e aproximar-se do mundo em desenvolvimento, mantendo, ao mesmo tempo, os tradicionais vínculos com os países desenvolvidos” (BRASIL, 2007, p.185).

Durante o governo de Luiz Inácio, o país atuou ativamente nas batalhas contra medidas protecionistas das economias avançadas, tornando-se um dos maiores atores do processo de liberalização comercial da agropecuária mundial. Dessas batalhas, as vitórias do país nos contenciosos do algodão e do açúcar, respectivamente contra Estados Unidos e União Europeia, são consideradas de grande significância à estratégia de inserção soberana no Sistema internacional: os êxitos do Brasil em tais contenciosos da OMC se deram através “de uma bem alicerçada aliança entre associações empresariais e setores do governo brasileiro, como os ministérios das Relações Exteriores, Desenvolvimento, Agricultura e Fazenda” (IGLÉCIAS, 2007, p. 86). Segundo Iglécias, como já dito anteriormente, essa aliança derivou de dois pontos: de uma nova institucionalidade das relações entre Estado e empresariado rural e; do projeto político do governo Lula de inserção internacional e; da crescente profissionalização do *lobby* do setor do agronegócio.

O processo doméstico de formulação da posição negociadora brasileira, por sua vez, gerou respaldo interno relevante para o desempenho do Brasil no nível internacional. O endosso do agronegócio, incluindo o apoio técnico, aumentou a credibilidade do Brasil junto ao G-20 e fortaleceu a capacidade negociadora do grupo no âmbito internacional. (CARVALHO, 2010, p. 423)

No que concerne a institucionalidade das relações entre governo e empresários do agronegócio, a aliança entre os dois atores estabeleceu estratégias comuns de atuação, em busca de acesso a mercados e atuação em fóruns internacionalmente. Wagner Iglécias pondera que a experiência das câmaras setoriais convergiu positivamente com as necessidades da burocracia estatal, uma vez que os esforços únicos do Estado não teriam dado cobertura a todas as necessidades: segundo a mensagem enviada ao Congresso, o crescimento significativo de compromissos “levou o Ministério a engajar-se em diversas frentes negociadoras, que resultaram numa diluição de esforços e na dificuldade física para uma presença adequada às graves implicações dos objetivos a serem perseguidos.” (BRASIL, 2003, p. 248).

Além disso, segundo Iglécias, um dos fatores que levaram ao êxito das relações do Estado com o setor privado foi o fato de aliança ter sido feita, preferencialmente, com setores

da economia nacional que tinham vantagens comparativas no comércio internacional, fortalecendo o projeto político nacional:

Isto ocorreu a partir do estabelecimento de uma nova concepção de inserção do país nos fóruns de negociação e no comércio internacional, perceptível, sobretudo, entre o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e o governo de Luís Inácio Lula da Silva. Tal concepção ganhou contornos crescentemente mais nítidos durante o governo do petista por meio da progressiva aproximação entre Estado e empresariado e do estabelecimento de estratégias comuns de atuação nas arenas internacionais de negociação com governos e produtores de outros países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. (IGLÉCIAS, 2007, p. 86).

Outro fator, como já mencionado anteriormente, segundo Iglécias, é relacionado ao novo modelo de institucionalidade e ao projeto político de inserção soberana, é a crescente profissionalização do *lobby* do agronegócio. Tal crescimento da influência do setor no governo brasileiro, no entanto, pode ser visto como derivado não apenas a partir da atuação do setor sobre o Estado unilateralmente: segundo mensagem enviada ao Congresso, referente ao último ano do governo FHC, sinaliza-se que o surgimento de uma agenda multilateral relativamente intensa tem resultado numa diluição de esforços e na dificuldade física à presença brasileira e à perseguição de seus objetivos:

A multiplicação de reuniões e conferências levou o Ministério a engajar-se em diversas frentes negociadoras, que resultaram numa diluição de esforços e na dificuldade física para uma presença adequada às graves implicações dos objetivos a serem perseguidos. (BRASIL, 2003, p. 248).

A criação do ICONE evidencia a necessidade do setor privado de cobrir demandas do governo brasileiro, em especial o do governo Lula, referente à articulação da inserção soberana através das arenas multilaterais da OMC, atuando como apoio técnico tanto para o Brasil como para o G-20 (TACHINARDI, 2004). O Instituto¹¹, criado em 2003 por um grupo de associações de empresários rurais a partir da necessidade do governo brasileiro e do setor privado de estudos e pesquisas aplicadas principalmente à temática agrícola e do agronegócio (ICONE, [2016]), desde 2008, o *think tank* brasileiro vem colaborando com a burocracia estatal no âmbito das relações multilaterais que o país faz parte (ver Anexo A - Linha temporal de projetos do ICONE relacionados ao Comércio Internacional). Já, no âmbito da CNA, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais é o canal de consulta aos diversos setores componentes do agronegócio brasileiro e canaliza seus interesses e demandas, relacionado ao comércio exterior, ao Estado (o principal canal de interlocução é a Câmara Temática de Negociações

¹¹ Entre seus mantenedores, estão a UNICA, a Abag e a Fiesp (TACHINARDI, 2004).

Agrícolas Internacionais, do Ministério da Agricultura). Dessa forma, as atuações dos atores domésticos influem e corroboram a posição brasileira no Sistema internacional:

As missões empresariais organizadas pelo Itamaraty, muitas delas acopladas a visitas presidenciais, contribuíram para o crescimento expressivo das exportações brasileiras nos últimos doze meses. O crescimento acelerado das exportações para países em desenvolvimento, que hoje respondem por mais de 50% de nossas vendas ao exterior, reflete o empenho do Governo em ampliar as relações comerciais do Brasil com os países sul-americanos, africanos, asiáticos e do Oriente Médio. No âmbito da OMC, nossas vitórias em dois importantes contenciosos – o do algodão, contra os Estados Unidos, e o do açúcar, contra a União Européia – simbolizam o novo período. Trata-se de passo importante na eliminação das graves distorções que caracterizam o mercado internacional de produtos agrícolas. (BRASIL, 2006, p. 180).

Conforme dito anteriormente, dentro das disputas da OMC se destacam os contenciosos do algodão, contra os Estados Unidos, e do açúcar, contra a União Europeia. Segundo Iglécias (2007), tais disputas com as grandes potências reforçaram o papel do Brasil no Sistema internacional, uma vez que, entre 2002 e 2004, o país venceu as duas potências na OMC, e, em 2005, a Organização reitera as vitórias brasileiras na sua instância máxima de apelação, após tentativa de retaliação por parte dos EUA e UE. A motivação brasileira, em parceria com outros países, a recorrer à Organização Mundial do Comércio contra os EUA se dá pelo fato de que o país aplica “US\$ 3,2 bilhões de subsídios a seus produtores de algodão e mais US\$ 1,6 bilhão em créditos de exportação por ano, constituindo um montante superior ao permitido por acordos comerciais vigentes” (IGLÉCIAS, 2007, p. 87), provocando queda de 25% nos preços do produto desde o início da década passada, a partir de práticas artificiais de competitividade no mercado internacional.

No caso da disputa contra a União Europeia¹², importa saber que houve dois conflitos entre o regime do setor açucareiro europeu e as regras da OMC: “acesso preferencial ao mercado europeu por parte de alguns países africanos, asiáticos e caribenhos e a exportação de um volume de açúcar subsidiado maior do que o permitido por tratados internacionais, dos quais a UE é signatária” (IGLÉCIAS, 2007, p. 91). Tal medida, ao permitir a prática de subsídios cruzados, segundo Wagner Iglécias, assim como no caso do algodão estadunidense, promoveu a queda do preço mundial do produto. O regime açucareiro europeu, assim, permitia que parte das 13 milhões de toneladas subsidiadas produzidas anualmente – 3 milhões, especificamente – fosse redirecionada às exportações para fora do território da União Europeia.

A vitória brasileira no contencioso do algodão, ressalta o autor, contou com a participação da Abrapa, ainda no governo FHC, desde o início do estabelecimento do

¹² Além do Brasil, Austrália e Tailândia também moveram ações contra a prática protecionista europeia.

contencioso na OMC –a Associação, por sua vez, buscou o apoio de suas agências associadas, bem como da CNA e da APEX, articulando, junto a essas entidades, a colaboração política e financeira para promover a ação junto ao Fórum multilateral. Já, no que concerne o contencioso do açúcar, além de a UNICA ter levado ao governo brasileiro a questão de que a UE não estava respeitando os compromissos firmados junto à OMC, a União também foi responsável por se articular junto aos seus pares australianos e tailandeses, convencendo seus respectivos governos a dar início à ação contra a União Europeia (IGLÉCIAS, 2007)

O país se consolida, a partir disso, como um dos principais atores, do sistema de solução de controvérsias da OMC, ao atrelar o multilateralismo das negociações no âmbito da Organização, a partir do G-20, no Sistema internacional. Com isso, potencializa-se, também, a cooperação Sul-Sul, reforçando a estratégia de autonomia por diversificação do governo Lula:

Em 2005, o Governo brasileiro continuou priorizando, em sua ação externa, [...] aprofundando seu compromisso com o multilateralismo, e o estreitamento das relações do Brasil com todas as regiões do globo, conferindo impulso renovado à universalidade de nossa diplomacia. Nesse sentido, o Brasil participou de forma decisiva na luta pela liberalização do comércio internacional, em prol do sucesso da Rodada de Doha, e nos esforços para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, de modo a torná-lo mais representativo da realidade contemporânea. (BRASIL, 2006, p. 179).

Importa ressaltar que, a partir de 2008, o discurso do Brasil passou a ser de forma a desejar a conclusão das negociações da Rodada Doha: “[...] o País trabalha agora para concluir oportunamente as negociações sobre modalidades, de forma a permitir a conclusão da Rodada em futuro próximo” (BRASIL, 2009, p.237). Dentro da OMC, no que concerne o agronegócio, segundo mensagem ao congresso nacional (BRASIL, 2010), o estado brasileiro logrou: atuar no Grupo Negociador de Regras (referente a *antidumping*, subsídios horizontais e subsídios à pesca); acompanhar a V Revisão da Política Comercial Brasileira pela OMC; fazer parte dos contenciosos no âmbito do Mecanismo de Solução de Controvérsias dos subsídios ao algodão e da medida *antidumping* sobre o suco de laranja, ambos contra os EUA, e dos subsídios à exportação de açúcar contra a UE, e; manter participação ativa no Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

Tal postura do Brasil começou a mudar a partir da segunda metade da década passada. Segundo Valladão de Carvalho (2010), durante a VI Conferência Ministerial da OMC, em Honk Kong (2005), com as intensas discordâncias entre os principais atores (Estados Unidos, União Europeia e G-20), em relação aos cortes de subsídios domésticos distorcivos e ao acesso ao mercado agrícola internacional, pouco se avançou. A partir de então, foi se intensificando o descontentamento do agronegócio brasileiro com o desenrolar das negociações: “Marcos Jank

[então presidente da CNA] destacou a ausência de avanço nos dois temas de maior interesse do agronegócio – apoio doméstico e acesso a mercados – e o risco de retrocesso no acesso a mercados dos países em desenvolvimento” (CARVALHO, 2010, p. 429), que representavam, à época, metade das exportações brasileiras.

Em julho de 2008, na reunião da Miniministerial da OMC, Valladão argumenta que as negociações foram marcadas pelas intensas pressões dos Estados Unidos e da União Europeia em prol da abertura dos mercados agrícolas e industriais dos países em desenvolvimento, principalmente das economias mais dinâmicas – como China, Índia e Brasil –, em troca de suas respectivas concessões no que concerne a questão agrícola. As organizações representativas do agronegócio brasileiro se mostraram descontentes com as negociações, passando a defender o afastamento do Brasil do G-20 por conta das discordâncias sobre os mecanismos defensivos em negociação: a CNA e o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, antes da reunião da Miniministerial, apontaram que estaria havendo retrocessos na busca pela liberalização na Rodada Doha com a criação de novas cotas para produtos sensíveis e com a permissão para que os países em desenvolvimento isentassem de cortes em produtos especiais até 6% de suas linhas tarifárias; além disso, foi defendido que a aplicação de Mecanismos de Salvaguarda Especial¹³ não poderia acarretar retrocessos em relação aos acordos da Rodada Uruguai, indicando que o Brasil deveria se esforçar para reduzir o teto anual de subsídios domésticos para além das faixas defendidas pelo G-20 e propor reduções significativas nos subsídios aplicados por produtos, em especial no caso do algodão (MEIRELLES; RODRIGUES, 2008¹⁴ apud CARVALHO, 2010).

Dessa forma, evidencia-se, uma relação entre os interesses privados do agronegócio brasileiro e os interesses nacionais frente o Sistema internacional, onde a OMC serviria de arena de disputa para seus interesses convergentes: em julho de 2008, o Brasil aceitou o pacote proposto pela OMC, segundo Valladão de Carvalho, que também fora aprovado pelos Estados Unidos e pela União Europeia, em uma decisão tomada em conjunto entre o presidente Lula da Silva e o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Tal ação provocou o afastamento do país junto ao G-20, uma vez que o pacote de medidas acordado atendia os interesses nacionais, segundo os interesses do agronegócio, bem como os interesses estadunidenses e

¹³ Tal instrumento estabelece que, caso ocorra aumento repentino nas importações agrícolas, prejudicando produtores domésticos, o governo pode estabelecer barreiras por um determinado período, incluindo aumento de tarifas e cotas (CARVALHO, 2010).

¹⁴ MEIRELLES, Fábio e RODRIGUES, Gilman. (2008), Carta enviada ao Ministro das Relações Exteriores pelos Presidentes da CNA e do Fórum. Posicionamento do Setor Privado Agrícola sobre as Negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Ofício no 231/2008-CNA, 16 de julho.

européus. No entanto, desagradou parte do G-20, inclusive a Índia, outro ator importante dentro das negociações da Rodada Doha (CARVALHO, 2010). Tal decisão de aceitar a proposta da OMC provocou custos de credibilidade do país junto à Índia e junto ao resto do Grupo dos 20, erodindo a capacidade do Brasil de atuação – através do G-20, para fins de inserção soberana – no Sistema internacional. Dessa forma, evidencia-se que ambas a postura e a credibilidade brasileira, tanto no início da Rodada Doha, quanto da aceitação do pacote de medidas de julho de 2008, são influenciadas pela construção da articulação dos interesses do agronegócio nacional:

Os grupos de interesse do agronegócio, ao respaldarem e proporcionarem apoio técnico para a posição defendida pelo representante brasileiro, contribuíram para aumentar a credibilidade do Brasil junto ao G-20 e ao processo negociador mais amplo. Quando as divergências dentro do G-20 se intensificaram e as insatisfações do agronegócio com os resultados do processo transacional se avolumaram, a credibilidade do Brasil no grupo também se reduziu e colaborou para dificultar a atuação do país no nível internacional por meio do G-20, levando-o a se afastar da coalizão e a aceitar a proposta da OMC em julho de 2008. (CARVALHO, 2010, p. 411).

Além dessas medidas no contexto da OMC, até o período final do governo Lula, foi ampliada a rede de Setores de Promoção Comercial nas Embaixadas fora do Brasil, que chegaram a 100 unidades em 78 países (BRASIL, 2011b), bem como foi criado e ampliado o número de adidos agrícolas brasileiros¹⁵: segundo Célio Porto, secretário de Relações Internacionais do Agronegócio, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, “a criação da figura do adido agrícola é o cumprimento do que se tornou uma bandeira histórica do agronegócio” (NOMEAÇÃO..., 2010).

No entanto, no que concerne o âmbito da OMC, ao final do governo Lula, houve a percepção, por parte do empresariado, de que as negociações da Rodada Doha não trouxeram resultados proporcionais aos esforços feitos e que, ao final da década passada, as ambições sobre as negociações diminuíram, segundo André Nassar, então diretor geral do ICONE. Nesse sentido, Nassar também relata os limites de um acordo multilateral e os seus efeitos no comércio mundial:

De um lado, os países emergentes brigam pela redução de subsídios agrícolas nos Estados Unidos e União Européia. Já os países ricos cedem pouco na pauta agrícola, mas olham com enorme interesse para bens industriais e serviços nas nações emergentes. Nassar avalia que Doha é importante, mas o comércio irá crescer muito

¹⁵ Representantes do Ministério da Agricultura nas embaixadas brasileiras no exterior, que exercem missões permanentes de assessoramento agrícola junto a missões diplomáticas. A figura do adido agrícola, segundo Faria (2012), foi criada em 27 de maio de 2008, pelo Decreto Presidencial nº 6.464.

mais pelo aumento da demanda mundial e pela expansão dos emergentes - do que por um acordo multilateral. (DOHA..., 2008).

Tal percepção, por parte do empresariado rural nacional, afetou a postura da diplomacia brasileira nas negociações, à medida que a aceitação brasileira do pacote de julho de 2008 converge com os interesses do agronegócio brasileiro e que a proposta indiana e chinesa aumentaria as tarifas de importação de alimentos além do máximo permitido até então, representando um “retrocesso inadmissível”, segundo Nassar (APÓS..., 2008), que ainda critica a postura do Itamaraty de não ter deixado a posição brasileira mais clara aos parceiros do G-20 antes. Nesse sentido, pode-se entender que não há um consenso claro na posição brasileira, visto que os interesses do empresariado minaram o projeto de inserção soberana brasileira a partir da articulação junto ao G-20, que correu o risco de ter a saída do Brasil do Grupo.

Além disso, nesse âmbito, houve a percepção do apoio brasileiro à proposta como “traição” aos países do Mercosul, em especial à Argentina (tendo em vista, conforme será visto posteriormente, que havia já conflitos entre os países vizinho no que concerne protecionismo industrial argentino). Segundo o jornal La Nación, da Argentina, o país se queixou em relação à inflexibilidade da proposta da OMC apoiada pelo Brasil. Além disso, o então secretário argentino de Relações Econômicas Internacionais, Alfredo Chiaradía, afirma que a decisão brasileira cria tensão (sic) no Mercosul (POSIÇÃO..., 2008). No entanto, André Nassar discorda de tal posicionamento, afirmando não acreditar que as diferenças entre Argentina e Brasil, no âmbito da OMC, possam afetar substancialmente as negociações mercosulinas, apesar de acreditar que o país será cobrado pela Argentina por ter concordado com medidas que iriam de encontro aos interesses industriais do país vizinho (PARA..., 2008).

Por fim, a postura de Celso Amorim consegue ilustrar os impasses que a política externa brasileira passou no que concerne às negociações na OMC no âmbito do setor do agronegócio, tendo, de um lado, a pressão do empresariado rural nacional, pressionando pelos seus interesses em maior liberalização comercial internacional, e, do outro lado, o balanceamento que a coalizão do G-20 propiciava ao Brasil na sua estratégia de autonomia por diversificação. Sendo assim, e tendo em vista o debate da presente monografia até então, percebe-se divergência dentro dos interesses que concernem o projeto neodesenvolvimentista brasileiro. Nesse sentido, há, para além da defesa de Amorim à posição brasileira em relação ao pacote de medidas aceito pelo Brasil em julho de 2008, que leva em conta o jogo diplomático que se seguiu ao longo dos anos com as negociações da Rodada Doha, o destaque às diferentes avaliações sobre o pacote de medidas, principalmente entre os países mais defensivos no setor agrícola, e o destaque à necessidade de o G-20 se manter unido, apesar de tais diferenças. Segundo o ex-chanceler:

É tudo o que a gente queria? Não é. É o ideal? Não é. Mas isso é uma negociação. Não estamos fazendo um mau acordo, na minha opinião [...] pelo que eu entendo, (com base) em consultas com nossos exportadores, os tetos (para os cortes de tarifas de exportação) todos são satisfatórios para permitir que nossas exportações ocorram. [...] Em subsídios internos, fomos capazes não só de definir um teto para o que pode ser concedido, mas também de definir tetos para alguns produtos específicos. Isso agora está incluído (no acordo) com números que são aceitáveis, com períodos de referências que são aceitáveis. [...] Sobretudo países mais defensivos na parte agrícola, porque têm uma estrutura mais frágil, como é o caso Índia, são críticos (em relação à proposta). [...] Sempre vão existir diferenças em um ponto [...] o G20 cumpriu até aqui um papel extraordinário e continua sendo importante. A unidade do G20 é importante para continuarmos avançando, tendo que reconhecer que há diferenças. [...] O G20 foi criado para obter um acordo. O fim é obter um bom acordo na Rodada Doha. Na hora da verdade as avaliações podem não ser idênticas, então cada país terá que tomar sua decisão. (BIZZOTTO, 2008).

3 INDÚSTRIA NO GOVERNO LULA

Como visto no capítulo anterior, a participação brasileira na OMC fez parte da política externa do governo Lula de não aceitar a abertura comercial unilateralmente, sem exigir a contraparte das economias avançadas, tendo em vista a proteção do mercado doméstico brasileiro (BERRINGER, 2014), onde tal inserção soberana do país não só contou com o apoio do setor do agronegócio nacional, bem como foi promovido e estava de acordo com os interesses do setor. Nesse sentido, além da participação do Brasil na Organização, o arquivamento da proposta da ALCA e o adiamento das negociações do Mercosul com a EU também contaram como parte da política externa de Lula para obter do Estado brasileiro “maior autonomia no cenário internacional a fim de garantir proteção ao mercado interno, o aumento das exportações e o impulso à internacionalização das empresas brasileiras¹⁶” (BERRINGER, 2014, p. 168).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e tendo em vista a liberalização comercial que ocorrera na década de 90, desde o período Collor, percebeu-se no Brasil intensa reestruturação do parque industrial nacional com o fechamento de empresas, falências, fusões e aquisições entre empresas nacionais e estrangeiras, bem como a queda no nível de emprego na indústria e o processo de desindustrialização que se seguiu também ao longo da década posterior¹⁷ (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009). Já, nesse período, Fiesp e CNI se destacavam no meio empresarial, uma vez que começaram a defender reformas orientadas ao mercado visando maior competitividade e redução de custos de produção, passando, a partir de então, a ter uma postura de maior ativismo político e articulação da classe empresarial industrial (SILVA, 2011). Tal ativismo, por sua vez, pode ser relacionado à necessidade que surgiu, por parte do empresariado industrial, de retomar um papel político que havia sido perdido na definição da estratégia nacional de desenvolvimento da década de 90, conforme colocam Luiz Carlos Bresser-Pereira e Eli Diniz.

Já, no que concerne a atuação multilateral brasileira internacional, ela se relaciona com o projeto neodesenvolvimentista à medida que tais atuações multilaterais se tornam estratégicas

¹⁶Em especial, conforme Berringer (2014), as “campeãs nacionais” – empresas que receberam aportes do BNDES, através do BNDESPar, e de fundos de pensão públicos para fusões e aquisições de empresas concorrentes, com o objetivo de se tornarem líderes globais nos seus setores de mercado – servem de exemplo para ilustrar o neodesenvolvimentismo do governo de Lula: através de linhas de crédito e de participação acionária, nos anos 2000, o Banco objetivou o fomento da internacionalização de empresas, seja através de exportações ou de presença em território estrangeiro.

¹⁷ Segundo Bresser-Pereira & Diniz (2009), os setores industriais mais prejudicados foram o têxtil, de máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletrônicos.

para o fortalecimento do poder de barganha nacional no Sistema internacional através de sua inserção soberana. Segundo Tatiana Berringer (2014), o fortalecimento da barganha brasileira foi investido através do “relançamento” do Mercosul e das negociações de integração regional (ALCA e vinculação da Venezuela como país-membro do Mercosul) e da criação de coalizões internacionais (tal como foi visto no capítulo anterior sobre o G-20).

Dessa forma, cabe aqui salientar que, nesse capítulo, serão destacadas as ações e as articulações da Coalizão Empresarial Brasileira, da Confederação Nacional da Indústria, e da Federação Industrial do Estado de São Paulo, tendo em vista a importância diferenciada que tais entidades tiveram ao longo do governo Lula, segundo bibliografia sobre o tema de atuação empresarial na formação da política externa brasileira. Além disso, e além do fato de que a presente monografia focará na inserção brasileira no Sistema internacional a partir de arenas multilaterais, o presente capítulo se limitará a tratar das negociações da ALCA e das negociações envolvendo o Mercosul em si, e as relações entre o Bloco e a União Europeia.

Nesse aspecto, apesar de a criação de coalizões e as negociações no âmbito da OMC também fazerem parte das ações estratégicas de inserção brasileira, tendo em vista que a Rodada Doha teve um impacto muito mais focado no mercado internacional agrícola, e considerando que a relação entre governo e empresariado nacional tenha sido já suficientemente abordada no capítulo anterior, o terceiro capítulo da presente monografia tratará de abordar a relação entre indústria e governo Lula através das arenas multilaterais que envolveram as negociações da ALCA e as negociações no âmbito do Mercosul (e os debates envolvendo os acordos com União Europeia e a adesão da Venezuela ao Bloco). Por fim, esse capítulo buscará ilustrar as relações entre os interesses do empresariado industrial, através da CNI e Fiesp, e os objetivos do governo neodesenvolvimentista de Lula, que, entre outros, visam a superação dos entraves ao desenvolvimento através do revisionismo no Sistema internacional, destacando-se a Cooperação Sul-Sul nesse processo (VEIGA, 2005).

3.1 A Construção da Articulação de Interesses no Governo Lula

Segundo Tatiana Berringer (2014), o empresariado industrial nacional, durante o governo Lula, tinha interesse na intervenção estatal na economia, inclusive através da política externa, a fim de se buscar novos mercados para exportação e ao apoio à internacionalização da indústria brasileira. No entanto, importa dizer que, segundo a autora, tal setor não almejava o protecionismo estatal tal qual como era antes da onda neoliberal no Brasil, durante o período desenvolvimentista da Ditadura Militar. O que tal setor visava era obter, através do estado, capacidades que promovessem sua competitividade internacionalmente, ainda mais

considerando que a década de 1990 representou um período onde a postura dominante da indústria voltada ao mercado interno fora defensiva, tendo em vista os processos de abertura comercial: nos anos 2000, o empresariado nacional abandona tal posição defensiva, acomodando-se ao modelo neoliberal, abrindo mão do protecionismo dos tempos desenvolvimentistas e partindo à conquista dos mercados vizinhos que também tinham sido abertos (BOITO JR.; GALVÃO, 2012).

Dentro disso, a política externa, ao servir como instrumento ao programa neodesenvolvimentista à medida que promove a internacionalização do empresariado nacional, sofreu inflexão na sua conduta no governo Lula, em relação ao governo de Cardoso, ao colocar o Brasil numa participação ativa nas coalizões sul-sul (tal como nas iniciativas do IBAS, G-20, e BRICS). Por outro lado, no âmbito doméstico, visando retomar o crescimento econômico e o posicionamento revisionista no Sistema internacional, o modelo neodesenvolvimentista de Lula trazia consigo a articulação junto ao setor privado nacional e industrial como parte de tal estratégia, uma vez que, para além de sua atuação estritamente multilateral internacional, também importava a articulação doméstica.

Nesse sentido, como já dito anteriormente, o processo de liberalização econômica da década de 1990 fez com que, no plano doméstico, a concorrência se elevasse, a ponto de a competitividade pela sobrevivência no mercado doméstico ser objetivo prioritário a ser perseguido pelas empresas no Brasil. Com isso, a redução do *Custo Brasil*¹⁸ passou a ser uma das principais reivindicações do setor empresarial nacional, à medida que sintetiza fatores que colaboram negativamente à competitividade do empresariado nacional diante da competição internacional. Segundo Érica Silva (2011), o discurso sobre o *Custo Brasil* surgiu a partir do seminário da CNI, em 1995, que contou com a participação multissetorial de empresários de todo o Brasil, deputados federais e senadores, e que objetivou a adoção de uma agenda legislativa que combatesse a falta de competitividade do empresariado nacional. Além disso, é nesse contexto, em 1996, que a CEB¹⁹ é criada: a entidade multissetorial, formada por representantes dos setores agrícola, industrial e de serviços, foi criada no contexto dos processos

¹⁸*Custo Brasil* é uma expressão que serve para sintetizar um conjunto de fatores que prejudicam a competitividade do empresariado nacional diante da realidade de outros países. Desde os anos 90, o *Custo Brasil* tem feito parte dos debates sobre os níveis de competitividade brasileira, coincidindo com o *boom* de organização e mobilização do empresariado brasileiro na década de 90, uma vez que a debilidade de articulação política do empresariado foi a maior ferramenta ao combate da fragmentação e da falta de representatividade do setor no âmbito do governo público (MANCUSO; OLIVEIRA, 2005).

¹⁹ Segundo o próprio site da entidade, a Coalizão é um mecanismo informal de coordenação do setor privado, atuante no acompanhamento das negociações internacionais, sobretudo o que concerne acordos de integração comercial (CEB, [2016]).

de negociações internacionais da ALCA durante o governo FHC (MANCUSO; OLIVEIRA, 2006; CEB, [2016]).

A criação da CEB, desse modo, representa não só um progresso à articulação política do empresariado brasileiro (SILVA, 2011), mas também representa o destaque à CNI, que ocupou papel central na articulação junto ao governo no âmbito da Coalizão: segundo *website* da entidade, a Unidade de Negociações Internacionais da CNI funciona como secretariado da CEB, fazendo da CNI a responsável pela promoção e moderação das discussões no âmbito da Coalizão (CEB, [2016]). No entanto, apesar da importância da CEB, levando em conta que: a CNI tem impacto sobre as ações da CEB (ou seja, pode-se considerar a Coalizão como um braço da CNI); a CEB teve sua criação e seu impacto na mobilização do empresariado nacional em torno das negociações da ALCA, e; a partir de 2003, a CEB teve seu papel diminuído, uma vez que a ALCA não representava mais uma ameaça, tal capítulo se limitará a não analisar o papel da CEB na articulação do empresariado industrial nacional com o governo Lula.

Já, no que concerne a CNI, com a abertura comercial e a necessidade de aumento no nível de competitividade industrial nacional, a entidade se tornou de grande importância no auxílio das empresas brasileiras no processo de abertura comercial e no aperfeiçoamento tecnológico industrial, segundo Érica Silva (2011). Nesse sentido, para se definir as prioridades, os posicionamentos e as estratégias do setor industrial e da Confederação, foi importante que a entidade realizasse um processo permanente de consulta às bases – organizando fóruns, conselhos, e outras formas de redes de relacionamentos –, de modo que se construa a agenda do setor dialogando com o empresariado a nível nacional. Nesse sentido, no que concerne a área de negociações internacionais da CNI, a diretoria da entidade conta com uma unidade de Diretoria de Relações Internacionais, além de um conselho temático (que se reúne periodicamente a discutir e a apresentar informações e propostas), o Conselho de Integração Internacional, que atua no aspecto consultivo e não normativo, orientando as decisões da diretoria e a atuação da CNI no que concerne a política de comércio exterior brasileira e as negociações internacionais, além de orientar o relacionamento da Confederação com órgãos governamentais. O Conselho, segundo o *website* da entidade:

Analisa a política de comércio exterior brasileira, as regras do comércio internacional e as negociações de acordos com outros países e blocos econômicos. Apoia a integração da indústria com o mercado mundial. Realiza ações de promoção comercial, de investimentos e de acordos comerciais bilaterais e multilaterais e de integração econômica. (CNI, [2016]).

Durante o governo Lula, a entidade era considerada a principal associação do sistema corporativista de representação do empresariado industrial no país, o que se justifica pelo fato

de ser uma associação de cúpula de âmbito nacional e poder se dedicar à promoção dos interesses do setor, objetivando defender e representar a indústria (inclusive no que concernem às negociações internacionais). A ascensão da entidade, que inicialmente estava focada na estruturação do parque produtivo brasileira, e que passou a ampliar sua agenda de atuação à promoção e à inserção do empresariado nas formulações de políticas comerciais e na influência sobre o estado através de diálogos com órgãos governamentais, foi dado a partir dos desafios derivados da abertura comercial dos anos 90, como já citado, e foi intensificado com o governo Lula a partir da intensificação nas negociações internacionais e na projeção política do Brasil no Sistema internacional (SILVA, 2011). Dessa forma, em linhas gerais, o objetivo da CNI estava em garantir a participação e representação da comunidade industrial na formulação de políticas públicas que beneficiem o setor, inclusive na área de política externa. Para o período que se iniciaria com o governo Lula, a entidade já apresentava dois desafios que o Brasil precisaria superar: segundo Fernando Bezerra, ex-presidente da CNI, “é compreensão da CNI que, após o processo de reformas dos anos 90, o Brasil tem dois desafios: manter as conquistas alcançadas e criar condições para a superação do baixo e oscilante crescimento, a grande frustração do período” (CNI, 2002).

Nesse âmbito, as relações entre empresariado nacional e governo federal convergem, porque, se, de um lado, houve articulação corporativista da indústria nacional e demandas pelo crescimento sustentável socioeconômico e pela competitividade e redução da vulnerabilidade externa (ver Anexo B), do outro lado houve uma mudança entre o governo FHC e Lula que foi a forte preocupação na construção de canais de diálogo com o setor industrial²⁰, bem como a criação de uma política industrial²¹ ativa, que representaram enfoques menos presentes no governo Cardoso, segundo Érica da Silva. Dentro dessa perspectiva, a autora coloca que:

A estrutura institucional privilegiou a incorporação política do setor produtivo e a criação de novos fóruns de negociação, com o objetivo de acomodar interesses distintos e arquitetar consensos para implementar uma política industrial ativa. Nesses objetivos, estavam inseridas uma política de comércio exterior mais assertiva e diversificada e uma inserção do país mais autônoma na política internacional. (SILVA, 2011, p. 31)

²⁰ A própria escolha de Lula e do PT em ter José Alencar (que, na época, era senador e empresário do setor têxtil) como vice-presidente, no primeiro mandato, indicam que a preocupação de Lula já era dada desde antes de seu governo começar (DINIZ, 2005).

²¹ Conforme coloca Érica Silva (2011), a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, em 2004, e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, também em 2004, demonstram que, no plano comercial interno, o governo Lula criou órgãos ao apoio e à promoção da competitividade do empresariado industrial nacional.

Dessa forma, no plano das negociações de política externa, a CNI teve papel ativo em relação à articulação do empresariado industrial. No entanto, outra entidade, a Fiesp, também foi importante nas negociações com o governo sobre a formação de política externa e comercial. Em 2004, a eleição de Paulo Skaf²² como presidente da Fiesp contara com o apoio de Lula, provocando uma inflexão na relação da Federação com o governo federal (BERRINGER, 2014). Segundo Eli Diniz (2010), a eleição de Skaf representou o realinhamento do empresariado em torno de uma dimensão política da estratégia empresarial, ilustrando a necessidade de o empresariado industrial nacional de recuperar seu protagonismo na implementação de um novo regime produtivo, tendo mais voz e maior capacidade de barganhar pelos seus interesses no jogo político:

Skaf ressaltou, em sua campanha, a relevância da maior proximidade em relação ao governo federal, reivindicando mais espaço para a defesa dos interesses industriais, de maneira a reverter o desequilíbrio que, desde o governo anterior, pesava a favor dos interesses financeiros, prejudicando a indústria doméstica. Destacou ainda a necessidade de criar e reforçar os canais de interlocução do empresariado com o governo, tendo em vista expandir o campo de ação da produção do país no comércio exterior e aumentar a competitividade da empresa brasileira no mercado internacional. (DINIZ, 2010, p. 131).

Desse modo, e considerando a articulação política do setor industrial no Brasil a partir da articulação da CNI e da FIESP, é importante observar como o empresariado se relacionava com o governo federal a partir da política externa de Lula. Nesse sentido, e no que concerne a relação do empresariado industrial nacional e o governo federal no âmbito da Cooperação Sul-Sul e do Mercosul, antes da posse de Lula como presidente, a CNI, por meio da publicação “A Indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento”, já demonstrava preocupações em relação aos rumos do Mercosul. Desde 2002, a entidade já alertava para as barreiras às exportações que derivavam de fragilidades institucionais por parte dos acordos comerciais, bem como às insuficientes medidas até então adotadas em áreas-chave do apoio à exportação (financiamento e tributação, por exemplo). Sobretudo, já se alertava à necessidade de clareza de objetivos e de ambição para que o país consiga liderar o bloco regional:

Ter clareza quanto a objetivos e grau de ambição é particularmente importante em relação ao Mercosul se se pretende que o Brasil exerça, no seio do bloco, uma liderança positiva e benévola – que possa gerar benefícios para o projeto de desenvolvimento e de inserção internacional do País, mas que também implica, como todo exercício de liderança, capacidade para assumir custos. (CNI, 2002, p. 40)

²²O empresário, antes de presidir a Fiesp, já tinha laços com o então senador Aloízio Mercadante (PT-SP), bem como o vice-presidente José Alencar (SKAF..., 2004).

Levando em conta tal visão, a CNI objetivou a necessidade de balancear a exposição da indústria brasileira à competição internacional, e a contrapartida que isso teria nas exportações brasileiras, que deveriam nortear as negociações comerciais internacionais por parte do país. Em linhas gerais, a CNI clamava por dotar a política industrial de um viés pró-exportação (CNI, 2002). A Fiesp, em sua publicação “O Brasil de Todos Nós - Proposta da Fiesp para discussão com a sociedade” (janeiro de 2002), por sua vez, convergia com tal visão, à medida que salientava a importância do compromisso com o crescimento econômico sustentável, que passava pela redução da vulnerabilidade externa e pelo superávit da balança comercial:

Porém, nem a sustentabilidade do crescimento da economia nem a relativa estabilização das taxas de câmbio e de inflação poderão ser obtidas sem uma redução rápida e incisiva do elevado déficit externo em transações correntes, que tornou a economia brasileira altamente vulnerável a choques exógenos. A saída – é consenso – reside na obtenção e sustentação de um superávit comercial expressivo ao longo dos próximos anos, o que requer exportações crescendo a pelo menos 10% ao ano, bem como uma sensível moderação da expansão das importações nesta fase. [...] Isto coloca em foco a imprescindibilidade de políticas industrial e de comércio exterior coesas e bem articuladas, [...] e utilizando todos os instrumentos modernos disponíveis, como apoio à P&D, revisão de barreiras tarifárias e não-tarifárias, um sistema tributário calibrado e juros competitivos. Não bastam ao País suas vantagens comparativas. É preciso buscar vantagens competitivas, que são as que efetivamente se sustentam. (PROPOSTAS..., 2002).

Nesse documento, a Fiesp ainda sugere que a política industrial deve romper com os modelos ultrapassados de privilégios, de proteções tarifárias e de subsídios (criticando o modelo desenvolvimentista do século passado²³), e que a solução estaria em políticas horizontais de promoção à produção e com isonomia em relação à concorrência internacional. Nesse âmbito, a entidade ainda sugere que a construção de competitividade pode ser dada com a mobilização de cadeias produtivas, levando em conta:

As potencialidades da integração comercial e econômica na América do Sul, com o fortalecimento e ampliação do Mercosul e, ainda, considerando as possibilidades de acordos com a ALCA e EU e com parceiros não tradicionais. Parcerias e cooperação com as grandes empresas internacionais podem encurtar o tempo de obtenção de um expressivo superávit, especialmente se estas forem motivadas a reforçar o papel da subsidiária brasileira como plataforma de exportação. (PROPOSTAS..., 2002).

Entrando nesse terreno, percebe-se a importância dos acordos multilaterais e regionais para promover a indústria nacional, conforme visto anteriormente. Nesse sentido, e tomando o Mercosul como importante mercado para as exportações brasileiras, para a CNI, o Bloco, por si só, tem seus próprios desafios a serem superados, que eram: i) racionalizar a estrutura da Tarifa Externa Comum do Bloco, de forma a preservar a união aduaneira e; ii) priorizar a

²³ Tanto CNI quanto Fiesp buscam delimitar a ruptura com o passado protecionista, mas, ao mesmo tempo, criticam a condução neoliberal da década de 90 (DELGADO, 2003).

abertura de mercados, maximizando os interesses brasileiros, às negociações internacionais. Nesse segundo aspecto, em especial, a CNI demandava a definição com clareza dos objetivos nas arenas da OMC, da ALCA e do Mercosul-UE, alertando à busca de acesso às exportações brasileiras sem que haja prejuízos para um ou outro setor. No entanto, cabe destacar que, no geral, durante o início da década passada, a Confederação celebrava a participação brasileira em negociações envolvendo países em desenvolvimento, em particular no âmbito da América do Sul:

O Brasil deve ser agressivo na busca de acordos comerciais regionais ou bilaterais envolvendo países em desenvolvimento, em particular no âmbito da América do Sul. As estratégias negociadoras do País devem ter como objetivo a ampla remoção de barreiras às exportações brasileiras e avançar na integração física do sub-contidente. (CNI, 2002, p. 49).

No entanto, apesar de a CNI ter dado importância à região sulamericana, em especial, como parte estratégica à internacionalização e promoção da competitividade do empresariado industrial nacional, ainda no início do governo Lula, já era reconhecido que o Mercosul já havia sofrido significativo desgaste (SILVA, 2011). Tal desgaste foi crescendo à medida que o tempo passava, ao ponto de, após a Cúpula de Assunção (junho de 2005), a CNI ter publicado um documento sobre a reunião explicitando sua insatisfação com o que se foi obtido e destacando o “marasmo” que tem sido as negociações até então (conforme excerto abaixo). A publicação observou a perda de relevância que os países do bloco vinham tendo, bem como alertou às assimetrias entre as importações do Brasil oriundas do Mercosul em relação à Argentina, que já realizava o dobro de importações dos países-membros. Tal assimetria promovia a visão que o Brasil seria o país mais beneficiado pelo Bloco, o que, na visão da CNI, era derivada das políticas cambiais e de incentivo à exportação, distorcendo as condições de competitividade e estimulando para que os outros países do Bloco adotassem mecanismos protecionistas às suas indústrias, constringendo ainda mais as negociações do Mercosul.

Três aspectos devem ser considerados na análise das perspectivas para o Mercosul no segundo semestre de 2005. O primeiro refere-se à imposição de medidas que significam indisciplina comercial no bloco e à manutenção de um clima de marasmo na mesa de negociações. Os resultados da Cúpula de Assunção apóiam esta interpretação ao mostrarem que, apesar da orientação positiva dada pelo Programa de Trabalho 2004-2006, os compromissos vêm sendo continuamente postergados. Por outro lado, algumas das Decisões aprovadas poderiam ser comemoradas, não fosse pelo limitado alcance ou pelas reduzidas perspectivas de implementação no curto prazo. (CNI, 2005).

Segundo Érica Silva (2011), a partir do segundo mandato do governo Lula, as críticas da CNI ao Mercosul se intensificam e se centram no aspecto de “deficiência crônica” no que concerne o processo de adoção e implementação de estruturas integracionistas. Além disso,

outros dois pontos que contribuíram negativamente à convergência de interesses entre governo e empresariado foram: i) o processo de adesão da Venezuela ao Bloco e. ii) o agravamento do contencioso comercial entre Brasil e Argentina.

No que concerne o primeiro caso, em uma nota produzida pela Unidade de Negociações Internacionais da CNI, em janeiro de 2006, e que se tratava da análise da entidade sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul a partir da agenda e dos interesses econômicos brasileiros, criticando a entrada do país ao bloco, bem como a sua cautela em conceder benefícios, e questionando os benefícios ao Brasil a partir disso, como, por exemplo, na significativa assimetria de tratamento nas preferências brasileiras:

Em um ano, 80,9% do fluxo comercial da Venezuela para o Brasil, em termos de valor, ser· totalmente liberalizado, percentual que alcançar· 91,2% em cinco anos. No caso da oferta da Venezuela, apenas em cinco anos estar liberalizado 16% do valor importado do Brasil. Até 14 anos, somente 63,6% das exportações brasileiras terão livre acesso ao mercado venezuelano. H·, portanto, uma evidente assimetria de tratamento nas preferências bilaterais. (CNI, 2006, p. 5).

Sandra Rios, consultora da CNI à época da adesão venezuelana, comentou 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” (REPRESENTANTES..., 2006), justificando que a união dos países-membros do Bloco tem sido, economicamente, no âmbito do setor agrícola, onde todos possuem alta competitividade, e que, no entanto, esse não era o caso da Venezuela, que além de não ser competitiva nesse campo, exige tarifas maiores para importação de manufaturados.

Já, em relação ao contencioso Brasil-Argentina, presente constantemente na agenda entre os dois países desde antes do Mercosul (CNI, 2009b), a CNI criticou a intensidade do protecionismo argentino, que é cíclico e segue as fases de crescimento do país, que havia, em março de 2009, ampliado consideravelmente, nas palavras da entidade, a lista de produtos de exportação brasileira sujeita a licenças não-automáticas, e que seriam requisitados certificados de Importações para acessarem o mercado argentino²⁴. Além disso, ainda há outras medidas, como *antidumping* e medidas compensatórias, ocorridas ao longo do governo Lula e intensificadas a partir da metade de seu segundo mandato: por exemplo, depois das medidas protecionistas adotadas em 2004, CNI e Fiesp haviam pedido para que o estado brasileiro interviesse para evitar retrocessos na integração do Mercosul (BERRINGER, 2014). Segundo Paulo Skaf, o então presidente da Fiesp, além de tal episódio ilustrar o obstáculo que tem sido

²⁴ Segundo nota técnica da CNI, a lista que, em 2007, já continha 58 produtos, com a Resolução 61/2009 do Ministério de Produção da Argentina, passou para 199 produtos. Dentre os setores industriais afetados estão os de calçados, de brinquedos, de papel, têxtil, metalúrgico, cutelaria, de tratores, e de móveis (CNI, 2009a).

o protecionismo argentino à consolidação do Bloco, as medidas restritivas argentinas representam um retrocesso à consolidação da integração do Cone Sul:

Considerando ser verdade que a solução dos problemas do Mercosul é justamente a sua consolidação – como tem repetido o governo brasileiro –, então que se efetivem as providências e entendimentos concretos nessa direção. É claro que, no âmbito dessa meta, não cabe a adoção de medidas restritivas e de protecionismo da indústria nacional dos países membros. [...] Não podemos considerar os ajustes setoriais que o processo de integração comercial implica como mais um motivo para que se criem exceções à aplicação das regras atuais, em uma tentativa de estender, *ad eternum*, o denominado período de adequação. É bom frisar que o objetivo original do Tratado de Assunção — documento que oficializou a criação do Mercosul — é o de atingir um mercado comum. Para tanto, o bloco passou por períodos de transição e adequação, durante os quais a aplicação de salvaguardas era permitida. Esta etapa, contudo, chegou definitivamente ao fim em 1999. Portanto, a adoção de medidas restritivas, sobretudo na forma como recentemente pleiteadas, além de inconsistente com as regras da OMC e do próprio Mercosul, seria mais um significativo passo atrás na consolidação do pilar econômico do Cone Sul. (SKAF, [2005]).

Dessa forma, segundo a CNI, o Brasil sai prejudicado em termos de acesso ao mercado regional, uma vez que sempre os mesmos setores se tornam alvos de medidas protecionistas, e que parte das causas do contencioso derivam dos reduzidos avanços em relação à estrutura institucional de políticas internas e de instrumentos de defesa de concorrência no Mercosul (SILVA, 2011). Além disso, em julho de 2009, a CNI recomendou ao governo, por meio de publicação de uma nota técnica, a abertura de um painel na OMC, salientando a necessidade de uma mudança de atitude com a Argentina e considerando que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC fosse o mais apropriado, tendo em vista o desvio de comércio criado a partir das licenças não-automáticas em termos de custos e de incertezas às empresas brasileiras (CNI, 2009a).

Nesse sentido, o posicionamento da CNI sobre as negociações Mercosul-UE também importa, à medida que as negociações, que haviam começado desde 1995 com o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional (SILVA, 2011), poderiam vir a criar desvios de comércio, podendo prejudicar o empresariado industrial nacional: sobretudo, os interesses do Mercosul e do Brasil eram de ampliar a exportação de produtos agrícolas e, ao mesmo tempo, fazer contraposição às negociações da ALCA. No entanto, as propostas negociadas até 2001 não eram satisfatórias para ambas as partes, pois as propostas da EU davam grande abertura aos produtos industriais do Mercosul, um setor onde não havia competitividade contra produtos europeus, ao passo que fazia pequenas reduções tarifárias a um número limitado de produtos da agricultura e agronegócio, setor de maior interesse do Mercosul (SILVA, 2011).

Durante o governo Lula, em julho de 2004, foram suspensas as negociações com a UE por parte do Mercosul, tendo em vista a desistência de conseguir parceria estratégica para seus

produtos agrícolas. Apesar de a CNI responder ao setor industrial, dada a complexidade da pauta comercial até então em debate, a suspensão não demonstra ruptura, mas mostra a complexidade do assunto: dado que, para diversos setores da indústria, ganhos significativos ao agronegócio importam porque se traduzem em crescimento de exportações indiretas, limitar os ganhos ao setor agrícola também é de interesse do empresariado industrial (RIBEIRO, 2004). Segundo Lucia Maduro, economista da COINTER da CNI, ao empresariado industrial, os maiores interesses no acordo Mercosul-UE estão mais em proteger o mercado regional do que ampliar relações comerciais com a União Europeia:

Em termos de acesso a mercados, para nós, o mercado europeu já é bastante aberto. Então, quais seriam os ganhos? Existem sim, mas não posso dizer que eles sejam tão significativos como no caso da agricultura. [...] No caso da indústria, o mais importante é o acesso europeu ao Mercosul. (TORTORIELLO, 2004).

Posteriormente, apesar de, entre 2006 e 2009, ocorrerem anualmente Conferências do Fórum Empresarial Mercosul-UE, a suspensão permaneceu até maio de 2010, quando a EU decidiu retomar negociações com o Bloco (SILVA, 2011). Tal acontecimento teve reação positiva por parte do empresariado nacional: enquanto que Soraya Rosar, a então gerente-executiva da CNI, celebrava os benefícios que uma negociação de grande porte como essa podem trazer no longo-prazo, Mário Marconini, diretor de relações internacionais da Fiesp à época, colocou que “a indústria precisa se internacionalizar e isso passa pela integração com as grandes economias” (CHADE; LANDIM, 2010). No entanto, apesar do otimismo ao final do governo Lula, o que predominou, de 2003 a 2010, como um todo, foi o arrefecimento da CNI no processo negociador e a redução de publicações e debates sobre o tema (SILVA, 2011).

Dessa forma, conforme visto até então, os desgastes que o Mercosul vinha tendo, que foram reforçados a partir da metade do segundo mandato do governo Lula, corroboraram a visão cada vez mais crítica do empresariado industrial, que, na sua visão, o projeto integracionista se mostrou muito mais como um constrangimento a acordos comerciais do que uma oportunidade de acessar mais mercados internacionais. Em dezembro de 2008, durante o 2º Encontro Brasil-EU, Luiz Fernando Furlan²⁵ comentou que o Mercosul representaria uma “bola de ferro no pé” do país, e que, apesar de o Brasil estar “querendo correr” e “tendo um grande número de países fazendo propostas”, permanece amarrado à situação que é o Mercosul. Para Furlan, já estaria na hora de o Brasil olhar para o futuro combinando a convivência do Mercosul com o interesse nacional, denotando que ambos estariam divergindo entre si, uma vez

²⁵ Presidente da Sadia, ex-ministro da Indústria e do Comércio (2003-2007), ex-vice-presidente da Fiesp na gestão de Horácio Lafer Piva, que antecedeu a gestão de Paulo Skaf.

que o projeto integracionista não estava progredindo nos últimos anos: “em vez de ter uma agenda estratégica, de ampliação, o bloco passou a se reunir para resolver problemas” (PEIXOTO, 2008). Já Armando Monteiro Neto, o então presidente da CNI, colocou que a diplomacia comercial brasileira estava valorizando muito (sic) o multilateralismo, mas que o multilateralismo precisava ser mais pragmático (PEIXOTO, 2008). Além disso, para Monteiro Neto, a solução estaria na flexibilização do Bloco, estando mais “desamarrado”:

O bloco é um grande parceiro nosso e pode continuar dessa forma. Mas isso não pode nos impedir de seguir outros caminhos, como, por exemplo um acordo bilateral entre Brasil e União Européia.[...] Precisamos olhar nossos interesses e utilizar mais os acordos bilaterais. O que nós constatamos hoje é que há países que vêm tendo dinamismo maior nas exportações justamente porque se utilizam mais de acordos bilaterais. (PEIXOTO, 2008).

Em 2010, ao final do governo Lula, a CNI publica o documento intitulado “A Indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor”, fazendo um balanço do Mercosul até então. A entidade considera o Bloco um espaço importante à indústria nacional, dado não só pelas exportações de manufaturas, como também pelos investimentos diretos que empresas brasileiras²⁶ de diversos setores fizeram ao longo da última década na região. Novamente, a CNI ressaltou o constrangimento ao aumento da participação dos produtos brasileiros nos mercados vizinhos a partir das medidas protecionistas adotadas pela Argentina, além de reiterar que os resultados das negociações do Bloco, até então, estavam aquém do esperado. Dessa forma, a publicação coloca que é necessário que o Brasil assuma a liderança no projeto integracionista, a partir do cumprimento, por sua parte, na implementação de regras acordadas e exigindo o mesmo dos demais países-membros. Nesse sentido, a fragmentação das políticas domésticas, no âmbito do Mercosul, prejudica não só a liderança brasileira, bem como a agenda externa do Bloco e a inserção brasileira no Sistema internacional. Além disso, para a CNI, tal desafio deve ser superado através de posturas pragmáticas, evitando o “marasmo” nas negociações (CNI, 2010).

Já, no que concerne a ALCA, ainda durante o governo FHC, Oliveira (2003²⁷ apud SILVA, 2011) coloca que a CEB coordenava as demandas dos vários setores, seja da indústria, da agricultura ou do setor de serviços, servindo como uma ferramenta de promoção da dinâmica

²⁶Segundo Berringer (2014), nesse sentido, o projeto desenvolvimentista no governo Lula, para além da internacionalização através das exportações, promoveu a internacionalização do capital nacional privado, através do BNDES, com a formação das “campeãs nacionais” na região: as transnacionais brasileiras concentraram-se, na maior parte, nos setores de construção civil, alimentos, siderurgia e mineração – setores de baixa intensidade tecnológica e necessidade de P&D sobre seu faturamento anual.

²⁷ OLIVEIRA, A. J. S. N. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA**. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

da internacionalização do empresariado nacional em relação ao diálogo com o governo. Sobretudo, a CEB funcionou como um fórum de participação e articulação dos diversos setores econômicos²⁸, mas, como visto anteriormente, seu papel na articulação do empresariado nacional caiu em função do fim das negociações sobre a ALCA: segundo Érica Silva (2011), apesar de a Coalizão ter permanecido acompanhando as negociações Mercosul-UE durante o ano de 2004, ao longo dos anos sua funcionalidade foi se perdendo e a própria CNI começou a se envolver diretamente com os estudos e os acompanhamentos das negociações internacionais (vide o Conselho de Integração Internacional e a Diretoria de Relações Internacionais).

Durante o final do governo FHC, com a crítica do presidente à globalização assimétrica, e com a crise do modelo neodesenvolvimentista no país, o Brasil, nesse período, já começava a ampliar relações com países do Sul global, que mais tarde seriam as bases da Cooperação Sul-Sul. Dessa forma, as bases ao modelo neodesenvolvimentista do governo Lula contrabalanceavam as negociações com a ALCA: nos primeiros anos do governo Lula, segundo Veiga (2005), havia uma mudança na hierarquia das agendas de negociações no âmbito regional, hemisférico e inter-blocos, com Lula priorizando a integração do Mercosul com a UE em detrimento da ALCA, que não conseguiu avançar nas negociações tendo em vista protecionismo comercial estadunidense (SILVA, 2011).

Além disso, tendo em vista o que foi visto no início do presente capítulo, havia a demanda pelo empresariado industrial nacional de acessar mercados em desenvolvimento e, em especial, o mercado sulamericano. Dessa forma, o arquivamento da proposta da ALCA pode ser entendido como uma política do governo Lula que dialogou com as necessidades da indústria brasileira, dado que o empresariado nacional estava preocupado com os efeitos do acordo à indústria. Em dezembro de 2003, o diretor de Comércio Exterior da Fiesp, Maurice Costin, disse que os industriais brasileiros estavam preocupados com a ALCA, uma vez que deveriam ser levadas em consideração as assimetrias existentes entre as economias do hemisfério, e que, mesmo com a flexibilização do Acordo, ainda há riscos ao Brasil, e que a ALCA seria eficaz aos Estados Unidos, já que poderiam usar todo “seu poder de barganha e influência junto aos mercados menores para assegurar acordos nos temas de seu interesse” (DIRETOR..., 2003).

²⁸ A CEB teve sucesso em representar ambos os interesses da indústria e da agricultura no que concerne as negociações da ALCA. O fato de a Coalizão conseguir lidar com interesses que não necessariamente são convergentes, tendo em vista que a abertura comercial irrestrita à indústria estrangeira seria significativamente prejudicial à indústria brasileira, pode ser atribuído às sondagens setoriais sobre temas de relevo nas discussões da ALCA, em termos de inserção internacional do empresariado. Além disso, o recebimento de *position papers* de todas as camadas do empresariado nacional subsidiaram os fóruns realizados pela entidade e os encontros oficiais do Brasil com outros governos (Ibid.).

3.2 A Construção da Inserção Soberana no Governo Lula

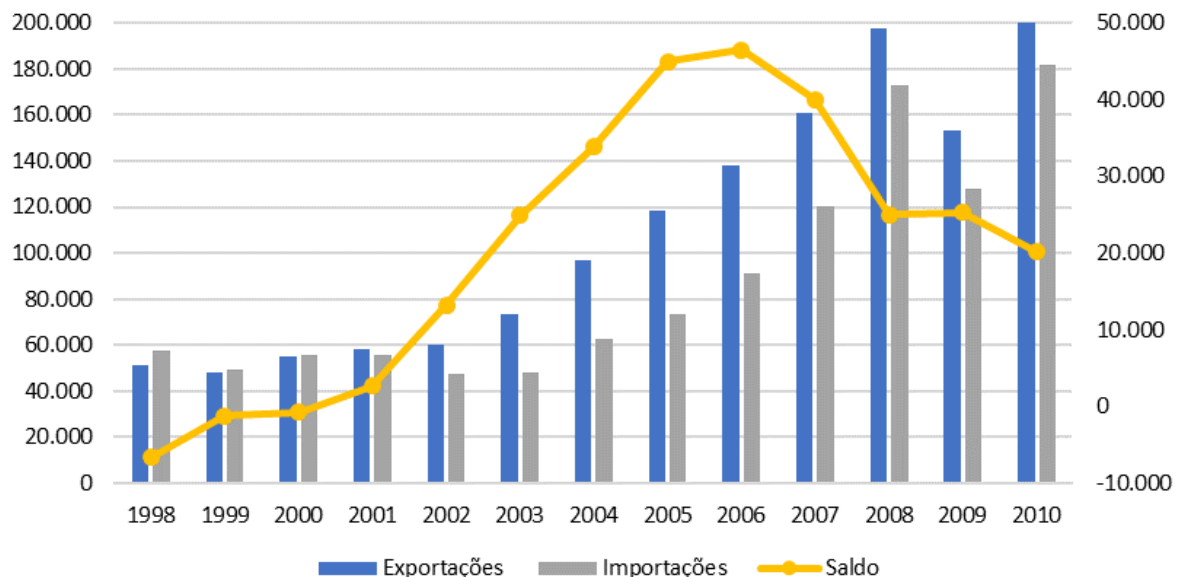
Seja no âmbito regional, hemisférico, ou internacional, o Brasil tem se engajado em diversas frentes de negociações multilaterais internacionais desde a década de 90. Segundo Berringer (2014), a criação, em 2003, do Fórum Índia, Brasil e África do Sul, inaugurou a Cooperação Sul-Sul como parte da estratégia da inserção soberana brasileira, ao levar como um dos temas principais a cooperação para o desenvolvimento. No entanto, levando em conta a relação entre Cooperação Sul-Sul e o empresariado industrial nacional, importa destacar o papel da integração regional ao neodesenvolvimentismo do governo Lula. Tatiana Berringer coloca que tal prioridade, em relação à agenda de política externa, pode ser explicada pelo fato de que: a integração regional representa o melhor instrumento ao fortalecimento da posição político-econômica da região, e especialmente do Brasil, no Sistema internacional e; o empresariado industrial brasileiro pode obter vantagens econômicas a partir do aumento das exportações ao mercado regional, considerando as vantagens em potencial de um comércio intra-bloco. Nesse sentido, percebe-se, desde 2002, que o governo federal já sinalizava o papel que os acordos de livre comércio têm tido política externa brasileira:

A política econômico-comercial externa brasileira esteve, nos últimos anos, excessivamente pautada no pressuposto de que o aumento das exportações – apontado como a maior prioridade da agenda comercial – deveria ser perseguido sobretudo pela negociação de acordos de livre comércio (BRASIL, 2003, p. 248).

No âmbito das exportações, segundo mensagem ao Congresso ainda no governo FHC (BRASIL, 2003), já se alertava ao fato de que a concentração de exportações se mostrava como um obstáculo à redução da vulnerabilidade externa, e que, em 2003, a estratégia da ação diplomática, no campo econômico, estaria voltada à redução de tal vulnerabilidade: “embora o Brasil se classifique como um “comerciante global”, ainda são muitas as evidências de que nossas exportações estão excessivamente concentradas, seja em termos de mercados, de produtos, de número e perfil de empresas ou de escassez de valor agregado” (BRASIL, 2003, p. 250). Tal preocupação, conforme destaca Diego Bonomo (2006), sobre a redução da vulnerabilidade externa, durante o segundo governo de Henrique Cardoso, esteve ligado ao contexto do Sistema internacional da época e ao contexto de grande volatilidade no mercado financeiro internacional, com as crises mexicana (1994), asiática (1997), russa (1998), brasileira (1999), e argentina (2001), além da quebra da bolsa eletrônica estadunidense da NASDAQ (2000).

Dessa forma, durante o final do governo FHC, ao mesmo tempo em que Brasil ampliara relações com países do Sul, tendência essa que seria fortalecida com o governo Lula e a Cooperação Sul-Sul, permanecia tentando buscar maior diálogo com os Estados Unidos nas negociações da ALCA, apesar de, até então, terem sido poucos acordos efetivados multilateralmente (SILVA, 2011). Ao mesmo tempo, e principalmente durante a primeira metade, no governo Lula, a tendência nas negociações internacionais era a de priorizar os eixos centrais da política econômica externa brasileira herdada dos governos passados, de dar destaque às negociações multilaterais e de apostar no aspecto estratégico do Mercosul (VEIGA, 2005), especialmente quando levado em conta o perfil neodesenvolvimentista do governo e a importância da região à internacionalização do empresariado nacional. Desse modo, percebe-se que o governo Lula também apresentou pontos de inflexão no que concerne a agenda das negociações multilaterais, uma vez que prioriza a integração Mercosul-UE e que se torna mais crítico da ALCA que o governo passado, mas também ao ter dado, durante seu governo, maior destaque às exportações e ao saldo da balança comercial, o que se correlacionava com os interesses do empresariado industrial (ver Anexo B), como pode ser visto no gráfico abaixo, que ilustra crescimento constante, durante boa parte da década passada, do saldo comercial:

Gráfico 2 - Balança Comercial Brasil de 1998 a 2010 (US\$ milhões)



Fonte: elaboração da autora (2016), com base nos dados do MDIC.

A prioridade à América do Sul fora declarada por Lula, antes mesmo de o presidente assumir o governo (o que pôde ser ilustrado na visita, em dezembro de 2002, à Venezuela para resolver o impasse criado por uma profunda crise política), ilustra como a integração regional

se torna estratégica ao projeto neodesenvolvimentista de Lula. Posteriormente, já durante seu governo, dois anos depois, na Cúpula de Ouro Preto, em dezembro de 2004, houve o comprometimento por parte dos estados-membros de aumentar a institucionalização²⁹ do bloco e reduzir assimetrias entre os membros do Mercosul (BERRINGER, 2014). Dessa forma, desde o início do governo Lula houve o comprometimento com as negociações mercosulinas:

No que se refere ao Mercosul, será necessário, em 2003, revigorar o processo de integração, transformando-o em zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído o Mercosul, seus membros estarão aptos a enfrentar melhor os desafios do mundo globalizado e a construir uma crescente coordenação macroeconômica. Para tanto, é fundamental que o bloco disponha de instituições mais permanentes e ganhe solidez jurídica, o que o habilitará a uma atuação mais coordenada no plano internacional. (BRASIL, 2003, p. 252-253)

Nesse sentido, ainda durante o governo FHC, alerta-se à necessidade de amadurecer o projeto integracionista através da geração de instituições maduras para o desenvolvimento econômico da região, bem como solidificar o bloco e combater a desagregação que o Mercosul vinha tendo desde o início da década:

Nos últimos anos, assistiu-se à desagregação do Mercosul, atribuída à crise financeira da Argentina e suas implicações cambiais, sem que se buscasse privilegiar novas formas de políticas estruturais e permanentes que significassem um aprofundamento efetivo da integração do bloco. O Brasil limitou-se, por um lado, a procurar a eliminação de restrições comerciais recíprocas e o desenvolvimento de ações que ajudassem na recuperação argentina, como a renegociação do acordo automotivo e a modificação das regras do convênio de créditos recíprocos (BRASIL, 2003, p. 249).

No entanto, desde antes do início do governo Lula, o Brasil já estava se comprometendo a manter uma postura ativa e firme nas várias arenas multilaterais que estava negociando. Desde então, o país se comprometera, também, a ter uma postura ativa e crítica em relação ao revisionismo do Sistema internacional no âmbito econômico, destacando a importância que atribuiria a celebrar acordos comerciais evitando possíveis restrições às suas capacidades:

O Brasil manterá uma postura ativa e firme na defesa dos interesses nacionais nos vários foros comerciais internacionais, evitando restrições à nossa capacidade de fomentar políticas sociais, ambientais, industriais e tecnológicas. O Brasil não será tímido em lançar mão de mecanismos de solução de controvérsias para combater as barreiras protecionistas dirigidas contra produtos em que somos competitivos e demandar, de nossos principais parceiros comerciais, a plena observância dos compromissos que assumiram nos planos multilateral, hemisférico e regional (BRASIL, 2003, p. 252).

²⁹ Segundo a autora, a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul) representou parte das iniciativas tomadas tendo em vista o objetivo de maior institucionalização do bloco.

Conforme visto no subcapítulo anterior, a visão do empresariado nacional industrial foi gradualmente sendo mais crítica sobre o Mercosul, dado, entre outros motivos³⁰, o “marasmo” das negociações, a entrada da Venezuela ao Bloco³¹, ao contencioso com a Argentina e a falta de medidas mais intensas por parte do governo brasileiro diante das diversas práticas protecionistas argentinas desde os anos 90: no que concerne as relações com a Argentina, desde o primeiro ano do governo Lula, o caso com o país vizinho era prioridade na agenda governamental, merecendo especial atenção (BRASIL, 2004). Já, em relação ao caso da adesão venezuelana ao bloco, a percepção do empresariado industrial nacional, como já visto anteriormente, foi de que haveria benefícios assimétricos entre Brasil e Venezuela, beneficiando assimetricamente o segundo.

Segundo Érica Silva (2011), durante o governo Lula, a percepção do empresariado nacional é de que, efetivamente, os resultados tidos com o Mercosul ficavam muito aquém do que se esperava, apesar de ter havido alguns avanços, como progressos na operacionalização do sistema alfandegário intrarregional, a criação do Tribunal de Revisão para a resolução de conflito (2002), e a criação do Parlasul (2005). Dessa forma, apesar de as relações conturbadas entre os países-membros, ainda há avanços significativos segundo o governo federal:

A parceria estratégica com a Argentina fortaleceu-se com a negociação de numerosos acordos, no contexto das comemorações de vinte anos da Declaração de Iguazu. No mesmo espírito, buscou-se dar continuidade ao processo de fortalecimento institucional e econômico do MERCOSUL. Com o objetivo de melhorar as condições de competição no interior do grupo, foi criado o Fundo para Convergência Estrutural, que beneficia os sócios menores e as regiões de menor desenvolvimento; eliminou-se a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) entre os Estados Partes; e firmou-se compromisso de criar o Parlamento do Mercosul. O impulso dado pelo Governo à integração sul-americana começa a concretizar-se, tendo, inclusive, sido concluídos acordos comerciais que, na prática, estabelecem uma área de livre-comércio sul-americana, objetivo que vinha sendo perseguido há mais de dez anos. (BRASIL, 2006, p. 180)

A percepção crítica ao Mercosul, por parte do empresariado industrial nacional, dessa forma, coloca um aspecto de divergência entre os interesses do governo Lula e do empresariado industrial nacional, uma vez que o setor se coloca contrário a aspectos da integração regional, tal como os interesses em aderir a Venezuela ao Mercosul e o fato de o Brasil não abrir um contencioso contra a Argentina na OMC. Nesse sentido, percebe-se limites ao que, no início da

³⁰ Segundo Érica, “a falta de normas regionais acordadas no âmbito do bloco para inúmeras áreas como, por exemplo, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, salvaguardas, medidas antidumping, compras governamentais e propriedade intelectual” (SILVA, 2011, p. 44), também contaram como aspectos negativos ao empresariado industrial nacional.

³¹ “Além desse fato, em dezembro de 2005, o MERCOSUL acolheu a solicitação de incorporação da Venezuela como Estado Parte, a efetuar-se nos termos do Tratado de Assunção e do correspondente processo de adesão” (BRASIL, 2006, p. 180).

década passada, poderia ser considerado uma convergência de interesses na Cooperação Sul-Sul por parte do empresariado industrial e o governo federal:

O fato de o setor ser contrário ao enfoque Sul-Sul da política externa do governo Lula reforça essa percepção. Tendo em vista as dificuldades apresentadas na integração econômica com os outros países-membros e na consolidação do bloco – além de disputas comerciais com Argentina – o efeito para o setor empresarial de desestímulo em relação ao bloco foi expressivo. Além das assimetrias na estrutura econômica e assimetrias de competitividade intra-bloco, a imprevisibilidade e a falta de respeito às regras foi um fator chave para as percepções negativas do setor empresarial em relação ao Mercosul. (SILVA, 2011, p. 44)

Nesse sentido, segundo Tatiana Berringer (2014) coloca que, apesar dessas questões, o empresariado nacional não deixou de afirmar que o Mercosul é um importante espaço econômico à indústria brasileira em relação às exportações de manufaturados e investimentos externos diretos, desde que respeite as regras e contribua à coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento. Dessa forma, tendo em vista críticas e convergências que permeiam o debate do Mercosul, a autora coloca que coube ao Estado brasileiro pensar de forma estratégica sobre a melhor forma de atuação em relação aos conflitos comerciais que surgiam no interior do bloco:

Foi importante encontrar medidas que garantissem a existência do Mercosul a longo prazo, o que, por seu turno, passa pelo fortalecimento da economia dos Estados-membros, já que o Mercosul interessa estrategicamente à grande burguesia interna brasileira. Em nome do equilíbrio instável de compromissos é possível que no primeiro momento haja perdas para a burguesia interna brasileira com a redução das vendas de alguns produtos para a Argentina, mas, em longo prazo garante-se a existência eo fortalecimento do bloco. (BERRINGER, 2014, p. 180-181)

Já, no que concerne as negociações sobre a ALCA, durante a IV Cúpula das Américas, realizada na Argentina, em 2005, tanto o Mercosul quanto a Venezuela consideram não haver as condições necessárias para lograr negociações da ALCA de uma forma equilibrada e equitativa, não sendo “possível o estabelecimento de um novo calendário para a retomada das negociações hemisféricas, o que deverá ocorrer apenas depois de conhecidos os resultados da Rodada de Doha da OMC” (BRASIL, 2006, p. 179).

Por fim, o arquivamento da proposta da ALCA e o adiamento das negociações Mercosul-UE fizeram parte da inserção brasileira no Sistema internacional a partir da postura do projeto neodesenvolvimentista do governo, uma vez que a política externa, no âmbito econômico, deixou de aceitar aberturas comerciais de forma unilateral, de modo a proteger o mercado doméstico e de ter uma postura revisionista em relação às economias avançadas, como os Estados Unidos e a União Europeia (BERRINGER, 2014). No entanto, à medida que tal postura convergiria com os interesses empresariais, o descontentamento com as negociações com o Mercosul fizera com que, ao final do governo Lula, o setor industrial defendesse maior

liberdade outras negociações comerciais internacionais por parte do Brasil, onde o Bloco estaria sendo um entrave à liberdade comercial, conforme visto no subcapítulo anterior.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da relação entre empresariado e governo, conforme visto ao longo do presente trabalho, foi dada, durante o governo Lula, a partir das significativas convergências de interesses entre os dois atores. A articulação de interesses do agronegócio e da indústria nos anos 2000 se mostrou consequência da conjuntura da década de 90, a partir de um cenário de abertura externa e liberalização econômica. A mudança trazida com Lula, desde antes de seu governo ter início, convergiu com o projeto neodesenvolvimentista que o empresariado nacional almejava, e com a tendência de autonomia pela diversificação como estratégia à postura brasileira no Sistema Internacional, que já havia começado com o governo passado. A partir do início do governo Lula, seria percebido ao longo da década passada, no entanto, que o projeto neodesenvolvimentista e a estratégia de inserção soberana passariam por revezes nas expectativas do empresariado nacional, de modo, ao final do governo Lula, o empresariado nacional se mostrou insatisfeito com boa parte de como as negociações nas arenas multilaterais foram tomadas pelo governo federal.

Tendo em vista a relação entre agronegócio, indústria e o governo, percebe-se uma evolução na articulação empresarial brasileira, que começara desde os anos 90 – com o processo de abertura econômica brasileira, a perda de competitividade das empresas brasileiras, e a perda de canais de comunicação entre o empresariado e o governo federal –, e se estendeu ao longo da primeira década do século XXI. Nesse sentido, como visto anteriormente, o projeto neodesenvolvimentista e a estratégia de autonomia pela diversificação brasileira dialogou fortemente com o empresariado nacional do agronegócio e da indústria, de modo a se perceber, nos capítulos anteriores, que a articulação do empresariado nacional, no Brasil, não só retomara o fôlego em relação à década de 90, como teve maior relevância à formação da política externa e mais canais de comunicação com o governo federal. Com o governo Lula, diferentes setores do empresariado nacional passaram a acompanhar as negociações internacionais através de secretarias e departamentos de comércio exterior, canais disponibilizados a partir das associações nacionais e federações estaduais, tal como foi visto nos capítulos anteriores, percebendo-se, ao longo da virada do século, uma pulverização organizativa e a articulação coletiva do setor privado brasileiro, tanto do agronegócio quanto da indústria (BERRINGER, 2014).

Durante o governo Lula, houve uma evolução em relação às arenas de negociações internacionais que o Brasil já fazia parte, e que foram abordadas ao longo da presente monografia tais quais a Rodada Doha da OMC, a ALCA, o Mercosul e Mercosul-UE. Segundo Tatiana Berringer (2014), o desafio que representavam tais negociações econômicas

internacionais, ao se entrelaçarem e permitirem que o estado brasileiro jogasse de forma estratégica a partir desse tabuleiro de arenas multilaterais, sendo que, para além disso, as negociações no âmbito da OMC e do Mercosul-UE acabaram servindo também para contrabalancear as negociações da ALCA. Percebeu-se, ao longo da monografia, que a inserção brasileira no Sistema internacional, desde o governo FHC, buscara a diversificação de parcerias e foros para barganhar por seus interesses. No entanto, a partir de Lula, a estratégia de diversificação por autonomia se modificou ao ponto que “todas as fichas foram depositadas nas negociações comerciais multilaterais”, segundo Vera Thorstensen (LIMA, 2014), especialista em comércio internacional e assessora econômica da missão brasileira até 2010, e crítica da falta de reação brasileira a partir dos sinais, ao longo da década passada, que as negociações multilaterais não avançavam, isolando-se ao deixar de acompanhar a aposta de todos os países (sic), na época, de apostar em acordos preferenciais, e ao apostar somente no Mercosul.

As arenas multilaterais, pelas quais o Brasil tentava barganhar pelos seus interesses, ilustravam os impasses contidos na estratégia de autonomia pela diversificação à medida que a posição revisionista brasileira ia de encontro ao não-distanciamento das economias avançadas, tais quais os Estados Unidos e a União Europeia. Nesse sentido, o Mercosul, enquanto ator internacional, tornou-se um entrave à estratégia de diversificação de parcerias brasileiras, tal como fora visto no capítulo anterior, sendo o Bloco alvo de críticas, principalmente ao final do segundo mandato do governo Lula, por parte do empresariado nacional e das entidades de classe.

Nesse sentido, ainda no começo do governo Lula, a falta de prosperidade nas negociações da ALCA por parte dos estados sulamericanos, liderados pelo Brasil e pelos interesses do empresariado nacional em não minar a competitividade da indústria brasileira, fez com que os Estados Unidos passassem a propor acordos bilaterais com Argentina, Uruguai e Paraguai, de modo a enfraquecer o balanceamento brasileiro no continente – e, assim, enfraquecer a Cooperação Sul-Sul – e afastar a concorrência da União Europeia, segundo Tatiana Berringer (2014). Para a autora, o Brasil passou a adotar duas estratégias para evitar o enfraquecimento de sua inserção soberana: participar e intervir nas negociações, no âmbito do Mercosul, em caso de ratificação de tais acordos bilaterais, destacando a importância do art. 37º do Protocolo de Ouro Preto, onde se diz que as decisões serão tomadas por consenso e com a presença de todos os estados-partes (MERCOSUL, [1994]); balancear sua posição no continente, através das negociações Mercosul-UE e Rodada Doha da OMC, para barganhar seus interesses com os Estados Unidos.

Tendo em vista que os interesses do setor industrial, no acordo Mercosul-UE, estavam mais no sentido de proteger o mercado mercosulino do que ampliar relações comerciais, não é possível, no entanto, dizer que o setor não era favorável ao acordo: em 2010, após seis anos de suspensão do acordo, a União Europeia retoma as negociações, sendo que o setor privado brasileiro reagira bem à notícia. Segundo Mário Marconini, o então diretor de relações internacionais da Fiesp, "a indústria precisa se internacionalizar e isso passa pela integração com as grandes economias" (EUROPA..., 2010), demonstrando ser do interesse do empresariado industrial a aproximação do Brasil com as economias avançadas. Além disso, nem seria possível afirmar que havia uma homogeneidade de interesses nos acordos entre os dois blocos:

Em geral, o posicionamento da CEB apresentou convergência com a posição do governo brasileiro nas negociações. Até 2004, enquanto as negociações ainda estavam em andamento, a CNI realizou consultas ao setor privado e definiu o posicionamento sobre questões em pauta negociação. As declarações de representantes da CNI apontaram para uma postura defensiva do setor industrial em relação a entrada de bens industriais europeus, como o automotivo, o têxtil e o de calçados. Enquanto o setor agrícola buscava abertura europeia a seus produtos. ACEB, sendo um dos instrumentos de vocalização do setor empresarial, embora seja uma instituição criada no âmbito da Confederação da Indústria, também teve articulação com o setor agrícola e agroindustrial para dialogar com o governo. (SILVA, 2011, p. 61)

Nesse sentido, percebe-se que há uma heterogeneidade na composição do setor industrial, de modo que tal setor tenha seus interesses comerciais internacionais convergentes com o agronegócio. Nesse âmbito, percebe-se que a divisão entre os dois setores não é tão acentuada à medida que se leva em conta a produção do agronegócio e da indústria, no sentido de que a exportação de produtos do agronegócio é, em parte, processada e embalada, interseccionando parcialmente com o setor industrial. Dessa forma, é importante salientar que as decisões tomadas pelas entidades de classe industriais não, necessariamente, representarão o que é melhor ao desenvolvimento econômico à indústria em sua totalidade, “por isso, a agroindústria também se organiza dentro das federações estaduais e da própria CNI. Dentro da Fiesp, por exemplo, funcionam o Departamento do Agronegócio e o Conselho Superior do Agronegócio” (BERRINGER, 2014, p. 167). Assim como o projeto neodesenvolvimentista se limita ao desenvolvimento à medida que é cerceado pela herança do neoliberalismo no Brasil, os interesses das entidades de classe não estão imunes ao viés sobre os caminhos e as perspectivas do crescimento econômico brasileiro de modo que beneficie uma parte da indústria, e não sua totalidade, ilustrando as diferenças que o modelo neodesenvolvimentista brasileira apresentou durante o governo Lula.

Nesse aspecto, e como já abordado na introdução da monografia, a re-primarização da pauta de exportações e a especialização regressiva da economia brasileira contribuíram a uma maior convergência entre os interesses do agronegócio e da indústria, o que pode ser notado com o quadro abaixo, que demonstra que, apesar de haver o crescimento na participação do comércio total brasileiro em relação ao mundo, houve retração no setor de alta, média e baixa intensidade, de 2005 a 2009, enquanto que o setor de *commodities* primárias (que não inclui o petróleo) cresce significativamente. Além disso, percebe-se também que o agronegócio brasileiro, durante o governo Lula, conquistou uma margem maior do comércio mundial que a indústria, seja ela de baixa, média ou alta intensidade tecnológica.

Tabela 1 - Participação do Brasil nas exportações mundiais por categoria de produto, segundo intensidade tecnológica, de 2000 a 2009 (em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Commodities</i> primárias	2,77	3,12	3,13	3,33	3,57	3,77	3,70	3,72	4,23	4,66
Mão de obra e recursos naturais	0,90	0,94	0,93	0,96	1,06	1,05	1,06	1,01	0,89	0,78
Baixa intensidade	1,18	1,09	1,18	1,27	1,55	1,55	1,37	1,26	1,43	1,15
Média intensidade	0,63	0,65	0,63	0,71	0,80	0,94	0,94	0,86	0,87	0,74
Alta intensidade	0,52	0,53	0,47	0,40	0,43	0,50	0,51	0,51	0,54	0,49
Outros ³²	0,34	0,54	0,64	0,63	0,58	0,67	0,75	0,85	0,85	0,95
Total	0,88	0,97	0,96	0,99	1,08	1,16	1,17	1,18	1,26	1,26

Fonte: elaboração da autora (2016), com base em IPEA (2011).

As negociações da ALCA, do Mercosul e Mercosul-UE ilustram tal ponto, uma vez que o Brasil, ao barganhar em tais arenas (junto com outros países da região) pelos seus interesses de acessar os mercados agrícolas das economias avançadas, teve de balancear os interesses do empresariado industrial, não aceitando uma abertura unilateral da indústria brasileira em contrapartida aos produtos agrícolas, conforme visto anteriormente. Desse modo, e levando em conta as dinâmicas das negociações de cada arena, percebe-se que as negociações de âmbito multilateral, para o Brasil, não avançaram e não efetivaram decisões de modo que satisfizesse os interesses e os anseios que o setor privado nacional vinha nutrindo desde o início do governo Lula, o que reforça a postura reacionária de acreditar que o Mercosul, na verdade, representa uma âncora ao desenvolvimento do comércio e das exportações brasileiras, por parte do empresariado nacional.

No entanto, apesar de haver discordâncias por parte de entidades de classe do setor privado no enfoque Sul-Sul e de integração regional no governo Lula, questionando os limites

³² Item que inclui petróleo (NASSIF, 2011).

dos ganhos econômicos derivados de tais esforços (SILVA, 2011), percebe-se que, apesar de haver a demanda do setor privado realizar acordos comerciais com as economias avançadas, a estratégia de autonomia pela diversificação, presente no governo Lula, converge com os interesses do empresariado nacional também, uma vez que se percebeu um crescimento exponencial das exportações de produtos básicos e industrializados às economias emergentes (BERRINGER, 2014). Nesse sentido, a CNI faz uma ressalva ao notar a ameaça ao crescimento sustentável que representou o passado de instabilidade macroeconômica, excessos de regulações, intervenções e proteções, criticando tanto o modelo neoliberal quanto o desenvolvimentista do século XX no Brasil (CNI, 2002). Apesar disso, permanece a visão de que a Cooperação Sul-Sul e a integração regional são favoráveis aos interesses do empresariado nacional à diminuição da vulnerabilidade externa (ver Anexo B). Nesse aspecto, há o reconhecimento da importância de tal diversificação de parcerias, o que pode ser notado, por exemplo, pelo apelo por parte do próprio empresariado, através da Fiesp, à união entre os países da região em prol da coesão do Mercosul:

"Não percam tempo com pequenas questões. Não deixemos que setores que representam menos de 1% do comércio tomem conta da agenda". O apelo foi feito pelo presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, ao se dirigir a Juan Carlos Lascurian, presidente da União da Indústria Argentina (UIA). [...] Skaf afirmou que os maiores países do Mercosul devem se preocupar com problemas externos, como a invasão de produtos chineses, a crise financeira nos EUA ou a estagnação da Rodada Doha. "O que não falta é assunto para tratamos unidos", disse. "Gastamos muito mais energia entre nós do que deveríamos". Pouco antes, ao discursar, Lascurian havia dito que o mercado regional é uma "grande oportunidade", mas que era necessário "encontrar uma forma de associação entre Brasil e Argentina que traga um comércio mais equilibrado em valor agregado." (PARA..., 2008).

Dentro disso, Tatiana Berringer coloca que o Mercosul fora eleito espaço privilegiado pelo empresariado industrial nacional, ao acompanhar as reuniões do Bloco e seguir participando do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul³³, além de apoiar iniciativas como o FOCEM. Nesse aspecto, percebe-se a importância do projeto integracionista da América do Sul ao neodesenvolvimentismo de Lula, apesar de não ter sido bem-sucedido ao final de seu governo:

O Estado brasileiro, além de ter rejeitado os acordos que eram desfavoráveis à burguesia interna e aos trabalhadores da indústria, passou também a investir em políticas que garantiram a expansão das vendas de produtos manufaturados e a intensificação da atuação das empresas transnacionais brasileiras em outros territórios. Graças à política de desvalorização cambial, de diminuição da taxa de juros, de incentivo à formação das grandes "campeãs nacionais", de fortalecimento da integração da América do Sul e de aprofundamento das relações com os Estados

³³ Segundo o Protocolo de Ouro Preto, seção V, art. 28º, o FCES é o órgão que representa os setores econômicos e sociais, sendo integrado por número igual de representantes de cada estado-parte (MERCOSUL, [1994]).

dependentes, o Estado brasileiro obteve grandes benefícios à burguesia interna. Notamos o apoio desta fração às principais iniciativas do Estado (BERRINGER, 2014, p. 173-174).

Dessa forma, apesar de haver divergências entre as negociações internacionais multilaterais e os interesses do setor privado, importa salientar que o governo federal, no período Lula, através do projeto neodesenvolvimentista, colaborou à promoção de expansão do mercado brasileiro internacionalmente. Nesse sentido, para além do âmbito do Mercosul, e do arquivamento da ALCA, há as negociações da Rodada Doha, que contou com relativo menor interesse do setor industrial do que em relação ao agronegócio (BONOMO, 2006). Dentro do âmbito das negociações da OMC, percebeu-se claramente a articulação dos interesses do agronegócio sendo canalizados à mesa de negociações da Rodada, seja através de entidades de classe ou de *think tanks* como o ICONE. Nesse sentido, a política externa brasileira contou com significativa participação ativa do empresariado rural.

Por fim, apesar de o estudo de atores domésticos privados influenciando a política externa brasileira não ser um campo ainda abordado o suficiente (SILVA, 2011), deve-se ressaltar a importância das relações entre o empresariado nacional e o governo brasileiro. Nesse aspecto, a presente monografia buscou dar a compreensão ao leitor de como a evolução da articulação de interesses do agronegócio e da indústria influenciaram ativamente a formação da política externa brasileira, parte de um projeto de neodesenvolvimentismo e de uma estratégia de inserção soberana através da autonomia pela diversificação. Nesse ponto, caberá às leitoras e aos leitores refletir, para além do que se abordou nessa monografia, sobre os limites que tal inserção soberana teve, e para quem ela serviu.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013. 168 p.
- _____. **A diplomacia no governo Lula**. Brasília: Instituto Rio Branco, 10 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2003/04/10/aula-magna-do-senhor-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-no-instituto-rio-branco-a-diplomacia-do-governo-lula-brasilia-10042003/>>. Acesso em: 15 ago. 2016.
- APÓS Doha, Brasil terá de fazer concessões à Argentina. **Valor Econômico**, S.l., 29 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/779>>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- BERRINGER, Tatiana. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <<http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/08/Tese-Tatiana-Berringer-2014.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BIZOTTO, Márcia. Amorim: 'proposta não é ideal, mas é o que podemos pagar'. **BBC Brasil**, Genebra, 26 jul. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080726_dohasabadomb_ba.shtm>. Acesso em: 11 nov. 2016
- BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia (Org.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012. 429 p.
- BONOMO, Diego Zancan. **A mobilização empresarial para a tríplice negociação comercial: ALCA; MERCOSUL-União Européia e OMC**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/item/download/8_ca2d4309be856aaf6f42ed650131583d.html>. Acesso em: 01 nov. 2016.
- BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2003. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2003>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- _____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2004. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2004>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- _____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2005>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- _____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao>>.

congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2006/view>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2007>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2009>>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2010>>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Ministério Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. **Intercâmbio comercial do agronegócio**: principais mercados de destino. Brasília: MAPA/ACS, 2011a. 459 p. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/MAIS%20DESTAQUES/Agronegocio_2011.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**: 2011. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2011>>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 3, v. 20, p. 5-24, 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.3.Novo_Desenvolv-SEADE.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____; DINIZ, Eli. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. **Novos estud. – CEBRAP**, São Paulo, n. 84, p. 83-99, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n84/n84a06.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n2/05.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CHADE, Jamil; LANDIM, Raquel. Europa volta a negociar acordo com Mercosul. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 maio 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/349734/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 30 out. 2016.

COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA - CEB. **Conheça a CEB**, Brasília, [2016]. Disponível em: <<http://negint.cni.org.br/negint/usuario/ceb/consultarTextos.faces>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA – CNA. **Apresentação**, Brasília, [2016]. Disponível em: < <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/apresentacao>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **A indústria e o Brasil: uma agenda para o crescimento**. Brasília: CNI, 2002. 150 p. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/06/16/6672/2002-a-industria-e-o-brasil-uma-agenda-para-o-crescimento-2002.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. **Mercosul: as dificuldades da agenda interna e o avanço do comércio**. S.l.: CNI, 2005. 21 p. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/07/31/1119/20120731183212569691e.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016

_____. **Adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil**. S.l.: CNI, 2006. 23 p. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/07/31/1119/20120731183150645607a.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. **Avaliação das medidas argentinas de restrição às exportações brasileiras**. S.l.: CNI, 2009a. 7 p. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2012/07/31/1119/20120731183420691525i.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. **Medidas unilaterais da Argentina: uma nova estratégia brasileira**. S.l.: CNI, 2009b. 12 p. Disponível em: <http://admin.cni.org.br/portal/data/files/00/FF808081228660920122A449641D174E/nota_argentina_paneil_omc.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. **A indústria e o Brasil**. Brasília: CNI, 2010. 235 p. Disponível em: <<http://download.uol.com.br/fernandorodrigues/a-industria-e-o-brasil.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. **Conselhos Temáticos**, Brasília, [2016]. Disponível em: < <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/2015/05/1,2400/conselhos-tematicos.html>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. Especial, p. 91-104, 2011. Disponível em: <revistas.ufpr.br/ret/article/download/26881/17837>. Acesso em: 04 nov. 2016.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. 520 p.

DELGADO, Ignacio Godinho. Os empresários e o governo Lula. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 27, 2003, Caxambu. **Anais...** São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs, 2003. p. 1-26

DINIZ, Eli. Empresário, estado e democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. In: SEMINÁRIO “LA ESPERANZA VENCÍÓ AL MIEDO?”

UNA EVALUACIÓN DE LOS PRIMEROS AÑOS DEL GOBIERNO LULA EN BRASIL”, 1, 2005, Salamanca. **Anais...** Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, 2005, p. 1-57.

_____. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 17, v. 9, p. 101-139, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/F0R4T3M3R>>. Acesso em: 10 out. 2016.

DIRETOR da Fiesp diz que flexibilização da Alca preocupa industriais brasileiros. **Agência Brasil**, Brasília, 02 dez. 2003. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-12-02/diretor-da-fiesp-diz-que-flexibilizacao-da-alca-preocupa-industriais-brasileiros>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

DOHA: muito esforço, pouco resultado. **Portal Exame**, S.l., 23 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/399>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

EUROPA volta a negociar acordo com Mercosul. **O Estado de S. Paulo**, S.l., 05 mai. 2010. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/europa-volta-a-negociar-acordo-com-mercossul/n1237608059355.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011. 208 p.

HERMANN, Breno. O conceito de soberania em face da globalização: o debate contemporâneo em Teoria das Relações Internacionais. In: HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro**. Brasília: Funag, 2011. Cap. 2, p. 95-142. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/886-Soberania_ao_intervencao_e_ao_indiferencia.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS – ICONE. **O instituto**, S.l., [2016]. Disponível em: <<http://www.iconebrasil.com.br/o-instituto>>. Acesso em: 10 set. 2016.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, n. 28, p. 75-97, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a06n28.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

KATZENSTEIN, Peter Joachim. International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states. **International Organization**, Cambridge, v. 30, n. 1, p.1-45, 1976.

LIMA, Ana Paula S.. Entrevista Vera Thorstensen. **Sapientia**, São Paulo, v. 3, n. 18, p. 6-12, jun. 2014. Disponível em: <<http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Publicacoes/Sapientiaed18.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, p. 147-172, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400007>. Acesso em: 17 ago. 2016.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil. **História e Perspectivas**, Uberlândia, n. 3233, v. 1, p. 91-132, 2005. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/19022/10224>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Protocolo de ouro preto protocolo adicional ao tratado de assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul**. S.l., [1994]. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2016

MILANI, Ana Maria Rita. Questões para se pensar o desenvolvimento no Brasil: especialização regressiva e pauta exportadora no período 2003-2010. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2012. p. 1-19. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo6.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

NASSIF, Maria Inês. Exportações: O avanço das commodities. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 8, p. 40-46, 27 jul. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios066_completa.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

NOMEAÇÃO de adidos agrícolas consolida antiga reivindicação do setor. **Ministério da Agricultura**, S.l., 31 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2010/03/nomeacao-de-adidos-agricolas-consolida-antiga-reivindicacao-do-setor>>. Acesso em: 19 set. 2016.

PARA Fiesp, Mercosul deve deixar de lado pequenas questões. **Valor Econômico**, Brasil, 26 mar. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/485085/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

PEIXOTO, Fabrícia. Empresários querem Brasil mais independente do Mercosul. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081222_furlan_amarrasrg.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2016.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004. 83 p. (Descobrimo o Brasil). Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/BibliografiaSelecaoPos/PINHEIRO_2004.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.

POSIÇÃO do Brasil na OMC é vista como ‘traição’, diz jornal. **BBC Brasil**, Brasília, 28 jul. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080728_presslanaciondoha_ba.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2016.

PORTARI, Douglas; GARCIA, João Cláudio. "Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas": Celso Amorim. **IPEA**, Brasília, 08 abr. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6458>. Acesso em: 12 nov. 2016.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16102006-195630/publico/Dissertacao_Alessandra_Falcao_Preto.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2016.

PROPOSTAS da Fiesp para os candidatos a presidente. **Brasilnews**, S.l., 29 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.brasilnews.com.br/News3.php?CodReg=4329&edit=Brasil&Codnews=999>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

REPRESENTANTES da indústria criticam política externa. **Agência Estado**, São Paulo, 21 jun. 2006. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,representantes-da-industria-criticam-politica-externa,20060621p36210>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

RIBEIRO, Ana Paula. Para CNI, suspensão de negociações com UE não significa ruptura. **Folha Online**, São Paulo, 22 jul. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u87025.shtml>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo Mello. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, Rio de Janeiro, n. 7, v. 1, p. 3-28, 2012. Disponível em: <http://www.cebri.org/midia/documentos/a_politica_externa_brasileira_final.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

SILVA, André Luiz Reis da. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47**, Brasília, n. 120, v. 11, p. 18-24, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/637>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SILVA, Érica Cruz e. **Atuação do empresariado brasileiro no governo Lula: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11062012-141027/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

SILVA, Luiz Inácio da. Carta ao Povo Brasileiro. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, 22 jun. 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

SKAF, de oposição, "vende" influência junto ao governo para se eleger na Fiesp. **Folha Online**, São Paulo, 23 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u88066.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SKAF, Paulo. Ação conjunta no Mercosul. **Ricardo Viveiros & Associados Oficina de Comunicação**, São Paulo, [2005]. Disponível em: <<http://www.viveiros.com.br/site/index.php/artigos/consolidacao-do-mercosul-ampliaria-competitividade/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

TACHINARDI, Maria Helena. Parceria entre diplomacia e iniciativa privada: os resultados positivos obtidos na defesa dos interesses brasileiros. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, n. 2, p. 54-59, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios002_completa.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

TORTORIELLO, Alexandre Mata. Chance de acordo com UE é 'remota', dizem agricultores. **BBC Brasil**, São Paulo, 11 ago. 2004. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040811_mercosuldtl.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2016.

VEIGA, João Paulo Cândia. As negociações comerciais no governo lula. **RBCE**, Rio de Janeiro, n. 83, p. 10-15, 2005. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/83-polcom-JPV.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em 16 mai. 2016.

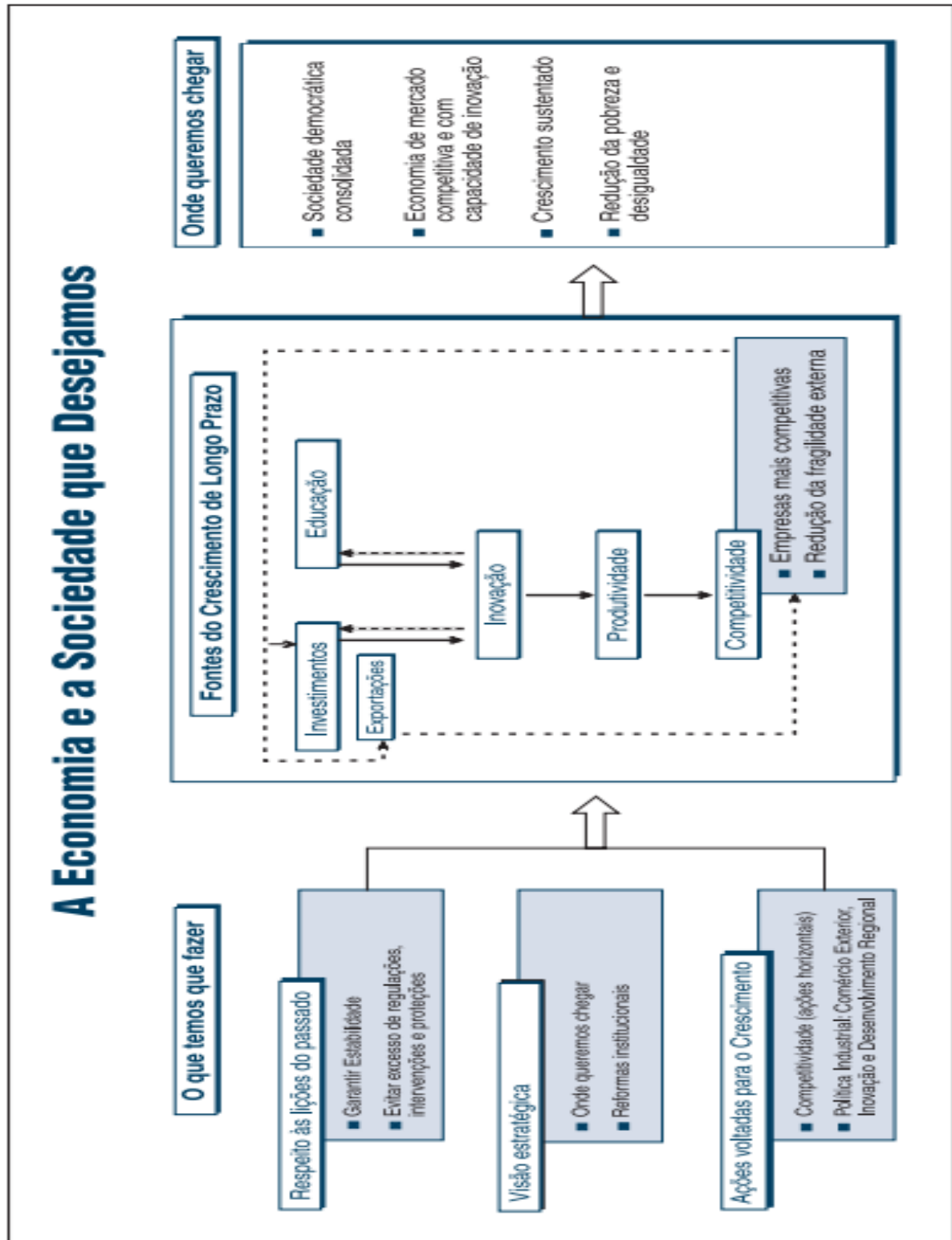
VIGNA, Edécio. Bancada ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional. **Argumento**, Brasília, n. 12, p. 1-16, 2007. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/artigos/ARTIGO%20BANCADA%20RURALISTA%202007.pdf/at_download/file>. Acesso em: 20 set. 2016.

APÊNDICE A – LINHA TEMPORAL DE PROJETOS DO ICONE RELACIONADOS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

2003 e 2004	G-20: Suporte ao Grupo em Genebra (elaboração de estudos técnicos sobre comércio agrícola e protecionismo entre os países membros);
	Acordo EU-Mercosul: participação ativa na formulação das posições do agronegócio à negociação do Acordo;
2004	ALCA: preparação de documentos, sobretudo para formar opinião, sobre as negociações do do bloco;
	Realização de estudos sobre: barreiras técnicas e sanitárias aos produtos agroindustriais brasileiros; política comercial e acordos bilaterais dos EUA e CE;
2005	G-20: Apoio técnico na preparação das primeiras propostas lançadas pelo Grupo às negociações agrícolas da Rodada Doha;
	Elaboração de diversos estudos avaliando o impacto de barreiras tarifárias nos produtos de interesse do Brasil;
2006	OMC: Continuidade no suporte técnico ao setor privado e governo brasileiro no âmbito da Rodada Doha;
	Elaboração de estudos de comparação entre as políticas comerciais de diferentes países com objetivo de discutir as estratégias brasileiras;
2007	Continuidade dos trabalhos mensurando impacto de barreiras tarifárias e cotas de importação sobre os produtos de interesse do agronegócio brasileiro;
	Elaboração dos primeiros estudos da área de inteligência de mercado com projeções sobre o mercado internacional de açúcar e etanol e diversos estudos pontuais sobre o mercado de arroz;
2008	Criação de área de trabalho focada em biocombustíveis. Diversos estudos solicitados pelos mantenedores do ICONE e clientes externos foram desenvolvidos neste ano;
	Apoio à indústria de frango e peru no contencioso do frango salgado e criação das cotas europeias aos produtos do setor, e suporte à indústria de carne bovina em temas relativos a cotas de carne na União Europeia;
2008	Acompanhamento das negociações agrícolas da Rodada de Doha da OMC;
	Desenvolvimento da modelagem de projeção do uso da terra no Brasil com objetivo de dar suporte ao setor sucroenergético na sua agenda internacional;
2009	Ampliação dos estudos em inteligência de mercado com foco em carne de frango e arroz;
	Elaboração do segundo estudo da rede de pesquisadores latino-americanos e asiáticos, com foco no desenvolvimento do mercado de biocombustíveis;
2009	Elaboração de estudos avaliando os interesses do agronegócio brasileiro nas negociações multilaterais de comércio;
	Aplicação dos resultados da modelagem de uso da terra nas negociações das legislações de biocombustíveis nos EUA e na UE;
2010	Discussão com o setor privado, no âmbito da FIESP, dos cenários de longo prazo do desempenho do agronegócio brasileiro;
	Aprimoramento dos estudos de inteligência de mercado para os setores de frango e arroz;
2010	Elaboração de estudos avaliando as inter-relações entre comércio, sustentabilidade e certificações.
	Realização do Seminário Agricultura, Mudanças Climáticas e Comércio;
2010	Realização do 7º Curso sobre Comércio e Negociações Internacionais para Jornalistas, em São Paulo;
	Acompanhamento das negociações da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e implicações voltas para setor agropecuário, bem como implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima;

Fonte: Elaboração própria com base em ICONE ([2016]).

ANEXO A – SUGESTÃO DE PLANO DE AÇÃO AO GOVERNO SEGUNDO A CNI



Fonte: (CNIa, 2002).