

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FLAVIA LOSS DE ARAUJO

**A conclusão das negociações do acordo Mercosul-União Europeia: as perspectivas do
empresariado brasileiro**

São Paulo
2023

FLAVIA LOSS DE ARAUJO

A conclusão das negociações do acordo Mercosul-União Europeia: as perspectivas do empresariado brasileiro

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientadora: Profa. Dra. Janina Onuki

São Paulo
2023

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Araujo, Flavia Loss de

A conclusão das negociações do acordo Mercosul-União Europeia: as perspectivas do empresariado brasileiro / Flavia Loss de Araujo ; orientadora: Janina Onuki. -- São Paulo, 2023.

183 p.

Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

1. Mercosul 2. União Europeia 3. Acordos comerciais 4. Política externa 5. Realismo neoclássico (RNC) I. Onuki, Janina, orient. II. Título.

CDD – 382.9804

ARAUJO, Flavia Loss de. **A conclusão das negociações do acordo Mercosul-União Europeia: as perspectivas do empresariado brasileiro.** 2023. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho às pós-graduandas e pós-graduandos que fazem as suas pesquisas sem bolsa e trabalhando simultaneamente.

AGRADECIMENTOS

A minha lista de agradecimentos é pequena, porém é constituída de pessoas com as quais o meu débito é imenso e que provavelmente nem imaginam o quanto me inspiraram. Foram as pessoas que menciono abaixo que ofereceram a ajuda necessária para a conclusão deste trabalho, direta ou indiretamente.

Ciro e minha mãe pelo apoio incondicional.

À minha orientadora Janina Onuki pela liderança suave e empática ao longo desses quatro anos. Obrigada por ser rigorosa com o conteúdo intelectual do texto e flexível nos momentos de tensão, oferecendo conselhos e um ombro amigo sempre que necessário. Não poderia deixar de reconhecer o acolhimento da Janina em relação a minha dedicação não exclusiva ao doutorado. Acredito que cada vez mais a USP seguirá o seu exemplo e entenderá que reconhecer e respeitar a realidade socioeconômica de cada estudante é o primeiro passo para a retenção do alunato na pós-graduação.

Agradeço também André Araújo, Kelly Agopyan, Augusto Zanetti pela amizade, pelas sugestões, revisões e conversas enriquecedoras. Amâncio Oliveira, Camilo Burián e Pietro Rodrigues pelos conselhos valiosíssimos desde a qualificação e que nortearam a conclusão do trabalho. À Flávio Mesquita Saraiva pela compreensão e encorajamento.

Meus mais sinceros agradecimentos aos professores e professoras Andrea Hoffman, Cairo Junqueira, Edgar Vieira Posada, Detlef Nolte, Marcus Salles, Miriam Saraiva, Karina Mariano e em especial Regiane Bressan pela troca de ideias e conselhos.

Sou grata pelo carinho, suporte emocional e intelectual de Ana Karine, Ana Carolina Marson, Ana Flávia, Beatriz Coutinho, Beatriz Naddi, Andressa Pellanda, Amanda Harumi, Bárbara Neves, Conrado Baggio, Devika Misra, Fernanda Filgueiras, Francisco Denis, Frederico Assis, Gabriela Ferreira, Graziela Vital, Isadora Kalil, Luiza Pinheiro, Mayra Godoy, Noelia Wayar, Ricardo Batista, Ricardo Streich, Sérgio Gil Marques, Valéria Graziano, Vivian Urquidi, Viviane Sousa e Wagner Iglesias.

Agradeço o incentivo de Miriam Garcia para prestar o processo seletivo do IRI-USP e à Suhayla Khalil pela confiança que sempre depositou no meu trabalho. À Ana Balbachevsky pelas dicas preciosas.

Um agradecimento especial aos professores, professoras, funcionários e funcionárias do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Agradeço aos meus coordenadores na FESPSP Humberto Dantas e Rodrigo Gallo pela amizade e confiança.

Faço uma menção especial aos colegas do Observatório de Regionalismo pelo companheirismo ao longo desses anos.

Gostaria de agradecer também a todas as pessoas que entrevistei para esta pesquisa. Foram horas de conversas enriquecedoras com profissionais de alto escalão que dedicaram parte do seu curto tempo para contribuir com a minha tese.

RESUMO

ARAUJO, Flavia Loss de. **A conclusão das negociações do acordo Mercosul-União Europeia: as perspectivas do empresariado brasileiro**. 2023. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

O objetivo desta tese é analisar as conjunturas que permitiram a conclusão das negociações do acordo em princípio entre o Mercosul e a União Europeia em 2019. Discute-se por que o Brasil mudou da posição protecionista que sustentava desde a década de 1990 para uma postura aberturista e pró-acordo, a despeito dos grupos empresariais mais resistentes. Além das pesquisas documentais e bibliográficas, foram realizadas 30 entrevistas com representantes de grupos empresariais brasileiros, servidores públicos do nível federal e acadêmicos. Utilizando o enquadramento teórico do Realismo Neoclássico (RNC), parte-se do pressuposto que o nível sistêmico ofereceu as oportunidades para que os atores do nível doméstico brasileiro favoráveis ao acordo articularassem o aceleração das negociações. Os fatores sistêmicos analisados foram a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, a reação da União Europeia a esse cenário e o alinhamento político-ideológico dos presidentes do Mercosul. A partir desse pano de fundo, foram selecionadas variáveis intervenientes que alteraram o posicionamento brasileiro a respeito do tema: as ideologias que permearam os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, notadamente pró-livre comércio com os países desenvolvidos; a alterações da política comercial dentro da burocracia estatal durante esses dois governos e a mudança de mentalidade dos setores empresariais mais resistentes ao acordo, ou seja, os representantes da indústria brasileira que atuaram por mais de uma década como veto players. Conclui-se que a partir da movimentação do nível sistêmico, os entraves domésticos foram gradativamente desfeitos pelos dois governos analisados, e foi possível a conclusão das negociações a partir de um acordo em princípio.

Palavras-chave: Mercosul, União Europeia, acordos comerciais, política externa, Realismo Neoclássico (RNC)

ABSTRACT

ARAUJO, Flavia Loss de. **The conclusion of the Mercosur-European Union agreement negotiations: the perspectives of the Brazilian business community.** 2023. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

The objective of this thesis is to analyze the conjunctures that allowed the conclusion of the negotiations of the agreement in principle between Mercosur and the European Union in 2019 despite the most resistant business groups. In addition to documentary and bibliographical research, 30 interviews were conducted with representatives of Brazilian business groups, public servants at the federal level and academics. Using the theoretical framework of Neoclassical Realism (NCR) it is assumed that the systemic level offered opportunities for actors at the domestic level in Brazil who were favorable to the agreement to articulate the acceleration of negotiations. The systemic factors analyzed were the trade war between the United States and China, the reaction of the European Union to this scenario and the political-ideological alignment of the Mercosur presidents. From this background, intervening variables were selected that changed the Brazilian position on the subject: the ideologies that permeated the governments of Michel Temer and Jair Bolsonaro, notably pro-free trade with developed countries; changes in trade policy within the state bureaucracy during these two governments and the change in mindset of the business sectors most resistant to the agreement, that is, the representatives of Brazilian industry who acted as veto players for more than a decade. It is concluded that from the systemic level movement, the domestic obstacles were gradually undone by the two analyzed governments, and it was possible to conclude the negotiations from an agreement in principle.

Keywords: Mercosur, European Union, trade agreements, foreign policy, Neoclassical Realism

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AfCFTA	African Continental Free Trade Area
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAN	Comunidade Andina
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONCEX	Conselho Nacional de Comércio Exterior
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
DECEX	Departamento de Comércio Exterior
ECCAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
EPI	Economia Política Internacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEBF	Mercosur-EU Business Forum
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério de Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEI	Política Externa Independente
PFL	Partido da Frente Liberal

PROSUR	Foro para o Progresso da América do Sul
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RI	Relações Internacionais
RNC	Realismo Neoclássico
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SENALCA	Secretaria Nacional da ALCA
SGP	Sistema Geral de Preferências
TEC	Tarifa Externa Comum
TPP	Trans-Pacific Partnership Agreement
UMSCA	United States-Mexico-Canada Agreement
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

SUMÁRIO	12
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - O REALISMO NEOCLÁSSICO	26
1.1. O Realismo Neoclássico e o comércio internacional	33
1.2. A aplicação do RNC no caso do acordo entre o Mercosul e a União Europeia	40
CAPÍTULO 2 - OS CONSTRANGIMENTOS SISTÊMICOS.....	45
2.1 A guerra comercial entre os Estados Unidos e a China.....	46
2.2 A resposta da União Europeia	53
2.3. A janela de oportunidade no Mercosul.....	63
CAPÍTULO 3 - AS VARIÁVEIS INTERVENIENTES: O CONTEXTO DOMÉSTICO BRASILEIRO.....	75
3. 1. As ideologias no Poder Executivo brasileiro e na política externa (2016-2022)	76
3.1.1. O governo de Michel Temer (2016-2019).....	79
3.1.2. O governo Bolsonaro (2019-2022)	88
3.2 A mudança de locus da política comercial	96
3.2.1. O papel do MRE na política comercial brasileira	99
3.2.2. As mudanças durante os governos Temer e Bolsonaro	109
3.3. Os grupos de interesse empresariais.....	122
3.3.1. A política externa, o lobby empresarial e os acordos de livre comércio	125
3.3.2 A indústria: de veto players a apoiadores	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	160
ANEXOS.....	173

INTRODUÇÃO

Problematização e as perspectivas em RI e EPI

Desde 1999, o Mercosul e a União Europeia tentavam concluir as negociações em torno do pilar comercial do Acordo Marco de Cooperação Interregional de modo a acomodar os interesses dos principais setores econômicos de ambos os blocos, enquanto paralelamente desenvolviam uma agenda política e de cooperação. Em 28 de julho de 2019, foi anunciado o estabelecimento de um acordo comercial em princípio e seguiu-se, além da surpresa com o desfecho, certa confusão sobre a sua essência.

É importante, portanto, retomar alguns pontos sobre a sua origem e os seus atributos. Assinado em 1995, o Acordo Marco de Cooperação Interregional entre o Mercosul e a União Europeia está em vigor desde 1 de julho de 1999 e, como seu nome indica, possui caráter aspiracional e apenas assinala as diretrizes e os objetivos que as partes se empenharão a continuar negociando em detalhes no futuro. Segundo Mateo (2006), é um acordo transitório que regulamenta a cooperação em várias áreas a fim de preparar a futura associação econômica e política entre os blocos. Possui objetivos ambiciosos divididos em três pilares: comercial, político e de cooperação. Ou seja, o que testemunhamos em julho de 2019 foi apenas a conclusão das negociações do pilar comercial na forma de um “acordo em princípio”, indicando que os pontos principais do texto foram definidos, mas ainda não se chegou à versão final e nem se atingiu o estágio do processo de ratificação. Em relação aos pilares político e de cooperação, esses temas tiveram as suas negociações encerradas em junho de 2018, porém, os textos não foram divulgados ao público¹.

Outras características do acordo são dignas de menção: trata-se de um acordo misto e de quarta geração. É um acordo misto porque não está sujeito à competência exclusiva das instituições supranacionais da União Europeia, exigindo que a ratificação dos três pilares citados seja feita também pelos países membros do bloco. Por fim, caracteriza-se como de quarta geração pela amplitude de temas que abarca para além do comércio, como a propriedade intelectual, ciência, tecnologia, telecomunicações, investimentos, entre outros.

¹ Até o encerramento da minha pesquisa (2023), apenas o Greenpeace tinha conseguido acesso ao documento e divulgou em 2020 uma pequena análise a respeito da questão ambiental. O arquivo de sete páginas está disponível em: https://trade-leaks.org/wp-content/uploads/2020/10/EU-Mercosur_Association_Agreement_Background_And_Analysis.pdf

Foram realizadas 39 rodadas de negociações dentro do marco descrito acima. Ao longo dos anos, o entusiasmo das tratativas iniciais, quando ainda era celebrado o ineditismo da tentativa de criação da primeira parceria birregional do mundo, foi desvanecendo diante do vaivém de avanços e retrocessos e, após a surpreendente conclusão ocorrida em 2019, permanece o ceticismo quanto a sua ratificação.

A longa insistência na tentativa criação de consenso em torno do texto do acordo² é compreensível quando são analisadas as cifras envolvidas: o tratado reunirá sob sua égide, se ratificado, o Produto Interno Bruto (PIB) de €15,3 trilhões e um mercado consumidor de 750 milhões de pessoas³. No entanto, o chamariz que esses números representam não leva em conta os diferentes (e muitas vezes contraditórios) interesses econômicos que foram responsáveis pelos sucessivos avanços e retrocessos nas negociações, como a resistência de setores industriais do lado mercosulino e da subsidiada agricultura europeia.

Conciliar os diversos interesses envolvidos em uma negociação desse tipo representa intenso desafio, mas no caso do acordo em questão, os obstáculos são ainda maiores devido a superposição dos fatores envolvidos, que incluem questões domésticas dos Estados membros de cada bloco e peculiaridades inerentes aos respectivos processos de integração, como, por exemplo, as diferentes dinâmicas de tomada de decisão na União Europeia e no Mercosul. Somam-se a isso, ainda, as rápidas mudanças no cenário econômico e político internacional nos últimos vinte e três anos que alteraram significativamente os fluxos comerciais, influenciando também a disposição dos atores para a conclusão do acordo.

A literatura de Relações Internacionais (RI) e Economia Política Internacional (EPI) - com predominância desta última - sobre o tema acompanhou o andamento das negociações e é, em geral, voltada para as razões do insucesso das tratativas em determinados períodos apontando, em sua maioria, as questões agrícolas europeias como o maior entrave. Arana (2017) adiciona a essas críticas o fato de que as pesquisas sobre o acordo são essencialmente descritivas e com recortes históricos limitados perdendo, assim, a perspectiva mais ampla do processo. Ainda que esses trabalhos sejam extremamente relevantes para a compreensão das tratativas, especialmente no vácuo de transparência no qual estas se desenrolam (VAILLANT&VAILLANT, 2014), existem diversas lacunas que exigem pesquisas mais aprofundadas e que se concentrem na dinâmica das negociações, mapeando as alterações nos interesses dos principais atores.

² A partir desse ponto, refere-se apenas ao pilar comercial.

³“The EU-Mercosur negotiations: time to make decisions” (FRIENDS OF EUROPE, 2018).

Com tantas mudanças nos cenários domésticos, regionais e internacional ao longo dos últimos vinte anos, é improvável que as posições e estratégias permaneçam estáticas ou que não surjam novos atores no processo.

Na toada em que as negociações se desenrolavam até 2016, o encerramento do pilar comercial ocorrido em 2019 constituiu uma surpresa até mesmo para os estudiosos do tema e aos poucos surgem trabalhos que buscam compreender a dinâmica desse processo, em especial os fatores políticos domésticos e internacionais que criaram esse resultado.

Inclusive, devo testemunhar que o meu projeto de pesquisa já versava sobre o acordo quando ingressei no programa de doutorado em 2019, mas não esperava a sua conclusão em princípio em tão pouco tempo, mesmo tendo acompanhado as discussões durante o governo Temer. Essa surpresa trouxe duas consequências: primeiro, exigiu mudanças no desenho de pesquisa; depois, trouxe uma enxurrada de referências bibliográficas que contribuíram muito para a revisão de literatura e que se concentravam, em geral, em retomar a longa trajetória das negociações ou discutir apenas os fatores internacionais que influenciaram as últimas rodadas.

Como citado anteriormente, ao longo dos vinte anos de tratativas o interesse das pesquisas acompanhava as rodadas de negociações e as tentativas de encerrá-las. Destacam-se, nesse aspecto, os trabalhos de Jimenez (2017) e Arana (2017; 2021). A primeira autora inova ao adotar uma perspectiva multidimensional, analisando cinco variáveis simultaneamente: a capacidade institucional dos blocos, a iniciativa política dos atores, os interesses setoriais, os choques econômicos e as negociações. Já Arana (2017; 2021) possui um dos trabalhos mais abrangentes em termos de período histórico analisado (1995-2017) e discute a evolução do relacionamento entre os dois blocos através do exame de diversas variáveis. Com o anúncio do acordo em princípio em 2019, renovou-se o entusiasmo em torno do assunto também na academia. Porém, persiste a dificuldade na literatura em lidar com a quantidade de fatores que influenciaram as negociações comerciais e organizá-los de maneira sistemática. Além disso, poucos trabalhos discutem os motivos que permitiram esse rápido desfecho e a participação brasileira nesse contexto.

Dentre os muitos empecilhos para a conclusão das negociações, interessa para este trabalho a postura do Brasil diante dos fatores internacionais e domésticos, em especial setores do empresariado brasileiro inicialmente reticentes. Depreende-se que as conjunturas internacional e doméstica convergiram e propiciaram o momento oportuno para o fim das negociações, mas ainda existe uma lacuna de estudos que versam sobre a interação entre as duas esferas para o resultado obtido.

Lidar com essa quantidade de níveis de análise e atores tem sido um dos principais obstáculos para os estudos de acordos comerciais nas áreas de Ciência Política, Relações Internacionais⁴ e a subárea de Economia Política Internacional (EPI). Em geral, os acordos de livre comércio têm sido analisados sob a ótica das Ciências Econômicas nas últimas décadas e a maioria dos trabalhos versa sobre a criação ou desvio de comércio, protecionismo e termos de troca, além de análises sobre o impacto da redução de tarifas em determinados setores. Este último tipo de análise tem aumentado significativamente nas últimas décadas acompanhando o ritmo das negociações de acordos de livre comércio e são, obviamente, de extrema importância para os setores econômicos envolvidos em negociações comerciais e para os tomadores de decisão. Segundo Seierman (2018), “economistas estão interessados principalmente no impacto dos acordos comerciais nos fluxos comerciais e seus determinantes, enquanto advogados e economistas políticos estudam o design de acordos comerciais e sua difusão (SEIERMAN, 2018:04).

É possível complementar essa frase dizendo que internacionalistas e cientistas políticos estão interessados nas relações políticas (e conseqüentemente de poder) que envolvem as negociações desse tipo, tanto no âmbito doméstico como internacional. Dessa forma, a ausência dessa perspectiva tem sido criticada, visto o aumento da complexidade dos acordos negociados, especialmente nos chamados acordos de quarta geração.

Cada vez mais pesquisas de RI e EPI tentam preencher essa lacuna, gerando a sinergia necessária para análises mais completas e profundas. Embora essa interconexão seja positiva, ainda existem críticas quanto a pertinência do estudo de acordos comerciais no âmbito dessas áreas (especialmente RI) e particularmente sobre a ausência de metodologias próprias das Ciências Econômicas. Também existe certa confusão sobre o escopo dessas áreas e críticas sobre uma possível redundância entre ambas. O fato é que existe divergência sobre o entendimento do papel das duas áreas na academia, visto que alguns autores tratam EPI como uma subárea de RI, especialmente nos Estados Unidos (Maliniak; Tierney, 2009), enquanto outros compreendem EPI como um campo autônomo (Ravenhill, 2017). EPI também é entendida como uma metodologia das Ciências Econômicas para a análise de comportamentos políticos (Weingast; Wittman, 2006). De maneira geral, pode-se resumir os interesses de cada área da seguinte forma:

Os estudiosos de Relações Internacionais estão principalmente interessados no jogo de poder, enquanto os economistas estão envolvidos com os 'negócios' da diplomacia econômica. Novamente, isso não significa que não existam exceções,

⁴ As RI são entendidas como uma subárea da Ciência Política em algumas universidades dos Estados Unidos até hoje (REITER, 2015).

assim como existem estudiosos que operam nas fronteiras de vários campos de pesquisa." (Okano-Heijmans, 2011:24).

Essa última perspectiva norteou a minha pesquisa dado que as duas disciplinas possuem óticas e interesses distintos, o que não exclui um alto grau complementaridade e nem a relevância de uma abordagem com foco nas variáveis políticas, campo em que as RI podem trazer mais contribuições. Ademais, durante a realização das entrevistas para a presente pesquisa constatou-se que alguns respondentes afirmaram que as questões políticas não possuem relação com acordos de livre comércio. Entre 30 entrevistados, 8 responderam que os dois assuntos estão dissociados. Uma parcela menor (3 entrevistados) afirmou que o tema não é da alçada da área de conhecimento das Relações Internacionais, tratando-se de um tema exclusivamente econômico. Apesar da amostra ser relativamente pequena, assim como o número de pessoas com essa opinião, o fato chama a atenção porque são profissionais que participaram diretamente ou de maneira muito próxima das tratativas. Alguns, inclusive, fazendo lobby contra ou a favor do acordo.

Se no interior da academia brasileira os estudos sobre acordos comerciais na área de RI se multiplicam, a pesquisa mostra que a percepção de muitos profissionais dos setores público e privado que trabalham com o tema é de que os acordos comerciais entre países são objetos de estudo exclusivos das Ciências Econômicas (a EPI não foi mencionada pelos entrevistados). Diante dessa constatação e propondo instigar o debate para além da academia, espera-se que a pesquisa possa colaborar no aumento da percepção da importância das RI e da EPI para a compreensão das decisões de cunho político envolvidas nesse tipo de negociação.

A revisão da literatura também demonstrou a necessidade de mais estudos que abordem os acordos comerciais do ponto de vista dos estudos sobre regionalismo. Ainda que o regionalismo e a integração regional não se resumam ao comércio, pelo contrário, as questões econômicas e comerciais continuam a ser parte central da cooperação entre os países e são alvos de intensa disputa política e ideológica, especialmente na América Latina. Analisando em retrospecto, assistimos desde a ascensão da Onda Rosa o transbordamento das tensões políticas domésticas para os arranjos regionais que já existiam ou foram criados no período. Exemplo máximo dessa conjuntura foi a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), bloco formalizado em 2008 e cujas origens remontam ao início da ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na região.

Acusada de ser um bloco puramente ideológico, ironicamente começou a ser desmantelada justamente durante a guinada à direita dos governos da América do Sul a partir de 2013. Os novos governos eleitos criaram uma contrapartida chamada Foro para o Progresso e a Integração da

América do Sul (PROSUR) em 2019 e que seria, nas palavras do ex-presidente chileno Sebastián Piñera, “livre de ideologias e burocracia”, voltada apenas para o comércio.

Os blocos mais antigos, como o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN) também ficaram sujeitos ao entendimento sobre regionalismo dos governos de ocasião, situação reforçada pelo intergovernamentalismo que os caracteriza. A dependência dos blocos citados da liderança dos presidentes dos países membros torna-os mais suscetíveis a mudanças repentinas em seus projetos e, mais grave, a descontinuidade de suas funções.

No caso dos acordos de comércio, as orientações ideológicas diferentes podem levar a ruptura do bloco, como quase ocorreu com a CAN em 2006, quando as divergências entre os seus membros sobre a assinatura de acordos de comércio com países de fora do bloco originaram grave crise institucional, resultando na saída da Venezuela.

O Mercosul viveu crise similar a partir da ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República. Torna-se, assim, mais difícil diante da realidade do século XXI sustentar o argumento que a liberalização comercial entre países depende apenas do ajuste de interesses e tarifas. Cada vez mais o tema está inserido no debate político e ideológico, tornando o comércio um possível catalisador da integração (como no caso dos primeiros anos do Mercosul) ou o pomo da discórdia que leva a desarmonia do processo (o exemplo mais próximo é a Comunidade Andina). Assim, torna-se cada vez mais importante fomentar o debate de maneira transversal nas áreas e subáreas citadas.

A complexidade dos cenários internacional, regional e doméstico se reflete, portanto, na dificuldade de analisá-los. No caso do acordo em princípio entre o Mercosul e a União Europeia, existe o desafio de analisar um processo que ainda não foi ratificado e cujas discussões em temas específicos, como o meio ambiente e as compras governamentais estão em discussão. O presente trabalho se propõe a investigar o momento chave deste processo, ou seja, o fechamento do acordo em princípio que ocorreu em 28 de julho de 2019. Após esse marco, como citado anteriormente, inúmeros analistas têm se debruçado sobre o tema para compreender os diversos aspectos que envolvem o assunto e a maioria dos textos destaca a longevidade das negociações, o que torna o caso de particular interesse para a análise.

Segundo dados da Comissão Europeia (2023), algumas negociações bateram o recorde de vinte anos, como os diálogos dos europeus sobre livre comércio com os países da África Central, Oriental e Austral (as duas últimas regiões conhecidas pela sigla ESA – Eastern and Southern

África, em inglês), com a diferença que a União Europeia conseguiu fechar acordos bilaterais nos casos citados. Em 2007, a União Europeia encerrou as negociações de um Acordo de Parceria Econômica (Economic Partnership Agreement) com o Camarões (África Central), abrindo caminho para que outros países da região se juntem ao tratado. Além disso, as duas organizações regionais da África Central (Comunidade Económica e Monetária da África Central – CEMAC e Comunidade Económica dos Estados da África Central – ECCAS) cogitam negociar um acordo similar com base no texto firmado com Camarões. O caso que poderia ultrapassar os diálogos com o Mercosul em termos de longevidade seria o Conselho de Cooperação do Golfo cujas tratativas tiveram início em 1989, mas, diferentemente do que ocorre com os mercosulinos, um acordo de cooperação econômica foi firmado e apenas o pilar comercial ainda está em discussão.

Se considerarmos a ausência de outros vínculos de cooperação econômica, de fato as negociações com o Mercosul são as mais longevas. Poucos estudos versam sobre os fatores que influenciam a duração de negociações comerciais e são exceções nessa seara os trabalhos de Moser & Rose (2012) e Arroyo & Castillo-Ponce (2019). Os primeiros autores destacam que negociações entre parceiros de regiões distintas costumam demorar mais e que os diálogos entre países desenvolvidos são concluídos mais rapidamente, com tempo médio de 28 meses (Moser & Rose, 2012). Já Arroyo & Castillo-Ponce (2019) demonstraram que as diferenças entre PIB, crescimento, abertura das economias, estabilidade política, relações com ex-colônias e a presença de um ou mais parceiros que sejam *hubs* importantes de comércio aceleram as negociações comerciais. Os autores argumentam que, em geral, os países em desenvolvimento não querem ficar fora do comércio internacional e aceitam rapidamente participar de acordos com parceiros mais ricos.

As tratativas entre o Mercosul e a União Europeia fogem dessa lógica, no entanto. As diferenças em todos os fatores apontados pelos estudos citados estão presentes e, ainda assim, as tratativas se arrastaram. As últimas rodadas de negociação, a partir de 2016, indicam um cenário mais próximo ao que Arroyo & Castillo-Ponce (2019) descreveram e explicaram o interesse do Mercosul, mas não elucidaram os motivos que levaram ao renovado interesse da União Europeia em um possível acordo. Portanto, considero que seja mais surpreendente a rápida conclusão das negociações do que a duração dos entendimentos entre os europeus e mercosulinos.

Sobre a tese

As inúmeras mudanças no cenário internacional que ocorreram no intervalo de vinte anos são parte fundamental da explicação para o desfecho, mas também é possível questionar como algumas travas que existiam no plano doméstico dos países envolvidos foram desativadas (enquanto

outras perduram, como é possível verificar nas manifestações do protecionismo agrícola europeu). Refiro-me, aqui, aos setores protecionistas que existem nos países negociadores e que variam em seu grau de oposição ao acordo, influenciando o ritmo das negociações nos dois blocos. O caso que propus analisar nesta pesquisa é o brasileiro, que sem dúvidas contribuiu para a aceleração dos diálogos que culminou na conclusão das negociações em 2019.

O proverbial protecionismo brasileiro de inspiração cepalina⁵ permeia qualquer análise sobre a política comercial (CASTELAN, 2009; FERNANDEZ, 2011) e explica grande parte da relutância do país em ingressar em acordos de livre comércio. Em teoria, os esforços desenvolvimentistas do Brasil estiveram concentrados entre as décadas de 1950 e 1980, quando as sucessivas crises econômicas e o fim da ditadura militar começaram a dismantelar as estruturas de proteção e incentivo à indústria. No início da década de 1990, especialmente durante o governo Collor, ocorreu o desmonte do que restava do arcabouço protecionista, mas como discuti no capítulo 3, gradualmente as forças da indústria que eram beneficiadas por essas medidas voltaram a pressionar os sucessivos governos pela volta de alguns dispositivos tarifários, pelo menos em nível setorial. Meu argumento é, portanto, que vivemos sob os resquícios do aparato desenvolvimentista, mas de maneira fragmentada e sem planejamento. Esse ponto é importante para a compreensão do tema geral da pesquisa: o encerramento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia.

Para compreender a dinâmica desse processo, analisei a mudança do posicionamento protecionista do Brasil e propus a seguinte questão para nortear o trabalho: por que o Brasil mudou para uma posição aberturista no encerramento das negociações do acordo em princípio entre o Mercosul e a União Europeia e quais fatores colaboraram para isso, a despeito dos setores mais resistentes do empresariado?

Justifica-se a escolha do Brasil como estudo de caso por conta da sua importância econômica e política dentro do Mercosul e pelo seu tradicional protecionismo comercial, postura que contribuiu para que as negociações se arrastassem por mais de vinte anos. Os momentos aberturistas na história recente do país, como o governo de Fernando Collor (1990-1992) foram exceção à regra e somente a partir do mandato de Temer constatou-se a intenção renovada de firmar acordos comerciais. Desta vez, também as conjunturas internacional e doméstica, como demonstrarei nos próximos capítulos estavam a favor de perspectivas pró-livre comércio.

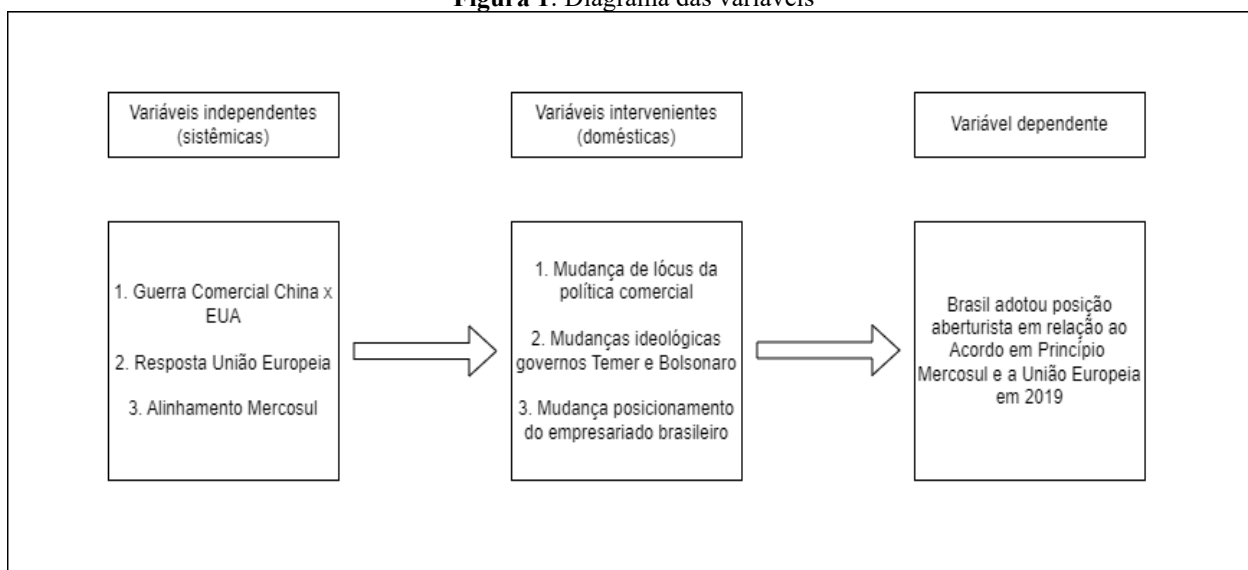
⁵ Refere-se à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Analisando a participação brasileira no alinhamento que permitiu o desfecho ocorrido em 2019, busquei verificar quais fatores internacionais e domésticos influenciaram a alteração do comportamento do país. A conjuntura do comércio internacional sofreu inúmeras alterações recentemente e discuti as principais mudanças que impactaram o cenário das negociações. Como o caso analisado será o Brasil, a literatura sobre o assunto aponta que domesticamente a indústria era o setor mais reticente em relação ao acordo com os europeus e por mais de uma década atuou contra a sua conclusão, influenciando o comportamento do país nas negociações. O período analisado compreendeu 2016 a 2022, abarcando os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

A partir da discussão em torno do problema de pesquisa proposto, levantei três hipóteses:

- H1: a passagem de status da política comercial de próxima ao centro da Política Externa Brasileira para dentro do Ministério da Economia durante o governo Bolsonaro contribuiu para a mudança de posição brasileira.
- H2: a mudança ideológica dos governos Temer e Bolsonaro explica alteração de paradigma e resulta na posição pró-acordo.
- H3: a mudança de posicionamento da indústria brasileira a favor do acordo possibilitou a alteração da posição do Brasil.

As variáveis foram selecionadas e organizadas de acordo com o enquadramento teórico fornecido pelo Realismo Neoclássico (doravante, RNC). De acordo com essa lente analítica, a partir dos constrangimentos e oportunidades oferecidos pelo sistema internacional, os atores domésticos “leem” a conjuntura e adotam ações para fazer frente aos desafios. A mudança de posicionamento do Brasil para uma atitude aberturista (pró-acordo) é a variável dependente. De maneira sintética, pode-se compreender a proposta da pesquisa através do diagrama abaixo:

Figura 1: Diagrama das variáveis

Fonte: Elaboração própria

O RNC permite que as variáveis sejam escolhidas e organizadas dentro de um esquema analítico que facilita o trabalho com diversos fatores, permitindo uma visão panorâmica sobre o fenômeno abordado. A opção pelo RNC será discutida no primeiro capítulo da tese.

OBJETIVOS

A pesquisa tem como principal objetivo identificar as alterações internacionais e domésticas que permitiram a mudança de posicionamento do Brasil a favor do entendimento entre o Mercosul e a União Europeia. Foram estipulados três objetivos gerais:

- i. Identificar as mudanças de conjunturas externa e interna que influenciaram o posicionamento brasileiro;
- ii. Verificar como o Realismo Neoclássico pode ser uma lente teórica adequada para lidar com diversas variáveis simultaneamente;
- iii. Discutir o papel do lobby empresarial em negociações comerciais empreendidas pelo Brasil.

O primeiro objetivo buscou suprir a lacuna de estudos sobre o acordo que conjuguem fatores externos e internos que influenciam negociações desse tipo. A escolha do RNC como enquadramento teórico foi essencial para essa empreitada e relacionou-se ao segundo objetivo, visto que a teoria não havia sido testada no caso em questão. Por fim, o terceiro objetivo visou compreender a extensão da influência do lobby empresarial em negociações comerciais. Espera-se, assim, contribuir com a literatura na área e fomentar a agenda de pesquisa sobre o assunto.

METODOLOGIA

A partir da escolha do caso a ser estudado e do problema de pesquisa, determinei a base teórica para a discussão do fenômeno. A complexidade que envolve as negociações de acordos comerciais, problema agravado quando se trata de mega-acordos entre blocos regionais exigiu a seleção de um marco teórico que auxiliasse a pesquisadora na tarefa de trabalhar com dois níveis de análise (internacional e doméstico). Dessa forma, conforme demonstrei no Capítulo 1, a base teórica escolhida foi o RNC por se tratar de uma corrente que se propõe a refletir sobre a interação entre os níveis doméstico e internacional. Além disso, conforme o cenário internacional se torna mais intrincado, o RNC demonstra possuir a flexibilidade necessária para congregar diferentes elementos explicativos.

Optou-se como metodologia a adoção de dois métodos de pesquisa: a revisão bibliográfica sobre o tema e o objeto e a realização de entrevistas semiestruturadas com personagens envolvidos diretamente nas negociações, tanto do setor público como do privado e que tivessem posições de alto escalão, além de acadêmicos envolvidos no tema. A opção pelas entrevistas é justificada pela condição de sigilo que envolve as negociações e a dificuldade de acesso às informações. Essa situação ocorre também do lado europeu e é motivo de crítica frequente entre setores da sociedade civil e da academia. As entrevistas visaram preencher algumas lacunas nesse sentido.

Foram realizadas 30 entrevistas, todas sob condição de anonimato. Esse ponto reduziu a possibilidade de demonstrar aos leitores e leitoras a participação direta de alguns atores que trabalharam de maneira decisiva para a conclusão do acordo, mas foi condição obrigatória para que os entrevistados se sentissem à vontade para participar da pesquisa.

O momento político que vivíamos durante a escrita da tese influenciou diretamente nessa decisão. Algumas entrevistas foram conduzidas durante a pandemia de Covid-19 de forma online e o cenário político, econômico e sanitário do país era assombroso. Os representantes de setores da indústria, em especial, mostraram-se preocupados com o deterioramento das relações com o poder executivo e qualquer declaração poderia contribuir para isso.

Decidi, portanto, preservá-los e garantir o sigilo de seus nomes e instituições, identificando-os apenas pelo setor e cargo, quando possível. Além disso, todos são referenciados no masculino, protegendo a identidade de várias profissionais do sexo feminino que participaram da pesquisa.

Os entrevistados também assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido que continha informações sobre a pesquisa e reafirmava a garantia do anonimato (vide modelo na seção

Anexos). Como medida adicional, o projeto foi submetido e aprovado pelo comitê de ética da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e possui o número de parecer 5.889.753 (documento disponível na seção Anexos).

Outro ponto digno de nota é que trechos mais longos das entrevistas foram reproduzidos de maneira integral⁶, sofrendo apenas correções gramaticais que aperfeiçoassem a fluidez do texto. Essa escolha buscou suprir a lacuna da falta de identificação de atores chave do processo negociador e permitir que as respostas refletissem as formas de expressão de cada entrevistado, assim como as suas visões de mundo. Das 30 entrevistas realizadas, recebi autorização para gravar 24 diálogos, resultando em 27 horas de gravações. Os arquivos com as gravações não foram guardados em nuvens para garantir a segurança das informações e apenas a autora e a sua orientadora tiveram acesso aos áudios.

As entrevistas gravadas foram transcritas com o auxílio do software Sonix para que se garantisse a precisão dos termos utilizados nos depoimentos. De acordo com McMullin (2021:141) os processos de transcrição e seleção de entrevistas ainda recebem pouca atenção da literatura de pesquisas qualitativas, mas são atos inerentemente interpretativos e políticos à medida que o pesquisador ou pesquisadora seleciona as informações que serão utilizadas no trabalho. A utilização de um software de transcrição garante um processo mais rápido e preciso, oferecendo também maior acurácia entre os áudios e os trechos em formato de texto.

A tarefa de seleção do conteúdo coletado nas entrevistas depende da intuição dos pesquisadores e sofre influência de seus vieses. Para diminuir o impacto disso, foi necessário adicionar uma ferramenta que agregasse mais rigor na seleção das informações, ainda que não tenha resolvido totalmente a subjetividade das pesquisas qualitativas. Optei por utilizar em uma segunda etapa o software de análise de dados qualitativos Maxqda e codificar as entrevistas, ou seja, foram designados códigos para partes selecionadas dos dados obtidos nas falas. Foram criados 75 códigos que geraram os segmentos utilizados ao longo do trabalho. Em outras palavras, isso significa que os trechos de entrevistas foram selecionados e analisados através dos códigos criados pela autora no software citado. A utilização do Maxqda também foi essencial para que fosse possível analisar a grande quantidade de dados coletados.

⁶ Decisão inspirada pelo trabalho de Rocha (2018), que optou pela transcrição de trechos das entrevistas realizadas para a sua pesquisa e obteve excelente resultado. Dessa escolha decorre também a formatação dos trechos utilizados ao longo do texto.

Finalmente, a tese está dividida em três capítulos, além da introdução e da conclusão, parte na qual serão discutidos os principais resultados. O primeiro capítulo discorre sobre o RNC, enquadramento teórico utilizado na análise. São apresentadas as suas principais premissas e é discutida a sua utilização em pesquisas sobre acordos comerciais.

O segundo capítulo trata dos constrangimentos sistêmicos que impactaram a mudança da posição brasileira em relação às negociações com a União Europeia. Dividido em três seções, o capítulo aborda os três fatores sistêmicos mais relevantes para o objeto de estudo: a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, a consequente resposta da União Europeia a este cenário e o alinhamento entre os presidentes do Mercosul.

O terceiro e último capítulo apresenta as variáveis intervenientes, ou seja, os fatores domésticos brasileiros que possibilitaram a postura aberturista do país nas últimas fases das negociações. Foram identificadas três variáveis desse tipo: as ideologias presentes no poder Executivo entre 2016 e 2022, a mudança de lócus na política comercial dentro da burocracia estatal e a alteração de posicionamento dos grupos de interesse empresariais.

CAPÍTULO 1 - O REALISMO NEOCLÁSSICO

O estudo de acordos comerciais nas RI merece uma nova sistematização e o investimento em uma agenda de pesquisa mais sólida que enfatize as contribuições da área para o tema, voltadas para o entendimento das dinâmicas de poder conforme discutimos na introdução deste trabalho. O primeiro desafio que se impõe à pesquisa dos acordos desse tipo é o número de níveis de análise e de atores que, analisados de forma isolada, muitas vezes não conseguem dar respostas para a complexidade das negociações.

De forma sintética, a ótica de cada área para a análise dos acordos representa um fator limitante: as teorias tradicionais de RI são, em geral, sistêmicas e atribuem pouca ou nenhuma relevância ao nível doméstico; os trabalhos de Ciência Política discutem a arena doméstica com especial atenção às instituições, enquanto EPI apresenta variedade de níveis de análise. A pergunta proposta por esta pesquisa e a característica interregional do acordo entre o Mercosul e a União Europeia são fatores que dificultam a adoção de apenas uma variável explicativa, tornando a abordagem do Realismo Neoclássico (RNC) uma opção adequada para o entendimento do fenômeno.

Podemos elencar outras alternativas teóricas que contemplam os níveis doméstico e internacional simultaneamente, como o Liberalismo, o Construtivismo e os Jogos de Dois Níveis. Porém, essas abordagens possuem algumas restrições que não as tornam compatíveis para a análise de uma negociação complexa e multifatorial como o acordo Mercosul-União Europeia. A começar pelo Liberalismo, que não enxerga o Estado como um ator unitário e tem como centro de sua análise as preferências dos atores domésticos (indivíduos e grupos sociais diversos), a partir das quais são discutidos outros fatores que moldam o comportamento de determinado país. As instituições políticas domésticas agregam as preferências dos atores sociais, determinando as escolhas de um Estado e afetando a sua política externa.

Apesar de serem contemplados pelo Liberalismo, os fatores sistêmicos possuem menor importância dentro desse esquema analítico e a ênfase é dada ao constrangimento imposto pelas preferências de atores estatais e não-estatais no sistema internacional, fato que torna menos eficiente as tentativas de confluir os dois níveis de análise simultaneamente.

A teoria construtivista das RI, por sua vez, destaca o nível internacional e possui uma abordagem estrutural a respeito dos constrangimentos impostos aos Estados pelo sistema

internacional. Os construtivistas também pressupõem a criação do sistema internacional a partir da influência das ideias e identidades dos atores sociais, que podem ser os Estados, atores não-estatais, grupos de interesse e até mesmo indivíduos. Ou seja, as interações entre os Estados são também estruturas ideacionais formadas pelos agentes, como elucida Guimarães (2021): “(...) esses atores ou agentes têm impacto nas estruturas e em como elas são alteradas e produzidas. Portanto – esse é o ponto principal -, agentes (atores) e estruturas se constituem mutuamente (GUIMARÃES, 2021:107).

Apesar da abordagem estrutural e estadocêntrica do Construtivismo, o foco explicativo não está no poder ou na segurança, mas no intercâmbio de ideias e a percepção dos agentes sobre a realidade internacional. Também cabe ressaltar que essa abordagem relega ao nível doméstico um papel secundário (FOULON, 2015) que não se encaixa na tentativa de criar uma matriz que considere o papel de atores internos e instituições nas ações de política externa.

Por fim, apesar de não se tratar de uma teoria das RI e sim de um instrumento analítico, os Jogos de Dois Níveis⁷ oferecem uma perspectiva que contempla as pressões internas e externas que atuam sobre uma negociação, visto que considera os níveis internacional e doméstico como dois “tabuleiros” simultâneos nos quais negociações entre Estados ocorrem. Entretanto, essa abordagem possui três pontos limitantes: primeiramente, trata ambos os níveis de análise como equivalentes em termos de importância; em segundo lugar, não discute a política externa e nem as suas variações ao longo das negociações, tampouco as percepções dos seus formuladores; por último, esse modelo analítico assume que as negociações são bilaterais (FOULON, 2015).

Excluídas as opções citadas, a teoria das RI que oferece, a meu ver, as ferramentas mais adequadas para a análise em questão é o RNC por conta de sua capacidade explicativa abrangente e que dialoga com fatores externos e internos. O RNC surgiu no final da década de 1990 para preencher as lacunas deixadas pelo Neorealismo, corrente teórica predominante na área de RI desde 1979, ano de lançamento da obra “Teoria das Relações Internacionais” do norte-americano Kenneth Waltz. O Neorealismo proposto por Waltz buscava explicar os resultados das interações entre os Estados no interior do sistema internacional, entendido como uma estrutura anárquica e que atua de forma autônoma em relação aos seus agentes. Os Estados ocupariam diferentes posições dentro da estrutura a partir de suas capacidades materiais e seriam constrangidos por essa mesma estrutura que, por sua vez, determinaria o comportamento dos atores.

⁷ PUTNAM, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization, Cambridge, Ma, v. 42, n. 3, p.427-460, 1988.

Assim, o Neorrealismo é uma teoria estrutural que compreende o sistema internacional como uma presença constante nas relações entre os Estados, não possuindo as idiossincrasias e mudanças de humor destes últimos (LAWSON, 2015). Aliás, segundo os neorrealistas, as características domésticas possuiriam menor importância nas análises, visto que as dinâmicas internas possuem enormes variações ao longo do tempo, enquanto a condição anárquica do sistema internacional é contínua. As questões de política externa deveriam ficar a cargo de suas próprias expressões teóricas para explicar o comportamento dos Estados, enquanto o Neorrealismo buscaria solucionar os resultados das interações entre esses atores dentro da estrutura internacional.

Os neorrealistas foram criticados e desafiados por teóricos de outras escolas de pensamento das RI após o fim da Guerra Fria devido às suas limitações para explicar o fim da bipolaridade, além da dificuldade de lidar com o novo contexto internacional que estava surgindo. O RNC surgiu não apenas para suprir essas lacunas do Neorrealismo, mas principalmente para atualizá-lo, conforme elucidado Rathbun (2008): “Devemos compreender o realismo neoclássico não como uma variedade distinta de realismo, mas sim como a próxima geração do realismo estrutural e reflexo de uma lógica comum e coerente.”

O termo “Realismo Neoclássico” foi cunhado por Gideon Rose em 1998 e passou a designar algumas vertentes do Realismo que aceitam a primazia da variável sistêmica do Neorrealismo, mas também resgatam o interesse nas variáveis domésticas analisadas pelos chamados realistas “clássicos”. A geração de acadêmicos que estabeleceram as bases do Realismo enquanto escola de pensamento na primeira metade do século XX não separava os níveis doméstico e internacional de maneira tão rigorosa como os seus sucessores neorrealistas; de fato, para o mais proeminente representante do Realismo Clássico, Hans Morgenthau, “a política doméstica e a política internacional são apenas duas manifestações do mesmo fenômeno: a disputa por poder” (GUILHOT, 2011).

As questões domésticas e de política externa estavam presentes nas obras dos realistas clássicos, sendo posteriormente afastadas com o advento Neorrealista. A tentativa de Waltz (1979) de criar uma teoria nomotética das RI, ou seja, generalizável e com metodologia científica exigiu a exclusão de fatores domésticos, visto que a intenção era identificar padrões nos comportamentos dos Estados e não explicar as motivações da política externa. A discussão sobre qual nível ofereceria melhores explicações sobre os resultados de política é antiga e foi retomada pelos realistas neoclássicos, que apontam as limitações das abordagens exclusivamente sistêmicas, como o Neorrealismo, e as abordagens que analisam apenas os fatores domésticos para determinar as

mudanças de comportamento ou preferências dos Estados. Denominadas *innenpolitik*⁸, tais abordagens possuem diferentes variáveis independentes do nível doméstico, mas, de acordo com os realistas neoclássicos, não conseguem explicar por que Estados com sistemas políticos similares agem de forma diferente em termos de política externa e nem a situação contrária. Para Taliaferro, Lobell e Ripsman (2016), as teorias *innenpolitik* explicam apenas um conjunto restrito de casos e que assíntotas, isto é, que não coincidem; por outro lado, as teorias sistêmicas possuem uma grande capacidade explicativa para os poucos casos que coincidem. Os esforços do RNC visam, justamente, unir ambas as perspectivas, criando um arcabouço teórico que permita combiná-las de maneira sistematizada e eficiente.

Em relação ao nível sistêmico, o RNC converge com as principais premissas do Neorealismo no que diz respeito à estrutura anárquica e independente do sistema internacional e à decisiva distribuição de capacidades materiais dos Estados, fator que determina a posição de cada país. O sistema internacional é, portanto, o fator causal predominante de ambas as teorias, que também convergem sobre a natureza conflituosa da política e a importância da distribuição de poder entre os Estados.

A principal diferença entre as duas teorias é a variável dependente, ou seja, o fenômeno que buscam explicar: enquanto os neorealistas buscam descobrir padrões recorrentes e similares nas interações entre os Estados como a formação de alianças ou a probabilidade da ocorrência de guerras em diferentes sistemas, por exemplo, os realistas neoclássicos procuram explicar as variações nas políticas externas de um ou mais Estados ao longo do tempo e sob os mesmos constrangimentos externos (TALIAFERRO; LOBELL; RIPSMAN, 2009).

⁸ Em português, “política doméstica”. É interessante retomar a trajetória desse conceito até a sua inclusão na literatura das RI, visto que as vertentes do Realismo foram fortemente influenciadas por historiadores alemães refugiados nos EUA após a Segunda Guerra Mundial. Raríssimos autores explicam o contexto dessas denominações, tratando os termos em alemão na literatura realista de língua inglesa como fato notório. Para os leitores de outras partes do mundo interessa saber que, no caso do termo *Innenpolitik*, a discussão sobre o impacto dos fatores domésticos na política externa remonta à Alemanha Guilhermina (1890-1914). De acordo com Fearon (1998), nesse período da política alemã eram discutidos os conceitos de *Primat der Aussenpolitik* (a primazia dos fatores internacionais como determinante do comportamento do Estado) e *Primat der Innenpolitik* (que atribuía as decisões de política externa puramente às questões domésticas). O conceito de *Primat der Aussenpolitik*, por sua vez, é associado ao historiador Leopold von Ranke (1795-1886) que instava o Estado prussiano a se organizar internamente para atingir os seus objetivos externos. A dicotomia entre *Aussenpolitik* e *Innenpolitik* também fomentou o debate na historiografia alemã das primeiras décadas do século XX sobre as origens da Primeira Guerra Mundial, com destaque para a obra de Eckart Kehr. Kehr se opunha às ideias de Ranke e defendia a política doméstica como fator determinante da política externa. Os seus ensaios foram reunidos na obra *Der Primat der Innenpolitik* em 1965 por Hans-Ulrich Wehler. Em 1978, o cientista político Peter Gourevitch retomou esse conceito ao discutir a “segunda imagem invertida”, ou seja, discutindo o impacto do sistema internacional na segunda imagem de Waltz (nível de análise doméstico). Finalmente, Rose (1998) incorpora a palavra *Innenpolitik* dentro da escola do Realismo Neoclássico para se referir às abordagens teóricas que entendem a política externa apenas como produto da competição entre atores domésticos.

Em resumo, o RNC possui uma abordagem multinível que aumenta a capacidade explicativa da teoria, utilizando como variável independente o sistema internacional e como variáveis intervenientes os fatores domésticos. No que diz respeito a variável independente, ou seja, o sistema internacional, é importante ressaltar que os realistas neoclássicos discordam do determinismo do neorrealismo que afirma que os constrangimentos estruturais definem as ações dos Estados. Ao invés disso, acreditam que a estrutura compele o comportamento dos países, mas não determina as suas políticas externas visto que estas são afetadas também por outras variáveis de cunho doméstico, como a percepção das lideranças e a pressão exercida por grupos de interesse. Em outras palavras, o RNC argumenta que

os objetivos da política externa de um país são impulsionados pela sua posição dentro do sistema internacional e definidos a partir das suas condições materiais (...) além disso, o impacto dessas capacidades na política externa é indireto e complexo porque essas pressões sistêmicas precisam ser traduzidas para o nível doméstico. (ROSE, 1998:146).

Pode-se considerar como primeira contribuição do RNC para as RI a capacidade de considerar e explicar as ações de política externa, que nem sempre adota posturas coerentes diante de pressões sistêmicas. Fatores domésticos como a personalidade dos líderes, ideologia e percepções também moldam o comportamento externo de um Estado. Desse modo, o RCN incorpora também fatores não-materiais à análise, o que constitui uma segunda inovação importante dessa escola de pensamento.

O quadro analítico do RNC pode ser resumido como uma espécie de “correia de transmissão” (*transmission belt*) entre os constrangimentos presentes no sistema internacional e o cenário doméstico, nível em que essas informações serão filtradas pelas forças econômicas, diplomáticas e militares (TALIAFERRO; LOBELL; RIPSAN, 2009). No nível doméstico estão as variáveis intervenientes, formadas pelas percepções das elites sobre riscos e oportunidades no cenário internacional que influenciam a formulação da política externa, levando-se em conta que essas preferências são selecionadas pelo cálculo dos riscos que determinada escolha oferece para as elites e a disposição destas para enfrentá-los. O papel explicativo das variáveis intervenientes é muito relevante, mas não fundamental dentro da abordagem do RNC e foi resumido por Rose (1998) da seguinte forma:

O escopo e a ambição da política externa de um país são impulsionados, antes de tudo, por seu lugar no sistema internacional e, especificamente, por suas capacidades relativas de poder material. (...) o impacto de tais capacidades de poder na política externa é indireto e complexo porque as pressões sistêmicas

devem ser traduzidas por meio de variáveis intervenientes no nível da unidade” (Rose, 1998:146)

Dito de outra forma, as variáveis intervenientes estão situadas entre a causa e o efeito de um fenômeno, afetando a relação entre as variáveis independente e dependente. Selecioná-las dentro de um desenho de pesquisa não é tarefa fácil e ainda não foram formulados critérios rígidos para fazê-lo, restando ao pesquisador ou pesquisadora utilizar a sua percepção em relação ao objeto de estudo. Götz (2021) alerta que a literatura de RI avançou pouco nas definições sobre as variáveis intervenientes e na maneira de usá-las adequadamente. Atenção especial deve ser conferida ao peso dado para as variáveis intervenientes, visto que se deve priorizar os imperativos sistêmicos diante dos fatores domésticos sob o risco de fugir do enquadramento do RNC. O autor propõe a classificação das variáveis intervenientes em três tipos: o primeiro são os fatores moderadores, ou seja, as variáveis intervenientes condicionam a capacidade estatal de responder as pressões ou oportunidades sistêmicas; o segundo são os fatores complementares que influenciam a maneira como um Estado responderá aos estímulos externos e, por último, existem as variáveis intervenientes enquanto causas primárias (GÖTZ, 2021:06). As causas primárias colocam as variáveis intervenientes como aquelas que possuem efeito imediato na variável dependente e invertem, portanto, a lógica do RNC ao priorizar o nível doméstico em detrimento do sistêmico, tendo sofrido críticas ao serem utilizadas no escopo dessa corrente teórica.

Outro ponto interessante do RNC é a diferenciação feita entre ameaças e oportunidades que se apresentam como opções para os Estados no curto e longo prazo. Dado que os Estados estão diante de um sistema internacional anárquico e no qual impera a distribuição relativa de poder, a interpretação de potenciais ameaças, por exemplo, será filtrada por líderes e elites que moldarão a política externa. No curto prazo, nem sempre as elites conseguirão guiar o comportamento do Estado de acordo com o que desejam diante de uma ameaça e a política externa poderá não corresponder à distribuição de poder, parecendo errática ou desconectada da conjuntura internacional.

Os líderes serão mais facilmente pressionados por fatores domésticos para obterem respostas ou terão que mobilizar as elites para obter apoio para determinada ação de política externa que julguem conveniente (ROSE, 1998). No longo prazo, no entanto, a política externa não poderá desviar dos constrangimentos sistêmicos, aos quais o Estado deverá forçosamente se adequar sob a pena, caso não consiga, de colocar a sua segurança em risco ou perder oportunidades relevantes.

Segundo Rose (1998), a influência dos fatores sistêmicos fica mais evidente quando analisados no longo prazo, pois são mais perceptíveis as limitações que moldaram as decisões de política externa de determinado Estado. Pode-se fazer uma analogia com um “cardápio” de opções que as dinâmicas do sistema internacional oferecem aos Estados durante um período; observar as escolhas de política externa com certa distância temporal permite compreender que, na maioria das vezes, um Estado não foi forçado a se dobrar diante de um fator sistêmico, mas a fazer opções frente a um “cardápio” limitado e considerando o seu poder relativo.

Rose (1998) ainda alerta para a difícil tarefa que constitui a interpretação das opções presentes no sistema internacional para as lideranças e elites, assim como avaliar mudanças de poder relativo de seu próprio Estado e dos outros. Compreender as interconexões entre o poder relativo e a política externa exige, portanto, uma análise do contexto internacional em que a política externa foi formulada.

Além da contribuição prestada pelo RNC para a escola Realista no geral, as vantagens de sua utilização enquanto marco teórico são patentes, em especial para análises que precisam lidar com um grande número de variáveis. O RNC é particularmente útil para questões de pesquisa que possuem “quebra-cabeças” (puzzles) sobre o comportamento de um Estado diante de opções positivas ou negativas oferecidas pelo cenário externo.

Contudo, as vantagens da teoria não a isentam de críticas oportunas que devem guiar o seu aperfeiçoamento, como alertam vários autores que discutem o excessivo ecletismo dessa corrente (SMITH, 2018), visto que combina os principais pressupostos do Liberalismo, do Construtivismo e do Neorrealismo. Para além das questões epistemológicas e ontológicas do RNC que já foram exaustivamente discutidas na área (RATHBUN, 2008) e que a presente pesquisa enfrentou, confiante de que seria a abordagem mais adequada para o problema proposto, duas críticas são especialmente relevantes para qualquer trabalho que adote a perspectiva realista neoclássica: a quantidade de fatores que serão analisados e o tratamento dispensado aos países que não são potências.

Sobre o primeiro ponto, o número de variáveis intervenientes representa desafio permanente para o RNC sob o risco de adicioná-las em quantidade excessiva, criando o que Quinn (2013:165) denominou de “explosão de variáveis de nível estatal”. A utilização do RNC exige compromisso com a supremacia da variável independente e parcimônia na adoção de variáveis intervenientes, que devem ser incluídas de acordo com a sua relevância para o caso analisado. Dito de outro modo, "a parcimônia deve ser equilibrada com o poder explicativo, e o RNC é rigoroso na construção de

hipóteses e na testagem delas em casos, mantendo assim o status de uma agenda de pesquisa teórica progressista e científica” (Lobell et al, 2009:23).

A segunda crítica a ser discutida é o papel reservado para países pequenos e emergentes dentro da teoria. Assim como as demais teorias convencionais de RI, o RNC foi criado para explicar as estratégias das potências e as explicações para os demais países do sistema internacional são superficiais e taxativas. Por exemplo, o RNC é vago ao tratar do impacto dos condicionantes externos no comportamento dos Estados pequenos ou com menor poder relativo, apenas reforçando que estes seriam mais vulneráveis do que as potências. Outras características dos países que não são potências não são exploradas, como no caso de Estados que possuem grande território e pouca força militar⁹. O RNC segue a mesma linha explicativa de outras teorias realistas, porém avança ao reconhecer que existem também países emergentes no sistema internacional que devem ser incluídos na agenda de pesquisa (TALIAFERRO; LOBELL; RIPSAN, 2016).

Uma importante contribuição na aplicação do RNC em contextos fora do eixo de países desenvolvidos foi realizada por Gómez-Mera (2013), que analisou a evolução do Mercosul à luz da tensão entre as assimetrias interestatais e a política doméstica dos países membros. O estudo de Gómez-Mera joga luz sobre os processos domésticos que bloqueavam ou atenuavam os efeitos sistêmicos no bloco e mais trabalhos do tipo são necessários. Como observa Acharya (2015), não é preciso que as teorias *mainstream* sejam descartadas por pesquisadores do Sul Global; pelo contrário, essas teorias devem ser questionadas e instadas a pensarem além de seus países de origem, além de serem confrontadas com novas abordagens teóricas oriundas de outras partes do mundo.

1.1. O Realismo Neoclássico e o comércio internacional

Apresentadas as principais características do referencial teórico adotado por esta pesquisa, cabe mostrar como o RNC pode colaborar para o estudo de acordos comerciais.

⁹ Um aporte importante da América Latina para as RI é o Realismo Periférico (RP) desenvolvido pelo argentino Carlos Escudé na década de 1990. Essa vertente do Realismo oferece uma explicação para o caso dos países que não são potências e possuem interesses nacionais pautados pelo desenvolvimento econômico, e não estritamente pela segurança como prega a tradição realista. É interessante notar que o RP é anterior ao surgimento do RNC e antecipa algumas de suas tendências, incluindo a importância de variáveis domésticas como instituições e elites nas análises de RI. Apesar de seu ineditismo, o RP não recebeu a mesma atenção que outras teorias surgidas no eixo Estados Unidos-Reino Unido e que oferecem explicações profundas apenas para o comportamento de potências.

Apesar do RNC ter sido criado inicialmente para explicar o comportamento das potências e de ter como principal preocupação a questão da segurança, em linha com tradição Realista, Ripsman, Lobell e Taliaferro (2016) argumentam que outros temas podem ser analisados sob a sua ótica, incluindo questões sobre comércio. Os autores citados utilizam como referência a obra de Mayer (1998) sobre o processo de negociação do NAFTA (sigla em língua inglesa de *North American Free Trade Agreement*¹⁰), acordo de livre comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México para abordar o tema e explicar a contribuição do RNC. Curiosamente, Mayer possui trabalhos anteriores à criação do RNC que já utilizavam análises de dois níveis (doméstico e internacional) e que questionavam a ótica exclusivamente sistêmica do Realismo e do Neorrealismo, antecipando parte das críticas que surgiriam no final da década de 1990 com o RNC.

O autor não propôs hierarquia entre os níveis, mas ofereceu uma matriz de análise política que contemplou também os interesses no nível doméstico que se levantaram contra o acordo, contrariando a lógica dos estudos econômicos que mostravam vantagens comerciais para os três países envolvidos. Em termos de sinergia entre os níveis, a obra de Mayer pode ser considerada precursora do que seria proposto pelos realistas neoclássicos posteriormente¹¹, em especial na discussão de Ripsman, Lobell e Taliaferro (2016) sobre a capacidade do RNC para tratar de questões como os fluxos comerciais ou a interdependência econômica entre os Estados.

A respeito de outras abordagens sobre comércio na área de RI, estas eram geralmente exploradas pelo liberalismo antes do surgimento do RNC mas, de acordo com as críticas feitas pelos realistas neoclássicos, a teoria liberal não oferece explicações que levem em conta a disputa de poder no sistema internacional e ao entendimento de que o Estado é um ator plural. Nesse sentido, as vertentes liberais das RI utilizam a mesma lógica das teorias *innenpolitik* descritas pelos realistas clássicos, dado que os liberais consideram que a política externa é determinada pelas preferências das coalizões domésticas. Em resumo,

"Nossa crítica ao liberalismo não é que a democracia liberal, as instituições internacionais, os fluxos comerciais ou os níveis de interdependência econômica

¹⁰ Em português, Acordo de Livre-Comércio da América do Norte. O NAFTA sofreu modificações em seu conteúdo e teve o seu nome alterado para USMCA (sigla em inglês de United States-Mexico-Canada Agreement; Acordo Estados Unidos-México-Canadá em português). O USMCA entrou em vigor em julho de 2020.

¹¹ Os trabalhos de Mayer são exemplos de estudos que divergiam da rigidez do Neorrealismo e buscavam incorporar os fatores domésticos de maneira organizada e científica. Gideon Rose cunhou o termo "Realismo Neoclássico" em 1998 a partir da sistematização das tentativas anteriores de criar convergência entre os níveis de análise, dando origem a uma nova corrente teórica nas RI. É interessante notar como a obra de Mayer identifica a necessidade de um modelo analítico abrangente para captar os nuances de acordos comerciais, enquanto o RNC, depois de estabelecido enquanto teoria das RI tem como principal preocupação as questões de segurança. A partir da segunda década do século XXI, o RNC retoma outras agendas de pesquisa que podem se beneficiar de sua versatilidade, retomando muitos dos pressupostos discutidos por Mayer anteriormente.

entre os estados sejam epifenomenais. Pelo contrário, sustentamos que, ao minimizar a distribuição relativa de poder e ao focar nas instituições, democracia liberal e comércio, excluindo a política de poder, as teorias liberais são limitadas na explicação de muitos aspectos da política internacional." (Ripsman; Lobell; Taliaferro, 2016:6).

A exclusão dos fatores sistêmicos ignora as disputas de poder que envolvem as questões econômicas, partindo do pressuposto de que a racionalidade dos processos decisórios das instituições domésticas guiará as escolhas de política externa voltadas para a cooperação, gerando paz e estabilidade no sistema internacional.

O RNC compreende a importância das pressões domésticas, mas agrega prioritariamente às análises os constrangimentos sistêmicos que, muitas vezes, reduzem as opções dos Estados em termos de ações de política externa, argumento que remete à ideia de um “cardápio” utilizada anteriormente. Quando discussões econômicas entram em jogo, esse “cardápio” de opções presentes no sistema internacional pode ser ainda mais restrito ou conter pressões políticas simultaneamente, deixando pouca margem de manobra para os atores domésticos. Um exemplo dessa situação e que ilustra a capacidade do RNC de conjugar diferentes níveis de análise é a questão proposta por Ripsman, Lobell e Taliaferro (2016) sobre em que condições um Estado opta pelo livre comércio ou protecionismo, tema que se conecta com a presente pesquisa.

Enquanto os realistas tradicionais acreditam que os Estados preferem sempre o protecionismo e para os liberais a decisão depende da coalizão doméstica com maior ingerência sobre assuntos de política externa, o RNC sustenta que o primeiro fator que impactará esse julgamento será o ambiente internacional, seguido das preferências das coalizões domésticas. Se as alternativas no ambiente internacional forem restritas ou a segurança estiver ameaçada, a opção será pelo protecionismo comercial; caso contrário, o livre comércio poderá ser a escolha das coalizões domésticas (GOWA; MANSFIELD, 1993). Obviamente existirão coalizões protecionistas disputando a prerrogativa sobre a política externa e o balanço de forças com as coalizões a favor do livre comércio é diferente em cada Estado. O grupo que prevalecer a esse embate tentará influenciar o poder executivo e moldar a política externa a favor de seus interesses.

Um exemplo que tradicionalmente é utilizado pelo RNC para demonstrar essa dinâmica é, novamente, o processo de negociações e assinatura do NAFTA. A análise é centrada nos EUA porque este ator foi o principal propulsor do acordo, ainda que o México tenha tomado a iniciativa de propor um diálogo sobre livre comércio em 1990, inicialmente apenas com os americanos (SCHOTT, 2001).

De acordo com o RNC, três fatores sistêmicos convergiram para que esse acordo se concretizasse: primeiramente, o colapso da União Soviética (URSS) em 1989, consolidando a posição dos EUA como principal potência. A ameaça representada pela URSS havia se dissipado e a segurança era abundante no sistema internacional (Ripsman; Lobell; Taliaferro, 2016), situação que permite que as preferências de um Estado em relação à política comercial dependam mais da pressão exercida pelas coalizões domésticas.

Em segundo lugar, a concorrência comercial entre os Estados Unidos, a então Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o Japão se tornou acirrada entre as décadas de 1970 e 1980 no setor de manufaturados. O Japão, em especial, despertou grande incômodo quando passou a ser percebido como uma nova potência em ascensão pelos EUA (FURSE, 2022), assim como as exportações de produtos de alta tecnologia da então Alemanha Ocidental acenderam o sinal de alerta para os outros concorrentes.

O último fator sistêmico que deve ser citado foram as negociações que ocorriam no âmbito do GATT para reformar o comércio multilateral. As recessões da década de 1970 haviam criado um ambiente protecionista nos primeiros anos da década de 1980 e os avanços obtidos pela rodada Tóquio (1973-1979), como a redução de tarifas por parte dos países desenvolvidos e a inclusão de regulações sobre barreiras não tarifárias, ainda estavam sendo implementados. A tensão cresceu à medida que os EUA pressionavam os seus aliados, especialmente os europeus, por uma nova rodada de negociações que incluísse serviços, propriedade intelectual e agricultura. Em suma, naquele período a confiança no sistema multilateral de comércio estava em declínio e existia incerteza sobre os seus rumos.

Diante desses fatores sistêmicos, importantes decisões no âmbito doméstico da política estadunidense ocorreram e permitiram a criação do NAFTA. Os impasses nas negociações do GATT levaram os EUA a negociar acordos de livre comércio com vários países simultaneamente como uma alternativa (SCHOTT, 2001), permitindo a assinatura de um acordo com Israel em 1985 e outro com o Canadá em 1988. A partir da década de 1990, o alvo dessas negociações se tornou a América Latina que se recuperava da crise da dívida externa da década anterior. A estratégia dos EUA de diversificar parceiros e promover o livre comércio parecia ser a escolha mais adequada para atravessar um momento de reestruturação do comércio internacional e poucos contavam com a resistência da sociedade norte-americana em relação ao NAFTA, situação inédita devido ao apoio consistente da sociedade americana ao livre comércio desde o final da Segunda Guerra Mundial.

A postura aberturista não apenas contava com o apoio dos partidos Democrata e Republicano como também possuía o respaldo da opinião pública, que confiava no papel do comércio como peça estratégica para o papel dos EUA no contexto bipolar. Por outro lado, nesse período havia pouca participação da cidadania em debates sobre o tema, diferentemente do envolvimento direto e ativo do empresariado nas negociações comerciais. A aquiescência da opinião pública foi encerrada com as negociações do NAFTA em 1990, ocasião em que, pela primeira vez, grupos ambientalistas e principalmente protecionistas se opuseram de maneira organizada a um acordo comercial (MAYERS, 2002).

Os setores protecionistas estadunidenses representados especialmente por sindicatos, pequenos agricultores e a indústria pesada eram contra o acordo alegando que este geraria o fechamento de vagas de emprego e que acentuaria a tendência de mudança das empresas para o México, país com impostos, legislação ambiental e trabalhistas mais lenientes do que os EUA. O apelo nacionalista por trás dessas reivindicações era patente e os protecionistas defendiam barreiras tarifárias e não tarifárias contra importações, além de subsídios para as suas atividades.

A parcela que representava o empresariado aberturista¹², por sua vez, era composta pelos setores com mais capacidade competitiva no cenário internacional, como a indústria leve, o agronegócio e os serviços (Ripsman; Lobell; Taliaferro, 2016). Esses setores defendiam a eliminação das barreiras tarifárias e, a despeito do inédito envolvimento da sociedade civil e o alarido dos protecionistas, saíram vitoriosos do embate e o NAFTA foi assinado.

Apesar disso, as cicatrizes do choque entre aberturistas e protecionistas perdurariam no debate público dos EUA e a ruptura do consenso sobre os benefícios do livre comércio ficou instalada, entrando definitivamente para a política do país (MAYERS, 2002). Como veremos no capítulo 2, essa ruptura se agravou ao longo da década de 1990 e teve impactos importantes na segunda década do século XXI.

Concluindo o exemplo dado pelo caso do NAFTA, o RNC demonstra sua aplicabilidade em uma análise multinível sobre acordos comerciais. Os fatores sistêmicos como a mudança no cenário pós-Guerra Fria para um sistema internacional mais permissivo e seguro, a concorrência comercial entre os países desenvolvidos e a insegurança em relação ao GATT possibilitaram que os EUA adotassem uma postura mais agressiva em termos de política comercial.

¹² O uso desse neologismo já está consolidado na imprensa escrita brasileira e consta no dicionário Houaiss.

Abriu-se espaço, assim, para que grupos domésticos protecionistas, historicamente ausentes do debate entrassem em choque com os aberturistas. Os protecionistas perderam a batalha e o NAFTA foi assinado, mas encontraram espaço no debate público norte-americano e se tornaram cada vez mais loquazes a partir desse episódio, angariando simpatia de setores de trabalhadores. Ou seja, um olhar atento ao cenário doméstico permite não apenas responder a insistência dos EUA na assinatura do NAFTA, mas observar o início de uma tendência protecionista que, mesmo perdendo o embate inicial, continuaria ativa nos anos seguintes.

Cabe notar também que, enquanto potência, os EUA possuíam mais margem de manobra para defender os seus interesses comerciais no sistema multilateral de comércio, através da pressão contra os seus parceiros dentro do GATT, o que significa um impacto importante em um fator sistêmico, segundo os termos usados pelo RNC. Potências menores ou países em desenvolvimento não possuem essa capacidade e são mais suscetíveis à realidade que o sistema internacional apresenta, possuindo pouca capacidade de alterá-lo a seu favor.

Trabalhos mais recentes também demonstram a utilidade do RNC para explicar variações da agenda sobre protecionismo ou abertura comercial já citada, buscando compreender os diferentes motivos de engajamento dos Estados em acordos comerciais e escrutinando as decisões políticas. A revisão de literatura apontou crescente número de análises sobre acordos de livre comércio a partir da ótica do RNC na segunda década do século XXI. Destacam-se textos que discutem os acordos promovidos pela União Europeia, os acordos entre países asiáticos e aqueles com foco no papel da China, reforçando o argumento de que o aumento da complexidade do sistema internacional exige ferramentas analíticas mais abrangentes e versáteis. A seguir, apresento dois trabalhos que exemplificam essa nova tendência que tem contribuído para a retomada das questões políticas para o estudo dos acordos e a colaboração das RI para essas discussões.

Smith (2016) investigou a estratégica aproximação da União Europeia em relação à Ucrânia através de um Acordo de Livre Comércio Abrangente e Aprofundado¹³ (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement - DCFTA). As negociações da União Europeia com a Ucrânia tiveram início em 2008 e, para muitos analistas, foram um dos estopins para o aumento da rivalidade com a Rússia na região. Para Smith (2016), existia na União Europeia a percepção de que o bloco deveria se

¹³ Os acordos desse tipo faziam parte da estratégia criada em 2004 chamada “Política Europeia de Vizinhança” (European Neighbourhood Policy - ENP). O objetivo era a aproximação entre a União Europeia e os países do leste e sul da Europa. Estão em vigor os acordos abrangentes com a Geórgia, Moldávia e Ucrânia.

colocar internacionalmente como uma potência econômica através da política externa comum, promovendo os seus valores, como o livre comércio.

A Ucrânia era entendida como uma importante parceira econômica e a Rússia como uma economia frágil, incapaz de competir com a União Europeia e atrair os ucranianos para a sua esfera de influência. Utilizando o RNC como chave explicativa, o autor demonstra como as percepções errôneas da União Europeia (tratada no trabalho sob uma ótica estatal apenas para fins de análise de sua política externa) ao exercer o seu poder normativo através do comércio agravou a hostilidade russa contra a Ucrânia, elevando a tensão entre os dois países. A União Europeia superestimou a capacidade ucraniana de aderir ao projeto de integração europeia enquanto subestimou a resposta russa a essa aproximação, demonstrando a dificuldade das instituições da União Europeia de reagir aos constrangimentos sistêmicos através de ações consistentes de política externa.

Outro exemplo de trabalho sobre acordos comerciais que utiliza o RNC é a análise de Terada (2019) sobre o papel do Japão na Parceria Transpacífico ou Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (Trans-Pacific Partnership Agreement). Conhecido na imprensa pela sigla inglesa TPP, o acordo de livre comércio começou a ser negociado em 2008 e visava reunir doze países que pertencem à região geográfica do Pacífico. A mudança na política doméstica dos EUA com a ascensão de Donald Trump (2016-2021) à presidência provocou significativa mudança na política externa e comercial, levando à saída deste país do acordo em 2017.

A China, por sua vez, buscava aumentar a sua influência na região e estimulava a assinatura da Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), acordo de livre comércio entre os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e os seus principais parceiros comerciais. A saída dos EUA do TPP criou impasse em relação ao futuro do acordo, enquanto o RCEP se tornou uma alternativa mais promissora. Terada (2019) argumenta que a mudança sistêmica provocada pela atitude dos EUA abriu caminho para que o Japão assumisse a liderança do TPP, tornando-se um importante contraponto à China.

A alteração no nível sistêmico permitiu que o primeiro-ministro à época, Shinzo Abe fortalecesse a posição de seu gabinete (“Kantei”) frente à tradicionais grupos de interesse domésticos, conferindo ao Japão papel de liderança na continuidade do TPP (que passou a ser denominado “TPP-11” em referência ao número de país signatários). O autor identificou duas variáveis intervenientes – o fortalecimento do Kantei e o enfraquecimento dos grupos de interesse, especialmente da agricultura – como principais elementos que permitiram o protagonismo do Japão. A respeito da variável independente,

Em termos de Realismo Neoclássico, a ausência dos EUA no TPP fortaleceu o poder relativo do Japão no grupo e essa situação foi bem recebida pelos líderes políticos japoneses, que apoiaram a tarefa autoimposta de concluir o acordo comercial (TERADA, 2019:26).

Os exemplos ilustram a capacidade da teoria de organizar o cenário que está sendo analisado, visto que são considerados diversos fatores simultaneamente e em dois níveis. Trabalhos de outras áreas geralmente dão ênfase à geopolítica e examinam os níveis de maneira assistemática, sem explicar a interação que ocorre entre estes e priorizando um ou outro elemento explicativo sem justificá-lo. A contribuição Realista para o RNC a respeito da supremacia do nível sistêmico acrescenta um diferencial para o estudo dos acordos comerciais porque apresenta o “cardápio” de constrangimentos e oportunidades internacionais para os países; a partir desse ponto, a percepção e interpretação dos atores domésticos definirão qual será a ação de política externa a ser tomada.

1.2. A aplicação do RNC no caso do acordo entre o Mercosul e a União Europeia

A partir do exposto, escolhi o RNC para a presente análise porque essa corrente prioriza os fatores sistêmicos para explicar a política externa dos países envolvidos em uma negociação e considera como variáveis intervenientes os elementos domésticos.

No caso do acordo entre o Mercosul e a União Europeia, cabe notar que não é apenas a complexidade de uma negociação realizada entre blocos regionais que desafia os pesquisadores, mas também as peculiaridades do processo. Trata-se de uma das negociações comerciais mais longevas do mundo (vinte anos até o acordo em princípio, sem contar a ratificação que não havia sido concluída até o encerramento desta tese) e firmado entre dois processos de integração em fases muito distintas. Os países do lado europeu são desenvolvidos, enquanto os sul-americanos estão em desenvolvimento; os tamanhos das economias diferem muito, assim como os níveis de industrialização. Por fim, ressaltamos a diferença no grau de abertura das economias. Os mercosulinos, em especial a Argentina e o Brasil, estão entre as economias mais fechadas do planeta (Heritage Foundation, 2022). A UE, por outro lado, adotou como estratégia de política externa comum do bloco a promoção do comércio para obter benefícios econômicos e políticos, expandindo a sua influência para outras áreas do globo.

À primeira vista, as economias dos dois blocos seriam complementares: de um lado, os mercosulinos exportariam commodities e importariam bens de valor agregado; de outro, os

européus importariam as commodities sul-americanas e ganhariam amplo mercado para os seus bens manufaturados. Seriam duas estruturas de comércio complementares (ZENG, 2004) se não fosse o alto grau de protecionismo europeu a favor da sua produção agrícola, barreira que impediu o acesso do Mercosul a esse mercado por décadas. Os argentinos e brasileiros, por sua vez, sempre protegeram as suas indústrias com pesadas tarifas na tentativa de desenvolvê-las, vetando o acesso aos concorrentes da Europa. A lógica aplicada para desvendar o sucesso ou o fracasso de outros acordos dificilmente se enquadra nesse caso, visto que a complementariedade é impedida por questões de protecionismo.

Além disso, como já dissemos anteriormente, os acordos comerciais não são apenas um ajuste de tarifas e barreiras entre as partes. Questões políticas de relevância e que fogem da racionalidade puramente econômica estão presentes nas decisões.

A assinatura do acordo em 2019 foi, portanto, uma surpresa mesmo para pesquisadores que se debruçavam sobre o tema a mais de vinte anos e que se assombraram também com a velocidade do processo. Se por mais de vinte anos diversos trabalhos (SARAIVA, 2004; HOFFMANN, 2004; TOMAZINI, 2009; BARTESAGHI, 2013; MAKUC, DUHALDE & ROZEMBERG, 2015; JIMENEZ, 2017) mostravam que ambos os lados resistiam em reduzir tarifas e abrir mercados, quais seriam as outras explicações para a superação das intransigências? Coincidentemente, os últimos anos antes da assinatura do acordo foram turbulentos no nível internacional e trouxeram mudanças sistêmicas importantes que impactaram a dinâmica de interação entre os Estados, incluindo no interior de regimes de comércio. A ascensão de Donald Trump foi considerada por vários autores (TERADA, 2019) um “choque perceptivo”, ou seja, um evento que desperta a atenção dos tomadores de decisão de um determinado país para mudanças na distribuição de poder relativo e, a partir disso, uma estratégia é organizada.

Essas mudanças, muitas vezes, são resultado de um processo lento e acumulativo, mas é necessário um evento cataclísmico para que seja percebido e interpretado pelo mundo político. Zakaria (1998) ressalta que “(...) as percepções dos estadistas geralmente mudam subitamente em vez de gradualmente, e são moldadas mais por crises e eventos catalisadores como guerras do que por medidas estatísticas” (ZAKARIA, 1998, p.11).

O choque perceptivo causado pelas ações de Donald Trump relativas ao comércio internacional provocou a retomada de diálogo entre europeus e mercosulinos, mas como fato isolado não explica por que os tomadores de decisão decidiram acelerar as negociações e nem como venceram as resistências domésticas para fazê-lo. A consequente disputa comercial entre os EUA e

a China e a resposta da União Europeia a esse cenário, aumentando a sua disposição e engajamento em retomar o diálogo com o Mercosul são os fatores sistêmicos necessários para que o acordo em princípio fosse fechado, ou seja, sem esses constrangimentos, as negociações continuariam a se arrastar como nos últimos vinte anos. Os fatores domésticos de um país isoladamente não são capazes de alterar a complexa dinâmica de negociações de um mega acordo birregional e constituem, portanto, variáveis intervenientes dentro desse processo.

A questão de pesquisa da presente tese (“por que o Brasil mudou para uma posição aberturista no encerramento das negociações do acordo em princípio entre o Mercosul e a União Europeia e quais fatores colaboraram para isso, a despeito dos setores mais resistentes do empresariado?”) foi elaborada como um quebra-cabeça para compreender a mudança da posição do Brasil em relação ao acordo. A primeira parte da questão tenta desvendar por que o Brasil adotou uma postura menos protecionista e aceitou o acordo em princípio. A intenção é justamente investigar os fatores políticos que impulsionaram essa decisão, visto que as explicações puramente econômicas não contemplam a amplitude do fenômeno. Em termos de estrutura de comércio (ZENG, 2004) as mudanças ocorridas nas economias envolvidas na negociação ao longo de vinte anos foram negativas e poderiam contribuir para aumentar o abismo entre os interesses comerciais do Mercosul e da UE.

Mas existe outro aspecto dentro desse problema. O acordo foi assinado enfrentando setores domésticos dos dois lados do Atlântico que foram resistentes por décadas. No caso do Brasil, a resistência de setores industriais é tema recorrente na mídia e na literatura sobre grupos de interesse. Por quase vinte anos, alguns setores atuaram como *veto players* em relação ao acordo, influenciando as decisões de política comercial tomadas pelo Brasil. Apresenta-se, assim, um quebra-cabeça na questão de pesquisa: quais fatores colaboraram para o encerramento das negociações, a despeito da oposição de setores empresariais brasileiros?

Escolhi o empresariado brasileiro por três motivos: primeiramente, esse grupo é historicamente engajado e competente ao defender os seus interesses diante de acordos de comércio (MANCUSO, 2007); em segundo lugar, já existe literatura consolidada a respeito; por último, a proximidade geográfica da pesquisadora em relação a esses atores facilitou as entrevistas.

Adotando a perspectiva oferecida pelo RNC, que considera os constrangimentos externos e os fatores domésticos simultaneamente, pretendemos contribuir com as análises das ações de política externa brasileira, em especial aquelas voltadas para acordos. O modelo RNC indica que a análise deve ser iniciada pelo nível sistêmico e, a partir disso, relacionar as variáveis intervenientes

através da cadeia causal que resulta em decisões de política externa. Portanto, o trabalho começará abordando as variáveis independentes a partir do capítulo 2. Foram selecionados os seguintes aspectos: a) a mudança na política externa comercial dos EUA durante o governo de Donald Trump (“choque perceptivo”), b) a resposta da União Europeia diante dessa crise e c) o alinhamento dos presidentes do Mercosul. A ocorrência de três variáveis independentes na análise não altera a premissa de que a mais importante é a que configura mudança no poder relativo e choque perceptivo (variável a), possuindo relação vertical com as outras duas variáveis que serão analisadas (TIZIARRAS, 2014). Os três fatores podem ser entendidos como constrangimentos sistêmicos que forçaram mudanças nas atitudes dos países envolvidos na negociação.

De acordo com a ótica do RNC, esses constrangimentos sistêmicos foram os principais fatores que impulsionaram a mudança na posição brasileira frente ao acordo com a União Europeia. Os dois primeiros processos que esmiuçados na pesquisa (a e b) começaram a ser gestados nas décadas de 1970 e 1980, atravessaram a década de 1990 e os primeiros anos de 2000 preteridos dos grandes debates políticos até que, entre 2016 e 2019, geraram crises e mudanças no sistema internacional que repercutem ainda nos dias de hoje.

O alinhamento político e ideológico dos presidentes do Mercosul, última variável a ser analisada, também pode ser compreendida como um fator estrutural visto que o RNC entende as regiões como subsistemas (TALIAFERRO, 2012) que sofrem, por sua vez, constrangimentos do sistema internacional mais amplo. No caso do subsistema mercosulino, pode-se inferir que a convergência dos presidentes entre 2014 e 2019 se traduziu como uma oportunidade possibilitando que as negociações tivessem continuidade e culminassem na assinatura.

As variáveis intervenientes¹⁴ discutidas no capítulo 3 e englobam três fatores: a) as crenças e valores presentes no poder Executivo, visto que é o principal tomador de decisão em política externa e comercial; b) a mudança de locus da política comercial brasileira a partir de 2016 e c) o lobby empresarial (relações Estado-sociedade). As variáveis intervenientes apontaram como os Estados respondem às pressões sistêmicas e foram selecionadas de acordo com a classificação proposta por Ripsman et al (2016), ou seja, em linha com relevância política de cada uma e com a cadeia causal construída ao longo da análise.

¹⁴ Optei por não inserir a variável “cultura estratégica”, geralmente utilizada em pesquisas sobre temas de segurança internacional. Essa variável compreende diversos fatores que correspondem a valores, tradições, comportamentos, símbolos e atitudes de um determinado Estado diante de ameaças que requerem o uso da força (BOOTH, 1990). Inseri as variáveis intervenientes de acordo com os critérios do RNC e que mais se adaptavam ao tema da presente pesquisa.

A primeira variável discutida é o conjunto de crenças presentes no poder Executivo brasileiro durante os governos de Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Analisei os personagens de relevância além dos presidentes, como os ministros de Relações Exteriores e da Economia. Parte-se do princípio de que a política externa e a política comercial sofreram mudanças significativas em termos de crenças no período, especialmente durante o governo Bolsonaro. De acordo com o RNC, as crenças dos líderes atuam como “filtros” de interpretação sobre as alterações de poder no sistema internacional, impactando o entendimento sobre ameaças ou oportunidades.

A segunda variável interveniente é a influência do lobby no caso de um acordo comercial. A matriz analítica do RNC busca compreender como esses atores entendem a política externa e atuam junto ao Estado para defender os seus interesses, afetando a posição do país diante de ameaças ou oportunidades no sistema internacional.

Dependendo da força desses grupos, Ripsman et al (2016) afirmam que a política externa pode ser “capturada” e atuar apenas para satisfazer interesses particulares:

"Isso pode ocorrer tanto porque os líderes são provenientes dessa coalizão política e, portanto, enxergam os assuntos internacionais através do prisma de seus interesses locais, ou porque reconhecem que só podem manter suas posições de poder satisfazendo as demandas de sua base de apoio." (RIPSMAN et al, 2016:72).

Por último, discuti a variável que representa as instituições políticas domésticas. O RNC considera que as instituições sedimentam as relações entre o Estado e a sociedade, limitando e organizando as disputas entre grupos antagônicos sobre determinada política pública. No caso das políticas externa e comercial, as estruturas institucionais podem impactar a capacidade estatal de responder pressões sistêmicas.

As reformas institucionais promovidas durante o governo Temer e aprofundadas na gestão Bolsonaro alteraram a divisão de algumas competências entre ministérios, como no caso da política comercial, mas também a diminuição da centralidade do Itamaraty em decisões sobre esse tema. A alteração no locus da política comercial impactou, inclusive, a dinâmica de relacionamento com o empresariado, conforme verificado através de entrevistas (capítulo 3).

CAPÍTULO 2 - OS CONSTRANGIMENTOS SISTÊMICOS

Como visto no capítulo anterior, de acordo com as lentes teóricas do RNC, a discussão sobre a posição de um país frente a negociação de um acordo internacional de qualquer natureza perpassa a compreensão das mudanças na distribuição de poder relativo no sistema internacional. As reconfigurações de poder moldam o advento de constrangimentos ou oportunidades no cenário externo, cabendo aos Estados avaliar a sua posição frente à cambiante conjuntura na qual está inserido. No âmbito da minha pesquisa, torna-se imprescindível analisar quais constrangimentos sistêmicos permitiram que as engrenagens domésticas brasileiras se movessem a favor da conclusão das negociações do acordo.

O RNC estabelece como variável independente os constrangimentos do sistema internacional que afetam a distribuição de poder relativo entre os países. Portanto, tendo o sistema internacional como variável independente da pesquisa, selecionei três fatores sistêmicos que abriram caminho para que os países envolvidos nas negociações reavaliassem as suas posições e retomassem os diálogos sobre o acordo a partir da revisão da literatura e das entrevistas, a saber: a guerra comercial entre a China e os EUA; a resposta da política externa da União Europeia em relação à movimentação da China e dos EUA e, por fim, o inédito alinhamento dos presidentes do Mercosul¹⁵ em torno do tema. Os fatores sistêmicos aparecerão no decorrer do capítulo de acordo com a sua ordem de importância para explicar a variável dependente, ou seja, a celebração do acordo político entre a União Europeia e o Mercosul. O último fator analisado (as mudanças no bloco mercosulino) é considerado sistêmico, porém, de alcance limitado ao subsistema regional, diminuindo a sua relevância frente às duas outras variáveis.

Os fatores listados acima ilustram o atual processo de reconfiguração de poder entre as potências que impactam profundamente não apenas as questões de segurança, principal foco das RI, mas também o comércio internacional. Sem dúvidas, as mudanças provocadas pelas potências geram as respostas sistêmicas mais importantes devido a maior capacidade desses países em influenciar o ambiente externo e obrigam os países com menor poder relativo a reavaliarem as suas estratégias diante da nova realidade.

Dentre os três fatores apresentados, o mais disruptivo é o papel da China enquanto potência com pretensões globais e a sua disputa com os EUA, fator que alterou significativamente a

¹⁵ Constrangimentos regionais também fazem parte do nível sistêmico para o RNC (BUZAN; WAEVER, 2003).

configuração de poder no sistema internacional nas primeiras décadas do século XXI. A impressionante inserção da China no comércio internacional aumentou o seu poder material de maneira extraordinária, permitindo que o país asiático se tornasse cada vez mais atuante em diversas frentes de assuntos externos e passasse a influenciá-los em busca de seus interesses. O comportamento da China enquanto potência em ascensão exemplifica os pressupostos do RNC, visto que autores como Rose (1998) argumentam que à medida que um país acumula poder relativo, gradativamente os seus interesses e a sua participação na arena internacional também se expandem.

A reação das potências ocidentais frente ao acúmulo de poder chinês e às suas crescentes ambições no cenário internacional tem se tornado cada vez mais intensa nos últimos anos. A China é, sob os olhos dos EUA e da União Europeia, uma ameaça em termos de segurança e um rival comercial que não podem prescindir no curto prazo, como a crise de insumos hospitalares durante a pandemia de Covid-19 demonstrou. Os EUA possuem melhores condições de endurecer o tom contra a potência asiática, enquanto os europeus buscam uma abordagem mais moderada. Ainda assim, a partir da guerra da Ucrânia e da postura ambígua do governo chinês diante do conflito, a União Europeia subiu o tom contra o parceiro asiático. No texto da declaração conjunta entre a União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) divulgado em janeiro de 2023, a China foi apontada como um “desafio sistêmico” para a região euro-atlântica¹⁶.

Às margens dessa complexa dinâmica situam-se as potências médias como o Brasil, ou seja, países com certo poder relativo que tentam também moldar o ambiente externo em busca de seus interesses, mas que são, porém, mais suscetíveis às intempéries provocadas pelas disputas entre as grandes potências. Para contribuir com esse debate, o objetivo deste capítulo é discorrer sobre as variáveis apresentadas e traçar os seus efeitos na conclusão das negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia.

2.1 A guerra comercial entre os Estados Unidos e a China

A ascensão da China como potência econômica nas primeiras décadas do século XXI alterou significativamente a configuração de poder do sistema internacional. O país asiático se tornou o maior exportador de commodities e produtos manufaturados do mundo, ultrapassando os EUA e se

¹⁶ Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm. Outro documento de relevância nesse contexto publicado em março de 2022. Intitulado “Bússola Estratégica” A Strategic Compass for Security and Defence) que situa a China “um parceiro de cooperação, um concorrente econômico e um rival sistêmico”. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en.

tornando dominante no comércio internacional. Para se ter uma ideia da vertiginosa arrancada da economia chinesa, a exportação de bens e serviços saltou de 44.93 bilhões de dólares em 1990 para 253,1 bilhões no ano 2000; em 2021, as exportações alcançaram a surpreendente cifra de 3.55 trilhões (BANCO MUNDIAL, 2022). Extensa literatura da Economia Política versa sobre os motivos que levaram a China a se tornar o mais importante centro de produção de manufaturas de baixo custo do planeta e um dos maiores exportadores de tecnologia. Para a discussão no âmbito das RI, essas cifras importam na medida em que aumentaram o poder material chinês a níveis inéditos, abrindo caminho para que rivalizasse com a superpotência dominante até então, os EUA.

A tensão em relação ao déficit comercial com a China aumentou entre setores da sociedade estadunidense na proporção em que o país asiático se desenvolvia e inundava o mercado externo com os seus produtos, mas a animosidade contra o livre comércio no geral não é uma novidade no cenário político e está presente no debate desde a presidência de Ronald Reagan (1981-1989). Na realidade, a expansão chinesa no século XXI através do comércio reforçou os antigos argumentos da dicotomia sobre “free trade” (livre comércio) e “fair trade” (comércio justo) da década de 1980. Não se tratava do repúdio integral ao livre comércio, visto os benefícios que ainda gerava para os EUA e a sua liderança no tema, mas sim a alegação de que outros países cometiam práticas injustas, como o dumping¹⁷, e que essas ações deveriam ser combatidas através mudanças na legislação norte-americana. De fato, o “fair trade” ganhou muitos adeptos entre os conservadores e os EUA passaram a adotar mais restrições tarifárias e não-tarifárias a partir de então com base nesses argumentos, ainda que o tradicional discurso a favor da liberalização comercial fosse a regra na política externa.

O “fair trade” foi ofuscado pelo fim da Guerra Fria, momento em que os EUA usufruíram de hegemonia na economia internacional¹⁸ e o livre comércio era um dos pilares da triunfante ordem liberal, mas continuou como uma bandeira importante para os setores mais conservadores do partido Republicano. Essas ideias encontraram espaço para ressurgir no debate político a partir do final da década de 1990, ocasião em que os aspectos negativos da globalização começaram a ser percebidos com mais intensidade. Gradualmente, o frenesi a respeito da globalização deu lugar a insatisfação entre os trabalhadores da indústria, que sofria com diminuição das exportações e de salários.

¹⁷ Classifica-se como dumping quando um país ou empresa exporta um produto a um preço inferior ao praticado em seu mercado interno.

¹⁸ A hegemonia estadunidense abrangia a área de segurança também, o que levou o jornalista Charles Krauthammer a criar a expressão “momento unipolar” em 1990 para definir a posição dos EUA no imediato pós Guerra Fria.

A China, no mesmo período, conseguia cada vez mais espaço para os seus produtos no mercado estadunidense, incluindo industrializados. Alguns números mostram a amplitude das mudanças ocorridas no final do século XX e início do XXI: Autor et al (2013) apontam que em 1991, os países em desenvolvimento respondiam por 9% das importações de produtos manufaturados nos EUA e, no ano 2000, graças à China, a porcentagem aumentou para 15%; em 2007, subiu para 28% e o país asiático respondia por 89% desse crescimento (AUTOR et al, 2013:02).

A entrada da China para a OMC em 2001 foi o ponto de inflexão no comércio bilateral entre os dois países e, a partir de então, os EUA passaram a apresentar sucessivos déficits comerciais. Autor et al (2013) batizaram esse fenômeno de “choque comercial da China” (“China Trade Shock”, em inglês) e pontuaram que este não é um processo apenas profundo, mas também persistente, como podemos constatar anos após o termo ter sido cunhado.

A política externa dos EUA reagiu ao crescimento chinês buscando se aproximar de outros países asiáticos, porém, a primeira década do século XXI, justamente o período em que a China imprimiu ritmo vertiginoso à sua estratégia comercial, coincidiu com um somatório de problemas, como os ataques de 11 de setembro de 2001 e a crise econômica de 2008. O mandato do presidente George W. Bush (2001-2009) atravessou esses anos turbulentos apostando na continuidade do bom relacionamento com a China e acreditando que a abertura comercial colaboraria para a modernização¹⁹ do país asiático²⁰.

A gestão do presidente Barack Obama (2009-2017) coincidiu com a estabilização da China enquanto principal fornecedor de produtos agrícolas e manufaturados do mundo. Diante desse fato indelével, a estratégia de Obama para lidar com a rivalidade que se instalava entre os parceiros comerciais foi denominada “giro para a Ásia” (Pivot to Asia, em inglês) e buscou aumentar o engajamento dos EUA na região da Ásia e do Pacífico, a exemplo do que Bush havia tentado. A proposta era ampliar as relações para além dos parceiros tradicionais (Japão e Coreia do Sul), competindo diretamente com a China por influência na região. Paralelamente a esse movimento, a gestão Obama reconhecia a importância da China na política internacional e para a economia dos EUA, influenciada pela ideia de “Grupo dos Dois” (Group of Two, em inglês) propagada por

¹⁹ Modernização entendida do ponto de vista ocidental, ou seja, esperava-se que a aproximação com a China provocasse mudanças nos sistemas político e econômico daquele país.

²⁰ A gestão de Bush foi marcada também por ter assinado e implementado o maior número de acordos de livre comércio da história dos EUA. Entre 2001 e 2009, foram concluídos acordos com 17 países (HEO, 2023).

figuras eminentes como Fred Bergsten e Zbigniew Brzezinski²¹. A proposta era o estreitamento da cooperação com a China na governança global para que ambos os países administrassem juntos questões internacionais complexas como segurança, mudanças climáticas e o comércio. O convite foi gentilmente declinado pelos chineses em 2009. Para Randall e Pu (2011), a estratégia dos EUA de oferecer mais status e prestígio para a China esbarrou na tendência deste país de se esquivar de suas contribuições para a governança global, ao menos naquela fase de seu desenvolvimento²².

Enquanto as gestões Bush e Obama buscavam estreitar os laços de cooperação com a China, no nível doméstico estava se fortalecendo a percepção entre os setores mais conservadores da sociedade de que o país asiático representava uma ameaça aos interesses norte-americanos. Frieden (2021) argumenta que o eleitor comum possui poucas informações sobre o funcionamento do comércio internacional e terá o seu voto orientado de acordo com o que acontece na sua comunidade, fato que explica o sentimento antilivre comércio dos estados norte-americanos da região conhecida como “cinturão da ferrugem”. Situados no Nordeste e Centro-Oeste dos EUA, esses estados enfrentam acelerado processo de desindustrialização e a percepção de que os seus empregos migraram para países com mão de obra mais barata e legislações ambientais mais brandas.

Essa leitura da conjuntura não é totalmente errônea, visto que as empresas dos EUA estão profundamente inseridas nas cadeias globais de valor, mas ignora outras causas, como a acelerada automação propiciada pelo desenvolvimento tecnológico e a criação de empregos em outras áreas produtivas, como serviços e tecnologia.

Pesquisas recentes como de Mutz (2021) investigaram a opinião de trabalhadores do cinturão da ferrugem e apontaram o receio, além das questões econômicas, da perda de status dos EUA frente aos outros países. Os resultados apresentados pela autora sugerem que os entrevistados valorizam mais sua posição relativa em comparação a outro país do que ganhos absolutos. Sem dúvidas, a ala conservadora do partido Republicano foi extremamente hábil em fazer a leitura desse cenário, canalizando a insatisfação dessas camadas da população e concentrando os esforços da campanha de Donald Trump para as eleições de 2016 na ideia de que os EUA voltariam a “vencer”

²¹ Fred Bergsten foi assistente de Henry Kissinger no Conselho de Segurança Nacional entre 1969 e 1971 e um dos responsáveis pela política comercial externa dos EUA no período. Zbigniew Brzezinski foi conselheiro de segurança nacional do presidente Jimmy Carter entre 1977 e 1981.

²² Atualmente, percebe-se que à medida que a China continua com a estratégia de ascensão pacífica, ou seja, adequando-se à ordem internacional criada pelo Ocidente, mas tem aumentado a sua participação e as suas contestações à essa mesma ordem conforme adquire mais poder.

também no comércio com outros países. Além disso, Trump, que já era figura conhecida da política norte-americana desde a década de 1980 e adepto do “fair trade”, direcionou os seus ataques contra a China e o seu modo “injusto” de fazer comércio²³.

Depois de vencer as eleições e se tornar presidente, Trump continuou a criticar a China, mas somente em 2018 deu início a chamada “guerra comercial”. A disputa começou, na verdade, em agosto de 2017, ocasião em que os EUA começaram uma investigação de salvaguarda da Seção 301²⁴ contra as práticas comerciais da China; em 22 de março de 2018, deu-se a assinatura do documento intitulado “Memorando Presidencial dirigido à agressão econômica da China”, texto que reiterava as denúncias e prometia a imposição de tarifas de 25% em 818 produtos chineses. Seguiram-se cinco rodadas de tarifas: julho de 2018, agosto de 2018, setembro de 2018, junho de 2019 e setembro de 2019. O objetivo da Casa Branca era pressionar a China a abrir mais o seu mercado para as exportações dos EUA e, assim, reduzir ao menos parte do déficit comercial entre ambos. A China resolveu responder a altura e teve início uma sequência de retaliações tarifárias sem precedentes envolvendo as duas maiores economias do mundo.

Novamente, recorro às cifras para dar a dimensão da crise. Segundo Fajgelbaum e Khandelwal (2021), os EUA impuseram tarifas sobre cerca de US\$ 350 bilhões em importações chinesas, e a China retaliou sobre US\$ 100 bilhões em produtos norte-americanos. O comércio bilateral diminuiu consideravelmente e a China passou a ser responsável por 18% do total dos produtos importados pelos EUA; antes da guerra comercial, respondia por 22% das importações (BOWN; KOLB, 2022). A conseqüente alta dos preços no mercado norte-americano impactou produtos de diversas categorias e as cadeias de produção, enquanto do lado chinês a queda nas vendas também causou desconforto.

As duas partes concordaram em negociar e chegaram a uma trégua no conflito comercial em janeiro de 2020 (“Phase One agreement”). Os níveis de comércio retomaram a normalidade somente em 2022 quando, inclusive, a China alcançou um novo recorde de exportações para os

²³ A guerra comercial com a China não foi o único ataque do então presidente Trump ao sistema multilateral de comércio. É digna de menção, apesar de não ter relação direta com a minha pesquisa, a estratégia do governo Trump para tornar a Organização Mundial do Comércio (OMC) inoperante. Desde 2017, os EUA bloquearam sucessivamente as nomeações de novos juizes para o Órgão de Apelação da OMC, responsável por resolver as disputas comerciais entre os países membros. Zaccaria (2022) argumenta que os EUA se queixam da OMC desde o início dos anos 2000, alegando que o Órgão de Apelação havia se tornado uma instância de “ativismo judicial”. A União Europeia propôs como solução temporária um acordo de arbitragem (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement – MPIA, em inglês) em vigência desde abril de 2020, demonstrando, mais uma vez, o papel dos europeus como mantenedores do multilateralismo enquanto os EUA desempenhavam a posição de “rogue state” (HOPEWELL, 2021).

²⁴ Refere-se à Seção 301 da Lei de Comércio (Trade Act) de 1974, que permite que o presidente imponha barreiras tarifárias ou não-tarifárias às importações que causem danos à indústria doméstica.

EUA. Como balanço da passagem de Trump pela presidência dos EUA, pode-se afirmar que a sua gestão deu vazão aos apelos das camadas mais nacionalistas e protecionistas da sociedade norte-americana e, como consequência, alterou significativamente as relações entre os Estados no sistema internacional. De acordo com Heo (2023), a onda de protecionismo iniciada pelos EUA fez com que o regime internacional de comércio regredisse à situação da era GATT (1948-1994), período em que as disputas eram resolvidas por um sistema de solução de controvérsias baseado no peso econômico dos litigantes. Outro ponto relevante é que enquanto os seus antecessores amenizavam a rivalidade com a China, ao menos no nível retórico, a gestão Trump escancarou a competição de maneira irreversível.

O presidente Joe Biden (partido Democrata) assumiu a presidência em 2021 e manteve as tarifas promulgadas por Trump alegando uma preocupação estratégica: a transferência de tecnologia para a China, especialmente na área militar. A continuidade das tarifas e de uma retórica mais agressiva contra a China (embora sem a verborragia de Trump) demonstraram que os EUA, independentemente do governo de ocasião, passaram a enxergar definitivamente a China como uma ameaça aos seus interesses econômicos e de segurança. Em artigo recente, Biden alegou ser também um defensor do “fair trade” e que os EUA construirão coalizões com os seus aliados para barrar os avanços dos chineses, visto que “se a China fizer o que quer, continuará roubando os Estados Unidos e as empresas americanas de sua tecnologia e propriedade intelectual” (ETZIONI, 2020). Nota-se que os Democratas passaram a adotar também a narrativa de “fair trade” diante da relevância do tema para a maioria do eleitorado.

No que diz respeito ao impacto da guerra comercial para o comércio internacional, países como o México e o Vietnã experimentaram aumento em suas exportações ao substituírem parte do espaço ocupado anteriormente pela China. Segundo Goldberg et al (2022), depois da queda inicial no comércio global provocada pelo choque da guerra comercial, o principal efeito do conflito foi o aumento do comércio em cerca de 3% e a criação de novas conexões comerciais entre os países. As cadeias de valor se reorganizaram, em especial na Ásia, para atender as novas demandas dos litigantes.

A guerra comercial realocou os fatores produtivos e impactou o comércio mundial, mas não obteve o efeito desejado pela gestão Trump em termos de queda do poder relativo chinês. A China conseguiu driblar a pressão dos norte-americanos cedendo mais acesso ao seu mercado, porém, sem cumprir as demandas sobre a desvalorização de sua moeda e a diminuição de subsídios para as suas indústrias. O efeito colateral mais danoso do conflito foi a elevação da tensão entre as duas

potências a níveis inauditos, levando analistas a declararem, com certo exagero, que existe uma nova guerra fria em curso. Ainda que essa afirmação seja precipitada e o contexto muito diverso, algumas características se assemelham à Guerra Fria original (1945-1989), como a animosidade militar sem conflito direto até o momento e a disputa tecnológica.

Outra semelhança é a repercussão para os outros países do sistema que, até agora, buscaram equilibrar as suas posições entre as duas potências obtendo vantagens através do relacionamento com ambas. Teme-se que o jogo de alianças que os EUA e a China começaram a traçar pressione os outros países a escolher um dos lados. Por enquanto, cada superpotência tem tentado ampliar a sua esfera de influência e atrair mais aliados com propostas que envolvam vantagens comerciais, como é o caso dos projetos chineses da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, em inglês), de 2012, e a Iniciativa Cinturão e Rota da Seda, lançada em 2013. A Parceria é um acordo de livre comércio entre as maiores economias da Ásia e entrou em vigor em 2022, enquanto a Rota é uma oferta de investimentos em logística, infraestrutura e comunicação para conectar a China aos países que desejarem participar.

A contrapartida dos EUA para as propostas chinesas era a Parceria Transpacífica (Trans-Pacific Partnership - TPP), um acordo de livre comércio entre as economias banhadas pelo Oceano Pacífico idealizado por Bush e colocado em marcha por Obama como parte da sua estratégia de “giro para a Ásia”. O presidente Trump retirou os EUA das negociações em 2017 no seu primeiro dia no cargo, deixando um vácuo na posição do país na região. Rapidamente, a China apressou a conclusão do RCEP e o presidente Biden se deu conta do recuo da influência norte-americana quando assumiu o poder, instituindo em 2022 uma nova cartada: o Quadro Econômico Indo-Pacífico (IPEF, sigla em inglês). O IPEF não é um acordo comercial: trata-se de uma proposta vaga de cooperação e regulação do comércio a ser elaborada coletivamente. Entre os seus princípios, incluem-se “economia justa, limpa e resiliente”, mas ainda carece de detalhamento de como esse novo regime será construído e praticado pelos países participantes sob a liderança dos EUA.

Como a China é a primeira parceira comercial de mais de 120 países atualmente²⁵ e continua expandindo esse número, a pressão dos EUA para um possível isolamento do país asiático não tem, ainda, surtido efeito. Além disso, a cadeias de valor e as redes logísticas estão conectadas de tal forma com o gigante chinês que qualquer retrocesso traria prejuízos para os envolvidos, incluindo as firmas estadunidenses. A disputa segue, ao menos por enquanto, no âmbito das esferas de influência e o objetivo é moldar a nova ordem global que se desenha com a proximidade da

²⁵ Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/china-top-trading-partner-more-120-countries>

Revolução 4.0²⁶. Washington e Pequim tentam estabelecer as regras que beneficiarão o seu próprio crescimento econômico no futuro.

2.2 A resposta da União Europeia

A política externa empreendida por Donald Trump mudou o tom das relações dos EUA também com os seus aliados da Europa Ocidental. Em nome de valores compartilhados e alianças estratégicas nas áreas militar e econômica, os europeus foram os principais parceiros dos norte-americanos na construção da ordem internacional pós Segunda Guerra Mundial. Evidentemente, ocorreram divergências ao longo desses 78 anos de estreita cooperação, mas nada comparável à crise inaugurada durante a gestão de Trump. Além de diversas declarações agressivas em discursos e redes sociais, o presidente dos EUA tomou decisões que estremeceram as relações entre os dois lados do Atlântico Norte, das quais destacam-se três: o apoio de Trump ao processo de saída do Reino Unido da União Europeia (também conhecido como Brexit) ainda enquanto candidato à presidência, o questionamento sobre a contribuição financeira desigual dos EUA em relação às contrapartes europeias na OTAN e, finalmente, a imposição de tarifas a produtos da União Europeia sob a alegação de práticas comerciais ilegais.

Os dois primeiros pontos ficaram restritos ao nível retórico e, ainda assim, abalaram a confiança na tradicional cooperação entre os atores citados. A torcida declarada de Trump pelo Brexit expôs o euroceticismo que permeia a extrema direita dos EUA e que serviu de apoio aos seus homólogos na Europa, expondo ainda mais os laços internacionais dessa vertente política. Ao defender a saída do Reino Unido da União Europeia em discursos e *tweets*, Trump deu força à campanha de Nigel Farage, figura mais proeminente do movimento pró-Brexit, e energizou os eurocéticos de ultradireita por todo o velho continente. No que diz respeito à OTAN, as críticas ao comprometimento dos europeus ao projeto e a suposta obsolescência da aliança militar colocaram em dúvida a continuidade do engajamento dos EUA, fato que, caso consumado, colocaria em risco a cooperação na área de segurança.

O terceiro alvo de Trump foi o comércio com a Europa. Ainda que o foco da guerra comercial fosse a China, outros parceiros comerciais sofreram retaliações, incluindo a União

²⁶ Refere-se à chamada Quarta Revolução Industrial, processo histórico de continuidade e aprofundamento da Terceira Revolução. A Quarta Revolução teve início em meados de 2010 e tem como principais características o aumento da automação e a inserção da inteligência artificial na manufatura.

Europeia. Ainda em junho de 2018, os EUA impuseram tarifas de 25% no aço e de 10% no alumínio importados da Europa. O presidente Trump também fez uma ameaça (não cumprida) de elevar a taxa de importação para 25% sobre carros europeus, criando tensões no setor automobilístico. Em 22 de junho de 2018, a União Europeia retaliou com uma lista de tarifas equivalente a US\$3,2 bilhões, afetando principalmente o aço e o alumínio vindos dos EUA.

Para os europeus, o cenário da guerra comercial entre os seus dois principais parceiros (com a China na liderança em termos de comércio) não poderia ser mais nefasto, pois rompeu a confiança no sistema de comércio baseado em regras e no livre comércio que são os pilares da política comercial europeia. Além disso, a guerra comercial acelerou a deterioração do relacionamento com os EUA, parceiro com o qual a Europa Ocidental moldou a atual ordem internacional e que é imprescindível para os europeus em termos de segurança.

A China, por outro lado, é o principal parceiro econômico da Europa desde o início do século XXI. Quando os outros fatores das relações da União Europeia com os litigantes são excluídos, a posição europeia na guerra comercial pode ser ilustrada da seguinte forma: os EUA são o principal mercado para produtos europeus e o segundo fornecedor, enquanto a China é o primeiro fornecedor e segundo maior mercado. Portanto, a posição da União Europeia era delicada e exigia equilíbrio nas reações, pois ambos os países eram imprescindíveis²⁷.

Os EUA continuam a ser os aliados preferenciais porque a cooperação, além de mais antiga, envolve questões de segurança e o compartilhamento de valores comuns²⁸, enquanto o relacionamento com a China oscila entre a desconfiança e a rivalidade. De acordo com Li e He (2022), a relação entre a União Europeia e a China durante os primeiros anos do século XXI foi marcada pela progressiva aproximação: primeiramente, a parceria com a China foi chamada de “construtiva”; depois, “abrangente”, até se tornar uma “parceria estratégica abrangente”.

Ainda segundo Li e He (2022), esse ciclo virtuoso que transparecia nos *policy papers* emitidos pela UE e nas cúpulas anuais China-UE foi desvanecendo a partir de 2016, ocorrendo a

²⁷ Nesta seção, comento sobre a política comercial europeia sem adentrar a política externa porque a literatura a respeito trata as duas vertentes como ações totalmente distintas. De fato, a política comercial comum é mais robusta e possui menos divergências do que a política externa comum, que só recentemente passou a atuar de maneira uníssona. Mas diversos objetivos políticos da União Europeia são atingidos através dos acordos comerciais como, por exemplo, o papel do bloco como potência e a influência que exerce entre os seus parceiros.

²⁸ A questão de valores é imprescindível para a União Europeia e permeia toda a legislação, as instituições e a comunicação do bloco. A polêmica nomeação de Margaritis Schinas como vice-presidente para a Proteção do Modo de Vida Europeu (European Way of Life) pela Comissão Europeia em 2019 serve como exemplo para ilustrar a importância da defesa dos valores ocidentais para os europeus.

substituição da lógica do “engajamento e cooperação” para “engajamento e rivalidade”. O documento “União Europeia-China: uma visão estratégica” divulgado pela Comissão Europeia em 12 de março de 2019 ilustra a transição da imagem do país asiático para os europeus:

A China é, simultaneamente e em diferentes domínios, um parceiro de cooperação com quem a União Europeia tem objetivos estreitamente alinhados, um parceiro de negócios com quem a União Europeia necessita de encontrar um equilíbrio de interesses, um concorrente econômico que busca a liderança tecnológica e rival sistêmico que promove modelos alternativos de governança. (COMISSÃO EUROPEIA, 2019:2)

Cabe notar que o déficit da União Europeia com a China ultrapassou a cifra de US\$185 bilhões em 2018, ficando atrás apenas do déficit entre os EUA e a China (US\$419 bilhões). Goulard (2020) esclarece que a situação varia dentro do bloco europeu e a Alemanha, por exemplo, possui superavit no comércio com a China, enquanto a França, a Espanha e a Itália possuem déficits. Sem dúvidas, esse é um ponto que acirra a rivalidade da União Europeia com a China, porém, diferente do que acontece com os EUA, os europeus são dependentes da tecnologia chinesa em alguns segmentos, como as redes 4G e 5G, fato que os obriga a adotar uma postura moderada. Durante a guerra comercial, Washington acusou a empresa chinesa de telecomunicações Huawei de representar uma ameaça à segurança nacional e instou os europeus a bani-la. Para o governo Trump, a Huawei era utilizada pela China para monitorar as comunicações de outros governos e esse argumento se tornou instrumento de pressão sobre os seus aliados, obtendo sucesso em barrar a empresa dos países que fazem parte da aliança “Five Eyes²⁹”, da França, do Japão e da Suécia, mesmo que os EUA não tenham fornecido nenhuma evidência da suposta espionagem por parte do governo chinês.

Outros países, como a Alemanha, a Espanha e a Hungria têm resistido ao assédio norte-americano até o momento, mas, como argumenta Goulard (2021), a política “America First” foi um forte impedimento contra uma posição compartilhada entre os EUA e a União Europeia no comércio com a China. Seria impensável para os europeus aderirem às propostas do turbulento governo Trump, que trouxe tanta instabilidade ao sistema internacional, e abandonar uma parceria necessária e estratégica com os chineses.

²⁹ “Cinco Olhos”, em português. Trata-se de um acordo de cooperação militar com foco em inteligência criado em 1941 entre a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os EUA.

E pode-se agregar que, mesmo na gestão Biden, persistiu a dificuldade de uma posição compartilhada entre norte-americanos e europeus, visto que o presidente não reverteu as medidas tomadas durante a guerra comercial e a rivalidade com a China pouco arrefeceu.

Portanto, durante o auge das tensões entre os EUA e a China, a União Europeia carregou o duplo fardo de ser o baluarte do sistema multilateral de comércio que ajudou a construir e de repensar a sua própria estratégia comercial. Para os parceiros das potências litigantes o problema gerado pela guerra comercial não se resumiu ao mero embate tarifário, mas envolvia o posicionamento diante das ameaças e oportunidades que o evento proporcionou. Enquanto países do Sudeste Asiático conseguiram aproveitar o espaço deixado pela China e aumentaram as exportações para o Ocidente, o cenário para a União Europeia era menos promissor, além de colocar em risco a continuidade do sistema comercial baseado em regras que a Europa ajudou a forjar e que é decisivo para a defesa de seus interesses. A primeira e mais importante decisão para fazer frente a esse desafio foi a continuidade das negociações de acordos de livre comércio que já estavam em andamento, retomando os esforços de diálogo com projetos que estavam em pausa, como era o caso do acordo com o Mercosul. Um dos entrevistados para a pesquisa ressaltou o impacto das decisões tomadas pelo presidente Trump na reação europeia:

Até que chegou o Trump destruindo a OMC e denunciando os acordos de livre comércio, como o NAFTA, o TPP e outros. E hostilizando a China. Os europeus estavam absolutamente desconcertados por causa da política agressiva do Trump em todas as áreas. E não é só o comércio e a OMC, não. Na OTAN e em tudo o que você pode pensar em organizações multilaterais, em todas. O Trump bagunçou terrivelmente. Trump foi muito pior que o Bolsonaro no plano internacional. O Bolsonaro é muito mais destruidor que o Trump no plano interno, porque o Bolsonaro realmente destrói o Brasil, porque ele tem muito mais poderes como o presidente brasileiro do que o Trump tinha como presidente americano. Então, nessa destruição do sistema multilateral, na bagunça que o Trump fez, os europeus ficaram perdidos. Ficaram, como digo, entre a bigorna chinesa e o martelo americano e tinham que provar que eles estavam vivos ainda. E a OMC paralisada. Tanto que o Roberto Azevedo³⁰ acabou saindo depois porque não tinha muito a fazer mais lá, porque não tinha mais nenhum órgão de solução de controvérsias,

³⁰ Refere-se ao diplomata brasileiro Roberto Azevedo, ex-diretor-geral da OMC por sete anos (2013-2020).

mas sim porque os americanos já era desde antes do Trump, desde o Obama, vinham sabotando. Os europeus quiseram provar e fizeram esse esforço [com o Mercosul] logo no começo do [governo] Bolsonaro, quando ele não tinha ainda mostrado todas as suas más qualidades em meio ambiente e direitos humanos, massacrar indígena e tudo mais, entende? Teve aquele ‘empurrão’ para a liberalização e tal. Os europeus acabaram forçando seus próprios agricultores, seus próprios lobbies a aceitarem, inclusive porque o Mercosul já não é aquela coisa inteira. O Mercosul perdeu muita substância em relação à China, em relação à Ásia em geral. Se você olhar o comércio global como um todo. Há 20 ou 30 anos atrás, a América Latina ainda tinha algo como 12% ou 13% do comércio internacional. Hoje tem menos de 4%. Os asiáticos tinham assim 4% ou 5% uns 30 anos atrás. Hoje eles têm mais de 25% do comércio internacional, entendeu? Isso vale para a Europa também. A Europa tem na China o seu grande parceiro comercial. O fator Trump foi decisivo para que os europeus se convencessem de que ou eles faziam acordo com a gente ou eles seriam colocados no quintal do quintal. O Trump desprezou os europeus o tempo todo e eles quiseram provar que estavam vivos.” **(Diplomata n. 03, setembro de 2021)**

A ampliação do número de acordos de comércio fez parte da estratégia estabelecida pela União Europeia em 2006, quando os europeus decidiram retomar os acordos de livre comércio com outras regiões. Entre 1999 e 2006, houve consenso entre os Estados membros e a Comissão Europeia de que a negociação de novos acordos bilaterais deveria ficar suspensa e que os esforços deveriam ser concentrados na Rodada Doha³¹ da OMC.

Em 2003, a União Europeia reforçou a prioridade das negociações multilaterais, mas abriu a possibilidade para acordos com outras regiões caso os benefícios econômicos fossem incontestáveis e os parceiros apresentassem avanços em seus respectivos processos de integração³² (WOOLCOCK, 2007). Porém, o fracasso da Rodada Doha exigiu que a União Europeia flexibilizasse essa postura e voltasse a negociar acordos bilaterais, visto que os EUA buscavam esse

³¹ Outro fator que explica a persistência da União Europeia na multilateralidade nesse período era a visão de Pascal Lamy, Comissário Europeu do Comércio entre 1999 e 2004. Posteriormente, Lamy se tornou Diretor-Geral da OMC (2005-2013).

³² A União Europeia tem grande interesse em exportar o seu modelo de integração como forma de aumentar a sua influência no sistema internacional.

tipo de negociação ativamente e com parceiros importantes para os europeus, especialmente na Ásia e na América Latina através da ALCA.

A estratégia “Europa Global” (Global Europe) nasceu em 2006 a partir desse cenário e com o objetivo de suprir a necessidade de novos acordos de livre comércio. Esses novos tratados têm características diversas daqueles negociados nos anos de 1990 e são denominados “profundos e abrangentes” pois cobrem a liberalização de outros temas, como serviços e investimentos. Também são, na maioria das vezes, celebrados bilateralmente e buscam integrar mercados, indo muito além das questões tarifárias.

Os acordos feitos no molde anterior são também conhecidos como integração³³ “negativa” pois o seu único objetivo era a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, enquanto o novo formato é chamado de integração “positiva” e exige que os países participantes adaptem políticas, instituições e legislação para que haja harmonização regulatória entre as partes envolvidas (LAURSEN; ROEDERER-RYNNING, 2017).

Adotando a integração positiva, a União Europeia foi capaz de se tornar mais ativa também na formulação dos regimes internacionais de comércio e expandir o seu próprio marco regulatório para outras regiões através de acordos comerciais. Essas capacidades fizeram com que a União Europeia passasse a ser denominada como uma potência normativa (MANNERS, 2002) na literatura.

O novo modelo de acordos ofereceu a oportunidade para que o bloco utilizasse esses instrumentos não apenas para proteger os seus setores sensíveis, defendendo-os dos efeitos negativos da globalização, mas também para exercesse pressão contra as práticas protecionistas de outros países. Segundo Youngs e Ülgen (2022), a União Europeia é contundente no combate às práticas contrárias aos seus interesses dentro das instituições multilaterais tendo atuado duramente contra ações que considerava injustas como, por exemplo, subsídios para setores agrícolas ou industriais e vantagens que alguns países oferecem para empresas estatais. Ainda segundo os autores, os acordos de livre comércio fazem parte dessa estratégia por permitirem a inclusão de outros temas de interesse para os europeus, assim como a adaptação dos termos e condições.

Dessa forma, a despeito das contradições frente aos seus parceiros, já que o bloco possui práticas protecionistas e enormes subsídios para a agricultura através da Política Agrícola Comum

³³ Importante frisar que nesse contexto “integração” se refere apenas à integração de mercados e não à integração regional em seu sentido amplo.

(PAC), a União Europeia desenvolveu a capacidade de moldar as negociações conforme as suas preferências e se tornou a potência mais prolífica em número de acordos firmados.

A integração positiva se tornou ainda mais relevante diante da intrincada conjuntura da segunda década dos anos 2000. O desejo dos europeus em expandir os valores da democracia liberal se tornou premente a partir do surgimento de líderes latino-americanos que se opunham frontalmente a esses princípios³⁴, colocando em risco não apenas os regimes democráticos, mas também a segurança jurídica necessária para os investimentos europeus já presentes na região. Conforme ressaltado por um respondente:

Qualquer acordo, qualquer elemento de união é importante no contexto atual (...) qualquer coisa que você tenha que negociar conjuntamente. É importante para os blocos que estão em um momento de crise. A União Europeia já fez isso outras vezes. A obsessão do interregionalismo de negociar com grupos já foi feita de propósito para unificar, como no caso da América Central. A União Europeia oferece financiamento a diversas coisas, desde que seja para o coletivo. O interregionalismo tem essa característica de aglutinar as duas regiões em seu interior. Outra coisa importante para os europeus é a integração, a união dos demais como um elemento garantidor de paz, porque evita guerras e desentendimentos, além de ser um elemento que, de alguma forma, fortalece a democracia e a estabilidade jurídica (...). Garante que um governante não tentará um golpe ou nacionalizar empresas estrangeiras, por exemplo. O bloco é ao mesmo tempo um elemento protetor e um elemento limitador de aventuras, digamos. Então, isso é bom para a União Europeia.” (Acadêmico n.02, dezembro de 2021).

Isso significa que os acordos propostos pela União Europeia têm ambições que ultrapassam o comércio, apesar desse aspecto ser o mais evidente nas negociações e na cobertura da mídia. Ponto de vista semelhante foi compartilhado por um entrevistado que atuou nas negociações do acordo:

³⁴ Cabe ressaltar que as ameaças à democracia são um fenômeno global e estão presentes no interior da União Europeia também, especialmente entre os expoentes da extrema direita europeia como, por exemplo, o primeiro-ministro Viktor Orbán, da Hungria. São figuras que não apenas corrompem as democracias de seus países, mas apoiam movimentos similares em outras regiões.

A Europa tem consciência do peso da importância do Brasil, da Argentina, do Paraguai, do Uruguai, do Mercosul, enfim, nas suas relações não apenas econômicas, mas as suas relações políticas. Porque interessa também, do ponto de vista político, uma boa relação com a América do Sul. E basicamente estou me referindo ao Mercosul e, de alguma maneira o Chile, que está muito conectado conosco, embora tenha sua vertente em direção ao Pacífico. [O Chile] faz parte do nosso universo econômico e político. Para a Europa também é importante ter essa aproximação no balanço do jogo do poder mundial. A partir dos acordos no âmbito econômico são aprofundadas as relações políticas, as relações de cooperação em áreas que não estão diretamente ligadas ao comércio, mas que são nevrálgicas para a Europa, como a democracia e a segurança, por exemplo. **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

Mesmo com essa política comercial intensa e agressiva por parte da União Europeia citada anteriormente, o acordo com o Mercosul enfrentou dificuldades para ser viabilizado. Do lado europeu, a pressão do poderoso lobby dos produtores agrícolas contrários ao acordo atingia não apenas os seus respectivos governos nacionais, mas alcançava as instituições supranacionais para defender os seus interesses. A resistência do lado mercosulino em abrir os seus mercados de manufaturados e a demora da definição das negociações também geraram desinteresse e ceticismo na Europa, principalmente quando contrastadas com o dinamismo dos diálogos com o Sudeste Asiático. Não havia pressa para a conclusão de um acordo que se arrastava por quase vinte anos e outras questões internacionais se tornavam cada vez mais urgentes. Outro ponto que diminuiu a pressa e o interesse europeu foi a rejeição da ALCA pelos latino-americanos em 2005, excluindo o fator competitivo que pressionava a União Europeia a disputar influência com os EUA na região.

Um condicionante que vale ser brevemente mencionado foi a decisão da União Europeia de excluir a Argentina e o Brasil do Sistema Geral de Preferências (SGP) em 2013. O SGP concede benefícios tarifários para países em desenvolvimento e sofreu várias reformas desde quando foi instituído, em 1971. Em 2013, a exclusão do Brasil foi justificada por sua nova classificação segundo os critérios do Banco Mundial, que passou a considerar o país como de renda média alta. Apesar dos impactos nas exportações brasileiras para a União Europeia, a literatura sobre o tema e as entrevistas que conduzi para a presente pesquisa levaram-me à conclusão de que este seria um fator sistêmico menos decisivo para a reaproximação dos blocos ou para a mudança de

posicionamento de setores do empresariado brasileiro³⁵. Aguiar (2013) resumiu a situação do SGP da seguinte forma:

A maioria dos países em desenvolvimento tem acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos por meio de esquemas de SGP, mas os benefícios são muitas vezes limitados. No caso do Brasil, em 2011, apenas 10,1% do total das exportações foram beneficiadas pelo SGP da União Europeia. As taxas de utilização do SGP tendem a ser baixas, em parte devido a regras restritivas de origem ou a exigências sociais e ambientais. Ademais, países beneficiários se veem sujeitos a incertezas sobre a duração do SGP. Além disso, as margens de preferência são menores para os produtos sensíveis, que são os mais protegidos, e ao longo do tempo houve um aumento do número de tarifas de NMF (Nação Mais Favorecida) iguais a zero, resultando em erosão de preferências para os países beneficiários do SGP (AGUIAR, 2013:15).

Dando continuidade à argumentação sobre o impacto dos fatores sistêmicos, a reaproximação dos blocos teve como principal constrangimento a guerra comercial, fenômeno que ameaçou o multilateralismo e a própria ordem internacional. Solitária na tarefa de proteger esses princípios, a União Europeia alterou o seu senso de urgência e publicou o “Documento de Reflexão sobre o Controle da Globalização³⁶” em 10 de maio de 2017, texto que indicava que os acordos voltariam a ocupar papel central na manutenção do multilateralismo. Além disso, o Documento faz referência aos acordos como instrumentos para moldar a globalização de acordo com os valores e os interesses da Europa (ZELICOVICH, 2019). Ainda de acordo com o Documento³⁷:

A União Europeia deve continuar a aplicar uma agenda equilibrada, progressiva e assente nas normas em termos comerciais e de investimento, que não só permita abrir mercados de forma recíproca, mas também reforce a governança mundial em questões como os direitos humanos, as condições laborais, a segurança dos alimentos, a saúde pública, a proteção do ambiente e o bem-estar animal. Esses acordos devem reforçar as capacidades da UE e dos Estados Membros para atingir objetivos legítimos de política pública e manter as exigentes normas da UE já em vigor nesses domínios, a fim de proteger os nossos cidadãos e de defender a indústria da UE em relação à concorrência desleal (COMISSÃO EUROPEIA, 2017:14).

³⁵ A liberdade que o RNC confere aos pesquisadores para a escolha das variáveis tem como óbice a necessidade de justificar os fatores que não são escolhidos na linha argumentativa de um trabalho.

³⁶ Os documentos anteriores da Comissão Europeia que nortearam a política comercial a partir do século XXI foram os seguintes: Global Europe, em 2006; Trade, Growth and World Affairs em 2010 e Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy, publicado em 2015.

³⁷ COMISSÃO EUROPEIA. Reflection paper on harnessing globalisation. Bruxelas, n. 240, 10 de maio de 2017. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/reflection-paper-globalisation_en.pdf

O texto reforçou os valores da ordem internacional liberal como resposta à conjuntura, indicando que a União Europeia continuaria a apoiar e moldar as estruturas do multilateralismo conforme as suas necessidades. A disposição para a negociação estava renovada entre os europeus que desejavam mostrar que, a despeito da desestabilização ocasionada pelos EUA, a ordem internacional liberal continuava vigente. Outro trecho de uma das entrevistas feitas para a pesquisa ajuda a compreender o ânimo dos europeus do ponto de vista de um respondente que participou diretamente das negociações durante o governo Temer:

Ocorreu uma frustração na União Europeia que desejava muito, evidentemente, ter um grande acordo comercial, um grande acordo que fosse além do comercial, um acordo de associação econômica. E quando o presidente Trump retirou das prioridades da política externa americana um acordo que estava esteve na ordem do dia na gestão do presidente Obama [refere-se ao TPP] de alguma forma ele deu esse assunto, se não por encerrado, pelo menos suspenso. E houve, por parte da União Europeia, uma frustração grande, porque havia, especialmente do ponto de vista da Alemanha, da França e da Inglaterra o desejo de ter um grande acordo de associação econômica para ampliar os horizontes da economia europeia. Então, quando o presidente Trump resolveu que não era essa a sua prioridade e este assunto foi deixado de lado, reacendeu também por parte da Europa o interesse do nosso acordo com o Mercosul.” **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

O comprometimento dos atores políticos da União Europeia para destravar o processo com o Mercosul foi emblemático da mensagem que o bloco tentava transparecer a nível internacional. Em 20 de outubro de 2017, o então presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker declarou que a União Europeia deveria fazer tudo o que estivesse ao seu alcance para concluir as negociações e que este era o mais importante acordo para a Europa (VALERO, 2017). Juncker disse ainda que o acordo com o Mercosul era subestimado e que representaria em termos de valor oito vezes o tratado da União Europeia com o Canadá e quatro vezes os entendimentos realizados com o Japão.

Em 13 de junho de 2019, outra declaração importante a respeito do acordo com o Mercosul foi feita pela Comissária Europeia do Comércio, Cecilia Malmstrom. Na ocasião, a Comissária enfatizou que o tratado era “prioridade número um” da União Europeia e que o atual mandato da

Comissão Europeia deveria ser aproveitado para encerrar as negociações, já que a conjuntura a nível supranacional era favorável a um entendimento (BLENKINSOP, 2019). O apoio das autoridades dos órgãos supranacionais da União Europeia era fundamental para vencer as resistências internas dos Estados membros, que pressionavam para que as negociações fossem abandonadas. Ainda assim, cabe ressaltar que esse apoio foi fundamental para que a conclusão política do acordo fosse alcançada em 2019, mas não é suficiente para as demais etapas domésticas de ratificação.

Para Zelicovich (2019), a retomada das negociações com o Mercosul serviu como instrumento para que a União Europeia comunicasse ao mundo que apoiava o livre comércio baseado em regras e ganhasse visibilidade na disputa pela governança global. A vontade política, tanto das autoridades supranacionais da União Europeia como da maioria dos Estados membros mostrou-se um fator determinante para superar as dificuldades de cunho técnico e as incompatibilidades entre os setores mais sensíveis de cada lado, reforçando o argumento de que grande parte das condições que permitem o destravamento de negociações desse tipo dependem do impulso dado pelos atores políticos envolvidos.

Diante do renovado interesse da União Europeia e das mudanças sistêmicas produzidas pela guerra comercial, resta conhecer o posicionamento do Mercosul diante daquela conjuntura. Examinarei a posição adotada pelo bloco sul-americano na próxima seção.

2.3. A janela de oportunidade no Mercosul

O último fator sistêmico a ser considerado na minha análise é regional: o alinhamento dos presidentes do Mercosul a favor da conclusão das negociações com a União Europeia. Ainda que um fator regional tenha menos peso na análise sob o viés do RNC, como exposto sobre as variáveis independentes na introdução deste capítulo, possui relevância suficiente para impactar o fenômeno estudado. Considerados como subsistemas, os blocos regionais também sofrem estrangulamentos do sistema internacional e precisam reagir diante de ameaças e oportunidades.

O regionalismo, aliás, é um processo estreitamente vinculado às dinâmicas do sistema internacional e faz parte das estratégias adotadas pelos Estados diante da globalização. Conforme argumenta Hurrell (2005:43) ao discutir o novo regionalismo da década de 1990, o regionalismo pode ser entendido sob dois pontos de vista: primeiramente, como projetos que buscam reafirmar o controle político dos Estados sobre o aumento da liberalização econômica e da própria

globalização; e em segundo lugar, o regionalismo pode ser uma tentativa de reproduzir a governança econômica no nível regional, atuando como resistência ou plataforma para a globalização. Nas palavras do autor, “para os países em desenvolvimento, o regionalismo pode ser parte do processo de integração controlada ou negociada na economia global” (HURRELL, 2005:43).

De fato, o contexto do pós Guerra Fria exigia que os Estados, especialmente aqueles em condição de desenvolvimento, se adaptassem às rápidas mudanças enquanto protegiam as suas frágeis economias. O Mercosul surge justamente neste contexto em 1991 e um dos principais motivos para a sua criação, para além das questões de aproximação entre a Argentina e o Brasil exaustivamente mencionadas na literatura, foi a conjuntura do sistema internacional daquele período. Para países recentemente redemocratizados e que enfrentavam as consequências da crise da dívida externa da década de 1980, a liberalização das economias e a globalização representavam enormes desafios e a regionalização poderia servir de refúgio e alternativa em relação a um cenário internacional incerto. O Tratado de Assunção, texto fundacional do Mercosul assinado em 26 de março de 1991, expressa essa preocupação em seu preâmbulo: “tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países (...)” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991³⁸).

Corazza (2006) explica que o Mercosul propõe uma forma de inserção internacional em dois momentos:

Primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização, através da ‘complementação dos diferentes setores da economia’, redução dos custos de produção, ganhos de economia de escala e, com isso, em segundo lugar, estabelecer um grau de proteção externa e aumentar a competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico (CORAZZA; 2006:10).

Outra importante influência iria nortear o projeto de inserção internacional do bloco a partir da metade da década de 1990: o regionalismo aberto, proposto pela CEPAL em 1994 na publicação *Transformación productiva com equidade: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe em los años noventa*. Alinhada ao momento enfrentado pela América Latina sob os

³⁸ MERCOSUL, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>

auspícios do Consenso de Washington³⁹ e inspirada pelo sucesso do regionalismo asiático liderado pela ASEAN, a obra sugere a integração como plataforma para a liberalização dos mercados latino-americanos e a sua inserção no comércio internacional. Em resumo:

O novo regionalismo dos anos noventa é parte integral das amplas reformas estruturais que se produziram na América Latina desde meados dos anos oitenta. As características centrais da estratégia atual incluem a abertura aos mercados mundiais, a promoção da iniciativa do setor privado e a retirada do Estado da atividade econômica direta (DEVLIN e ESTEVADEORDAL, 2001:06).

Não por acaso, as duas maiores propostas de acordo de livre comércio para a América Latina surgiram na década de 1990: a ALCA e o acordo Mercosul-União Europeia⁴⁰.

Esboçou-se breve disputa entre EUA e União Europeia sobre a potencial liberalização de mercados latino-americanos até o encerramento dos diálogos a respeito da ALCA, em 2005, enquanto o acordo Mercosul-União Europeia continuou sendo negociado. Para Pinto e Guimarães (2005), ao propor a ALCA, os EUA buscavam reduzir a autonomia do Mercosul e impedir que a União Europeia aumentasse a sua influência política e econômica na região; por outro lado, a possibilidade de inclusão do Mercosul no escopo da ALCA interromperia os planos europeus, ameaça que os obrigou a intensificar as negociações com os latino-americanos.

Como um dos alvos da disputa, o Mercosul viu-se diante da pressão de potências que eram, à época, as suas principais parceiras comerciais, assim como duas oportunidades que poderiam cumprir o objetivo de aumentar a inserção do bloco no comércio internacional. A decisão de participar desses acordos perpassou, além das questões domésticas de cada membro do Mercosul, a negociação conjunta frente aos parceiros interessados, obrigação prevista nos tratados originários do bloco. O Tratado de Assunção, de 1991, estipulou que o Mercosul estabeleceria uma tarifa externa comum (TEC) e adotaria uma política comercial comum em relação a terceiros. Segundo o inciso

³⁹ Conjunto de medidas econômicas criadas em 1989 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e que passaram a condicionar empréstimos para os países

⁴⁰ A União Europeia também se aproximou de outros blocos e sub-regiões da América Latina: com a América Central, os primeiros entendimentos ocorreram ainda na década de 1980 com o Diálogo de San José, de 1984. Os primeiros acordos de cooperação foram assinados entre 1985 e 1993, até que em 2003 foi celebrado o Acordo de Diálogo Político e Cooperação e o Acordo de Associação em 2012, o primeiro do tipo feito pela União Europeia. Além de estabelecer princípios e valores para o desenvolvimento de uma associação política dentro dos moldes europeus, prática que discuti na seção 2 do presente capítulo, o acordo de associação também liberalizou o comércio. O mesmo processo foi estabelecido com a Comunidade Andina (CAN), tendo sido firmado um acordo marco de cooperação em 1993 e um diálogo político em 1996 através da Declaração de Roma. Em 2002, começaram os diálogos para um acordo de livre comércio. Apesar da forte presença europeia no Caribe, a cooperação foi formalizada em período mais recente através do Acordo de Cotonú, assinado no ano 2000 e que inclui o livre comércio, e o Acordo de Associação Econômica União Europeia-Cariforum, de 2008.

IV do artigo 8 do Protocolo de Ouro Preto⁴¹, de 1994, o bloco teria como uma de suas funções, ainda, negociar e firmar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Já o inciso VII do artigo 14 reforçou que uma das funções do Grupo do Mercado Comum seria

(...) negociar com a participação de representantes de todos os Estados Partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para este fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul (MERCOSUL, 1994).

É nesse ponto que as divergências entre os sócios costumam surgir devido à característica intergovernamental⁴² do Mercosul, ou seja, as decisões são tomadas por consenso e cada Estado tem direito a um voto. Ademais, os principais tomadores de decisão são os presidentes, sujeitando o bloco a voluntarismos ocasionais dos chefes de governo. Malamud (2003) denominou essa particularidade de interpresidencialismo, arranjo de governança que, por um lado, impulsionou a formação do Mercosul através da ação dos presidentes; por outro, tornou o bloco dependente da sintonia dos governos de ocasião, em particular da Argentina e do Brasil, para que os projetos avancem.

A cada mudança de política externa dos sócios, o grau de comprometimento com o Mercosul e a disposição para aderir a acordos com terceiros muda, gerando descontinuidade de projetos e metas. O alinhamento ideológico é um fator que pode contribuir para a coesão em torno dos temas mais importantes, mas nem sempre é suficiente para uma posição comum em termos de comércio, como exemplos da década de 1990 demonstram.

Enquanto Carlos Menem (1989-1999), presidente da Argentina, era especialmente favorável a ALCA, os sucessivos presidentes brasileiros possuíam ressalvas em relação ao projeto e buscaram estender as negociações em busca de melhores trocas de ofertas. Já no início do século XXI, com a Onda Rosa, os mandatos dos presidentes argentinos Nestor Kirchner (2003-2007) e Cristina

⁴¹ MERCOSUL, 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>

⁴² A Comunidade Andina (CAN), bloco subregional mais antigo da América Latina, tem o mesmo formato de governança e enfrenta o mesmo problema em relação ao interpresidencialismo. Uma de suas maiores crises ocorreu em 2006 justamente por desentendimentos entre os sócios sobre os rumos da política comercial, ocasionando na saída da Venezuela. Da mesma forma que o Mercosul, a CAN fica à mercê da volatilidade das políticas externas de seus membros e dos voluntarismos presidenciais para o avanço da integração (ARAUJO, 2014).

Kirchner (2007-2010) coincidiram com o do brasileiro Lula da Silva (2003-2011), criando uma conjuntura que, em um primeiro momento, facilitou a sincronia no Mercosul em diversos temas.

A integração subregional sul-americana foi reorientada de forma geral pela Onda Rosa de acordo com algumas das bandeiras que impulsionaram as vitórias de seus respectivos governos nos cenários domésticos. Assim, a insatisfação com a ineficácia do neoliberalismo como meio para a obtenção do desenvolvimento (VEIGA; RIOS:2007) e a deterioração das condições sociais experimentada na região durante a década de 1990 motivaram o questionamento das propostas do regionalismo aberto, abrindo caminho para o revigoramento dos ideais integracionistas. Teve origem, então, o regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZI; TUSSIE, 2012) ou pós-liberal (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007) no início dos anos 2000, vertente que tinha como pilares a construção da governança regional e o desenvolvimento social, trazendo questões políticas para o centro do debate em detrimento dos temas puramente comerciais. Surgiram novos projetos regionais sob esse viés, como a UNASUL e ocorreu o revigoramento dos blocos antigos, como o Mercosul e a CAN.

A rejeição definitiva a ALCA na IV Cúpula das Américas de 2005 foi resultado direto desse processo de reordenamento do regionalismo sob a influência da Onda Rosa, dos questionamentos sobre os benefícios do livre comércio e do papel dos EUA na região.

O adiamento dos diálogos com a União Europeia também pode ser inserido nesse contexto de desconfiança em relação aos acordos comerciais, ao mesmo tempo em que o fim do projeto da ALCA arrefeceu o interesse europeu pelos mercosulinos. Uma tentativa de interromper a apatia mútua ocorreu durante a gestão de Dilma Rousseff, que buscou reanimar as trocas de ofertas entre os blocos e teve seus objetivos barrados no nível do Mercosul por Cristina Kirchner. Em seu segundo mandato (2011-2015), a presidente argentina mostrou-se mais resistente ao acordo com os europeus do que os sócios mercosulinos esperavam, gerando frustração nos governos brasileiro e uruguaio, favoráveis ao avanço da pauta. Durante a cúpula entre a CELAC e a União Europeia de junho de 2015, cogitou-se que as negociações adotassem “velocidades diferentes”, sugerindo que avançassem enquanto os sócios ainda refratários, em referência à Argentina, poderiam aderir posteriormente (BANDEIRA; CARMO, 2015).

Além das questões políticas mencionadas, uma nova realidade econômica se impôs ao bloco: diferentemente da década de 1990, o principal parceiro comercial dos países mercosulinos é

a China⁴³, passando à frente dos EUA e da União Europeia na primeira década do século XXI. O aumento vertiginoso das exportações de commodities acompanhou o crescimento da potência asiática, ávida por matérias-primas para abastecer as suas indústrias. A aproximação decorrente do intercâmbio comercial levou também ao crescimento de investimentos e empréstimos chineses, com o Brasil ocupando o papel de maior receptor na região com a fatia de 35% dos investimentos no período 2015-2021⁴⁴ (PARLAMENTO EUROPEU, 2022).

A China tem apostado em estreitar os laços políticos e diplomáticos com os países latino-americanos, zona tradicional de influência estadunidense e que tem sido preterida na política externa desse país nas últimas décadas, eclipsada pela região do Sudeste Asiático. O espaço deixado pelas potências ocidentais tem sido ocupado pela China e a sua diplomacia de solidariedade aos países do Sul Global que coloca o comércio como eixo da cooperação. De acordo com Cesarin (2016: 53), “os objetivos chineses na região convergem com suas aspirações globais como uma potência em ascensão; a vontade de projetar poder para a periferia americana e acessar recursos naturais essenciais (...)”

Debate-se na literatura o quanto esse intercâmbio comercial que reforça o modelo extrativista e exportador de commodities, colocando em risco o meio ambiente e colaborando com a desindustrialização é benéfico para a América Latina a longo prazo, mas, por enquanto, a discussão no nível político restringe-se a aproveitar as oportunidades desse relacionamento. É nítido para qualquer observador que não existe um debate profundo em nossas sociedades sobre o papel da China e, quando ocorre, está em círculos restritos e preocupados apenas com o aspecto comercial da questão. E mesmo quando o debate é sobre comércio, a visão é limitada as commodities e por enquanto tempo estaremos aptos a fornecê-las. O mundo da política latino-americana (e nessa questão é possível generalizar) reage às movimentações chinesas sem elaborar uma estratégia que busque colher frutos desse relacionamento no longo prazo.

Retomando a questão central do presente trabalho, a pressão chinesa também colabora para rearranjos dentro do Mercosul, que enfrenta o dilema de ter na China o seu principal comprador e rival às indústrias que sobrevivem na Argentina e no Brasil. A estagnação do processo de

⁴³ No resto da América Latina e no Caribe, os EUA continuam a ser o principal sócio comercial. A China ocupa o segundo lugar e está à frente da UE. Entre os mercosulinos, a China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil em 2009, deslocando os EUA da posição que ocupavam desde 1870 (RICUPERO, 2016); do Uruguai, em 2013; do Paraguai, em 2018 e, por último, da Argentina em 2022. No caso dos três países citados, a China passou a ocupar o lugar que era do Brasil.

⁴⁴ PARLAMENTO EUROPEU, 2022. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean_en

integração, considerado ainda uma união aduaneira imperfeita e sem previsão de avanços, somada à lenta marcha dos projetos de políticas públicas regionais em áreas críticas, como educação e saúde, provocam ceticismo em relação ao futuro do Mercosul. As sociedades civis dos países membros, com exceção dos setores produtivos diretamente afetados, conhecem pouco sobre o bloco e tem espaços de participação restritos. Esses problemas tornam a atração exercida pela economia chinesa ainda mais irresistível, principalmente no momento em que a América Latina de modo geral perde relevância no cenário internacional⁴⁵.

Exemplos da crescente aproximação dos mercosulinos com a China abundam: o Brasil faz parte dos BRICS desde a sua fundação em 2006, e desde 2015 a Argentina pleiteia participar do grupo, tendo sido aceita em 2023. O Uruguai, por sua vez, ingressou no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), banco multilateral fundado por iniciativa dos BRICS, em 2021.

Sobre a Iniciativa Cinturão e Rota da Seda mencionada anteriormente, da lista de 147 países participantes em 2022, 20 são latino-americanos e dois são mercosulinos (Argentina e Uruguai, até o encerramento desta pesquisa). Outra iniciativa que vale a menção é a participação da Argentina, do Brasil e do Uruguai no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura como membros não-regionais.

Se nos projetos de financiamento e no comércio bilateral a relação chinesa com os mercosulinos é de crescente entusiasmo, não se pode dizer o mesmo sobre a perspectiva de um acordo de livre comércio entre o bloco e a potência asiática. O único apoiador dessa causa, até o momento, é o Uruguai, que anunciou em 2016 que tinha interesse nesse diálogo. Ciente da resistência do Mercosul em firmar acordos, em 2018, o então ministro de Relações Exteriores da China, Wang Yi, ao se encontrar com o seu homólogo uruguaio, disse que a China pretende negociar um acordo com o Mercosul “passo a passo” o que, segundo Devonshire-Ellis (2019), pode significar uma negociação por vez com cada membro. Propostas de acordos bilaterais são o nó górdio do Mercosul⁴⁶ desde a década de 1990, quando os sócios flertaram com outras alternativas para driblar a resistência das normas internas. O assédio externo levou o Brasil a propor no ano

⁴⁵ Palestra proferida pelo Prof. Andrés Malamud no Gacint-USP em 2021. Segundo o professor, o continente africano está superando a América Latina em termos de relevância no sistema internacional para a Europa e para a China. A proximidade geográfica com a Europa torna a África estratégica para questões de migração e segurança alimentar. Para a China, a região é fundamental para o abastecimento de matérias-primas e como área de influência a ser disputada com os europeus.

⁴⁶ Um antecedente importante desse tipo de problema em blocos intergovernamentais alicerçados nas figuras de presidentes é o caso da Comunidade Andina (CAN). Embates sobre a viabilidade de acordos bilaterais que feriam a política externa comum da CAN ocorreram em 2006 e inauguraram uma crise que levou a saída da Venezuela (ARAUJO, 2014).

2000 a decisão n. 32, norma que reitera a obrigação de negociações conjuntas frente a terceiros prevista nos tratados originários do Mercosul. No mais recente ciclo neoliberal, novamente a proposta de flexibilização foi discutida e cogitou-se o rompimento com a política comercial comum, considerada um dos cerne do projeto de integração proposto por seus fundadores.

Feita a exposição da conjuntura e das pressões impostas pelo subsistema regional mercosulino, resta compreender como se deu o alinhamento interno que permitiu a conclusão das negociações do acordo com a Europa. O acordo com a União Europeia só ganhou uma nova chance entre os países do Mercosul com a interrupção da Onda Rosa a partir da segunda década do século XXI, quando governos de direita e extrema direita (no caso brasileiro) começaram a vencer as eleições presidenciais em toda a região, alterando a política externa desses países e, conseqüentemente, afetando os rumos do bloco.

Essa mudança na orientação política dos governos do Cone Sul promoveu a ascensão de presidentes mais afeitos aos acordos de livre comércio e insatisfeitos com a estagnação vivida pelo Mercosul, que mantinha a sua posição protecionista em relação a terceiros e, ao mesmo tempo, não avançava na integração intrabloco. A coincidência dos mandatos dos presidentes Mauricio Macri na Argentina (2015-2019), Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro⁴⁷ no Brasil (2019-2022), três políticos com inclinações neoliberais, possibilitou a reorientação das políticas externas e comerciais dos dois países e implicou em repercussões no Mercosul. As ulteriores vitórias de Mario Abdo Benítez no Paraguai em 2018 e de Luis Lacalle Pou no Uruguai em 2020, ambos também com inclinações neoliberais, reforçaram o coro por mudanças no âmbito mercosulino.

De fato, o alinhamento no Mercosul a partir de 2016 surpreendeu até mesmo negociadores que acompanhavam os diálogos sobre o acordo há décadas:

Eu sempre acompanhei esse acordo, ele teve idas e vindas, ele teve várias fases. E é uma coisa boa que a gente teve para conclusão agora foi uma conjuntura quase que astrológica⁴⁸. A gente teve uma conjuntura muito boa, a gente teve coisa que nunca houve no Mercosul que foi Brasil e Argentina,

⁴⁷ Os governos Temer e Bolsonaro são analisados detalhadamente no capítulo III. É importante salientar que a política externa de Bolsonaro seguiu alguns preceitos de Temer e deu continuidade, principalmente, à questão comercial, mas a partir de 2020 ocorreram rupturas inéditas com pilares básicos da tradição diplomática brasileira, fatos que tornaram a gestão bolsonarista incomparável com outros momentos históricos ou com os seus congêneres na América Latina.

⁴⁸ Contrariando a impressão do entrevistado, a presente tese analisa os fatores políticos concretos que levaram à conclusão do acordo em princípio em 2019 e demonstra que esses acontecimentos não foram fortuitos. Essa entrevista reforçou a percepção de que a pesquisa estava preenchendo uma lacuna importante ao oferecer uma explicação científica e organizada do caso.

ambos querendo a conclusão do acordo, porque tem hora que o Brasil quer, tem hora que a Argentina não quer, tem hora que é o Mercosul que quer, tem hora que a União Europeia quer mais. Foi uma negociação muito longa, porque também são atores muito importantes aí no comércio exterior. E é sempre com cada um com os seus interesses. Então, acho que ali, desde 2016, a gente teve uma conjuntura muito favorável para esse acordo. **(Servidor do MAPA, outubro de 2021)**

A importância da sintonia entre os presidentes da Argentina e do Brasil foi apontada por dois respondentes envolvidos diretamente nas negociações entre 2016 e 2018:

O acordo Mercosul e União Europeia realmente ganhou impulso e entrou na lista de prioridades por uma coincidência muito feliz de dois presidentes em países chaves do Mercosul que estavam empenhados no acordo na Argentina, no presidente Macri e no Brasil, o presidente Temer. Houve uma coincidência de pontos de vista e de vontades. E com a impulsão dos dois presidentes da Argentina e do Brasil, o acordo então começou a andar. As negociações começaram a andar e entraram realmente numa fase, digamos, decisória. **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

Não só o Temer, houve aí tem uma mudança na Argentina com a entrada do governo Macri, que alterou também um pouco o quadro político da negociação. Isso permitiu, sim, uma aceleração do processo. Esse processo de termos os dois grandes sócios do Mercosul remando na mesma direção facilitou muito. **(Diplomata n. 03, outubro de 2021)**

Um terceiro respondente, desta vez do setor privado, resumiu o seu entendimento sobre a sintonia entre os presidentes do bloco da seguinte forma:

Eu acho que o Mercosul, ele é aquilo que os governos de Brasil e Argentina conseguem fazer dele quando estão alinhados. E fizemos coisas extraordinárias quando os governos estavam alinhados. Fechamos o acordo Mercosul-União Europeia e o Mercosul-Efta. Recentemente, em 2017,

fechamos um acordo de investimentos no Mercosul. Então, quando há um alinhamento, você tem, digamos, resultados muito bons.” **(Representante de organização de cúpula da indústria n. 01, janeiro de 2022)**

Algumas coincidências entre as políticas externas dos presidentes citados podem ser pontuadas e são sintomáticas do momento de retomada da agenda neoliberal dos países membros, como a postura em relação à Venezuela governada por Nicolás Maduro (2013-atual) e duras críticas feitas ao que esses governos chamaram de “ideologização” dos projetos regionais. A respeito da Venezuela, o país andino se tornou um recurso retórico importante para a agenda de política externa dos governos de viés liberal-conservador que surgiram na região, sendo utilizada como exemplo para as críticas contra a Onda Rosa (e, conseqüentemente, contra os adversários políticos que antecederam esses novos governos nos níveis domésticos) e como um inimigo externo que visava a expansão da esquerda por toda a América Latina⁴⁹.

A ideologização se refere às mudanças provocadas nos blocos regionais pela passagem dos mandatários da Onda Rosa por essas instituições e que teria ocasionado, segundo a crítica dos representantes dessa vertente conservadora, a paralisia do regionalismo na região. Sem dúvidas, a maior vítima do discurso de ideologização foi a UNASUL, que perdeu os seus membros a partir da ascensão de governos conservadores até que se tornou obsoleta.

Os blocos mais antigos, como o Mercosul, foram acusados de terem se tornado lentos, burocráticos e entraves para as economias da região, cenário que demandava reformas que priorizassem o aspecto comercial desses projetos. Para Barrenengoa e Kan (2022) foi nítida a tentativa por parte dos governos conservadores de retorno ao modelo de integração do final da década de 1980 e início de 1990, período em que as pautas comerciais se sobrepunham aos temas políticos e sociais.

O governo Macri, e em geral os da direita recente, operaram nessa multidimensionalidade construída tentando marcar rupturas e reconfigurações do cenário anterior, contribuindo para transformar a dinâmica regional e cogitando um retorno — um tanto difuso em torno do que isso implicava— ao regionalismo aberto (Barrenengoa; Kan, 2022:07)

⁴⁹ Esse último ponto foi resumido pela nova direita sul-americana como “bolivarianismo”. No seu sentido original, a palavra representa a reinterpretação do ideal de fraternidade entre os povos latino-americanos proposto por Simón Bolívar (1783-1830) e é utilizada pelas esquerdas venezuelanas desde a década de 1960. O governo de Hugo Chávez (1999-2013) incorporou o termo à sua política externa e a Onda Conservadora do século XXI, por sua vez, fez uma releitura que tornou o bolivarianismo como sinônimo da disseminação de ideias socialistas ou comunistas na América Latina.

A retórica no interior do Mercosul foi muito pautada, portanto, pela priorização da necessidade de aumentar o livre comércio intra e extrabloco como forma de inserção internacional. Segundo Simonoff (2019), esse movimento ocorreu através da retomada das negociações com a União Europeia, a aproximação com a Aliança do Pacífico e a proposta de retroação do bloco de união aduaneira para zona de livre comércio. Com a ascensão de Bolsonaro, essas propostas ganharam maior dimensão no interior do bloco e foram apoiadas pelos demais presidentes. Seguiram-se, como medidas concretas, a redução da TEC de forma gradual e a intensificação das discussões sobre a flexibilização da política comercial comum, ainda que os membros não tenham tomado nenhuma decisão a respeito dessa última questão.

Em resumo, a rara confluência entre os governos dos Estados membros do Mercosul a partir de 2016 possibilitou que os diálogos com a União Europeia sobre o acordo comercial fossem retomados de forma mais engajada. Diferentemente de rodadas de negociação anteriores, especialmente aquelas desenvolvidas a partir de 2005, existia de fato empenho dos dois blocos em realizar uma nova troca de ofertas que contentasse o maior número possível de setores produtivos de ambos os lados. A percepção de que o ânimo dos blocos havia mudado foi compartilhada por negociadores de alto escalão que participaram das negociações durante o governo Temer, como mostra o trecho de entrevista abaixo:

Havia um certo ceticismo em relação à efetividade desse acordo, dado o tempo em que ele esteve, digamos, colocado como um tema quase que formalmente na agenda, mas não era para valer. Por muito tempo... durante muitos anos se falou isso, mas era quase que como um algo cerimonial. Não havia propriamente um empenho nem da nossa parte, nem da parte dos europeus. Havia, digamos, soluços, surtos de interesse que logo depois arrefeciam e as coisas ficavam em águas paradas. Eu me lembro que havia um certo ceticismo quanto efetividade das tentativas mercosulinas. Mas à medida que as negociações se iniciaram para valer, surgiu a movimentação em alguns setores favoráveis, outros setores cautelosos e alguns querendo realmente postergar isso para que esse assunto continuasse sendo tratado nas calendas gregas. **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

Retomando as lentes do RNC para a compreensão do caso, o argumento de que o as dinâmicas do sistema internacional constroem os Estados a alterarem os seus comportamentos é

reforçado. Os fatores sistêmicos oferecem as circunstâncias nas quais os Estados podem atuar. No entanto, o sistema internacional é a condição necessária, mas não suficiente para explicar a política externa de um Estado diante de determinado desafio. É necessário analisar os fatores domésticos que reagiram ao cenário externo e pressionaram para o que o Estado adotasse determinada posição. O próximo capítulo discorre sobre as variáveis intervenientes da pesquisa, ou seja, as pressões domésticas que influenciaram o encerramento da etapa política das negociações.

CAPÍTULO 3 - AS VARIÁVEIS INTERVENIENTES: O CONTEXTO DOMÉSTICO BRASILEIRO

Ainda que a posição material ocupada por determinado Estado no sistema internacional seja o principal elemento explicativo do RNC, os fatores domésticos possuem grande importância em qualquer análise que o utilize como arcabouço teórico. Conforme mencionado no capítulo 1, a teoria considera as variáveis domésticas como intervenientes, ou seja, que explicam e afetam o relacionamento entre a variável independente e dependente. Em outras palavras, o que determina a política externa de um Estado é seu poder material e o lugar que ocupa na hierarquia do sistema internacional, mas o impacto dessas capacidades não estabelece uma relação direta com as ações de política externa empreendidas; estas são, antes, filtradas pelos fatores domésticos (ROSE, 1998). As elites e os líderes políticos ainda são determinantes na condução da política externa de qualquer Estado e a interpretação destes atores sobre o poder relativo ou as ameaças presentes no ambiente internacional influencia diretamente o comportamento estatal. Obviamente, não só o poder relativo de cada Estado é diferente, mas também as ideologias adotadas pelos tomadores de decisão e a estrutura burocrática que envolve a política externa.

O olhar para o contexto interno permite preencher lacunas explicativas deixadas por análises exclusivamente sistêmicas, que muitas vezes não permitem a compreensão de detalhes das ações de política externa ou decisões que não parecem, à primeira vista, adequadas e racionais. Compreender as conexões entre os constrangimentos sistêmicos internacionais e o resultado da política externa exige, portanto, um exame minucioso dos contextos nos quais as políticas externas são formuladas e implementadas.

Neste capítulo, parte-se da consideração de que elementos do cenário doméstico brasileiro tiveram o papel de interpretar as pressões sistêmicas discutidas no capítulo 2 e influenciar no resultado da política externa, particularmente no desfecho das negociações do acordo. Como o RNC define algumas variáveis domésticas que afetam a política externa, mas não estabelece hierarquia de importância entre estas, foram escolhidos para a pesquisa os fatores mais pertinentes para o acordo: as ideologias que permeavam a presidência (e, como será explicado, o Ministério de Relações Exteriores) do Brasil na fase em que as negociações foram retomadas (governo Temer) e encerradas (governo Bolsonaro); as instituições domésticas, em especial as mudanças estruturais que geraram disputas sobre a responsabilidade da política comercial e as relações entre o Estado e a sociedade, notadamente o empresariado brasileiro.

São esses fatores que atuaram como “filtros” da realidade internacional para as decisões que levariam ao encerramento das negociações políticas do acordo, servindo como intérpretes das ameaças ou oportunidades que se apresentavam no cenário externo. Um resultado interessante da pesquisa no que concerne as variáveis intervenientes foi a confirmação da importância dos fatores domésticos através das entrevistas com tomadores de decisão. Mesmo com a consistente argumentação de Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) sobre a pertinência das variáveis intervenientes, o RNC foi criticado por selecionar variáveis domésticas de maneira *ad hoc*, ou seja, de acordo com o caso a ser analisado e de maneira a confirmar as hipóteses. A literatura sobre RNC já havia refutado essa crítica e comprovado relevância da escolha das variáveis intervenientes, mas, de qualquer forma, foi estimulante encontrar os mesmos fatores nas respostas dos entrevistados, corroborando com o entendimento de que o RNC oferece ferramentas adequadas para a seleção das variáveis que influenciam as decisões de política externa.

Além disso, a literatura sobre política externa brasileira já havia apontado as mudanças mais relevantes ocorridas nos mandatos de Temer e Bolsonaro, explicitando quais variáveis poderiam ser utilizadas. Faltava relacionar esses pontos com os impactos nas negociações do acordo, desafio enfrentando por esta pesquisa. O objetivo deste capítulo é, portanto, apresentar os fatores domésticos que interferiram nas negociações e no resultado destas.

3. 1. As ideologias no Poder Executivo brasileiro e na política externa (2016-2022)

Conforme discutido no capítulo anterior, as últimas décadas trouxeram muitas novidades para a área de RI e alguns eventos tem alterado antigas crenças dentro do campo e produzido novas reflexões. Uma dessas crenças era que as ideologias não mereciam destaque dentro dos estudos sobre política internacional e poucos autores (COX, 1979; SNYDER, 1984) divergiram dessa opinião. No caso do Realismo Clássico e Neorealismo, a ênfase na questão do poder deslocou outros fatores explicativos da linha argumentativa e relegou as ideologias ao papel de cortinas de fumaça propagadas por políticos para justificar ou esconder as suas intenções reais, sempre baseadas em cálculos sobre poder. Essa leitura a respeito do papel das ideologias fica evidente na obra de Morgenthau (1948) e, posteriormente, nos textos de Waltz (1979).

Uma subárea das RI, no entanto, considera as questões subjetivas como as ideias e percepções dos líderes em suas abordagens: a Análise de Política Externa (APE). Criada na década de 1950, a APE tem como objetivo adentrar a “caixa-preta” dos Estados (HUDSON, 1997), ou seja,

analisar os aspectos da política domésticas que reverberam na política externa. Um dos principais trabalhos é de autoria de Goldstein e Keohane (1997) e discute justamente a influência das ideias na formulação da política exterior. Para os autores, as ideias são um conjunto de interesses, crenças, convicções e opiniões, que quando compartilhados por um grande número de pessoas, têm impacto nas ações humanas e devem servir de “mapas” para a compreensão de ações e decisões políticas.

Apesar da valiosa e extensa contribuição da APE para os estudos de política externa, a subárea foi ignorada pelas teorias tradicionais de RI, criando “uma desconexão histórica” (KAARBO, 2015) e improdutiva entre ambas. O RNC, apesar de adotar variáveis domésticas, também ignora a parcela de avanços feitos pela APE e parte de premissas muito diversas, como a prioridade dos fatores sistêmicos e o foco nas elites ao analisar o cenário doméstico. As questões ideológicas também possuem entendimentos diferentes, fato que se soma às dificuldades de uma eventual aproximação entre ambas as vertentes. Por outro lado, a APE ignora o sistema internacional e esse foi o principal motivo pelo qual não foi utilizado no presente trabalho, visto o peso dos fatores sistêmicos explicitados no capítulo 1 para os últimos desdobramentos das negociações e para a mudança nas políticas externa e comercial brasileiras. As questões ideológicas também possuem entendimentos diferentes, fato que se soma às dificuldades de uma eventual aproximação entre ambas as vertentes.

Feita essa pequena digressão, cabe retomar o olvido das questões ideológicas por parte das RI enquanto a Ciência Política retomou a discussão após o fim da Guerra Fria (Liebermann, 2002) e a ascensão de movimentos nacionalistas, ambientalistas e anti-globalistas na década de 1990. As RI despertaram para o tema apenas na virada para o novo milênio quando o fundamentalismo islâmico e o antiamericanismo presentes em alguns países do Oriente Médio dominaram a pauta internacional na primeira década do século XXI, período marcado pela referência feita por George W. Bush (2001-2009) – então presidente dos EUA – aos países do “eixo do mal”⁵⁰.

A expressão carregada de ideologia foi um dos principais exemplos de que o embate entre visões de mundo não encerrado, diferente do que se pensava com certa ingenuidade no imediato pós Guerra Fria. O Ocidente vivia o clima de triunfo irreversível da ordem internacional liberal e da unanimidade de seus valores quando, na realidade, outras narrativas sobre a política internacional continuaram existindo e disputando espaço. O dinamismo e a capacidade de adaptação das ideias políticas ficaram comprovados recentemente na década de 2010, momento em que ideias que

⁵⁰ A expressão “eixo do mal” (axis of evil, em inglês) foi criada em 2002 por David Frum, redator de discursos do ex-presidente norte-americano George W. Bush. Designava o Irã, o Iraque e a Coreia do Norte.

pertenciam às franjas dos debates políticos voltaram de maneira revigorada e com abrangência inédita por conta da internet, permitindo que os seus representantes ganhassem adeptos e gradualmente chegassem ao poder em vários países. Como resultado dessa dinâmica, a competição entre grandes potências começou a ganhar contornos cada vez mais ideológicos, como demonstra a disputa entre os EUA e China que, entre outras acusações, trocaram denúncias sobre supostas intromissões em seus respectivos sistemas políticos.

A partir desses novos fatos, as pesquisas de RI recuperaram o interesse nas questões ideológicas que impactam a política externa dos Estados e o sistema internacional, gerando uma profusão de trabalhos que utilizam as ideologias para responder questões relevantes para a área. Os interesses estatais, a estratégia para consegui-los e o conceito de poder passaram a ser analisados também a partir de seus elementos ideológicos, assim como a segurança, sempre discutida a partir da premissa da tradição Realista de racionalidade impermeável às ideias. Discute-se atualmente como as percepções de ameaça à segurança estatal estão imbuídas de ideologia⁵¹ e parte-se do pressuposto de que os tomadores de decisão interpretam a realidade de acordo com as suas concepções ideológicas, moldando as suas ações a partir destas, principalmente quando precisam atuar no ambiente internacional instável da contemporaneidade.

As ideologias, definidas por Freedon (1996:125) como “sistemas de pensamento político, imprecisos ou bem estruturados, deliberados ou não intencionais, por meio dos quais indivíduos e grupos constroem uma compreensão do mundo político” fornecem um conjunto coeso de explicações para determinada situação da vida política e indicam maneiras de alterá-la, servindo, portanto, como guias em tempos de incerteza.

Por isso, para os pesquisadores que tentam desvendar as decisões tomadas em matéria de política externa, as ideologias são importantes porque estão impregnadas nas instituições e nos indivíduos à frente do tema. A política externa, assim como qualquer política pública, não está isenta de ideologias, pelo contrário; em qualquer país é profundamente influenciada por visões de

⁵¹ Maynard e Haas (2023) enxergam com estranheza a ausência de discussões sobre ideologia nas RI durante boa parte do século XX, especialmente em dois conflitos profundamente permeados por esse tema: a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. No caso deste último, são poucos os trabalhos na academia norte-americana no início do conflito que abordam as questões ideológicas que embasavam a política externa dos EUA, enquanto qualquer ação da URSS era interpretada como carregada de ideologia. Uma exceção é o trabalho de Joseph P. Morray (1961) sobre as origens da Guerra Fria e a luta de ideologias. Por indicar o caráter ideológico da política externa dos EUA como um dos estopins para o começo da Guerra Fria e por sua simpatia ao socialismo e ao regime cubano, Morray foi investigado pelo *Committee on Un-American Activities* (Comitê de Atividades Anti-Americanas) da *House of Representatives* (Câmara de Deputados) em 1963 (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1963). É curioso que um acadêmico que pesquisava ideologias tenha sido perseguido por motivações ideológicas, a exemplo do que ocorreu com outros pesquisadores dos EUA nas décadas de 1950 e 1960.

mundo e interpretações de burocratas, dos líderes, dos partidos políticos que estão no poder e das elites que circundam qualquer governo. Esse fato pode ser constatado nas alianças e desafetos de um país, na sua participação ou ausência em organizações internacionais e na importância dada às agendas como meio ambiente e direitos humanos, entre outras (NÖEL; THÉRIEN, 2023).

Para a presente pesquisa, interessa particularmente o ressurgimento de ideologias ligadas a direita (especialmente o neoliberalismo) e à nova extrema direita nas presidências de Michel Temer e Bolsonaro para que seja discutida a influência na política externa brasileira. Como o Poder Executivo é o responsável pela política externa no presidencialismo brasileiro, primeiramente discutiremos as ideologias que nortearam esses governos para, posteriormente, debater o impacto específico na política externa.

3.1.1. O governo de Michel Temer (2016-2019)

A ascensão de Michel Temer à presidência é marcada por controvérsias e questionamentos sobre a sua legitimidade, visto que se tratou de um processo de *impeachment* (impedimento) contra a então presidente Dilma Rousseff, do PT (2011-2016). O primeiro mandato da presidente foi marcado pela crise política inaugurada pelos protestos das chamadas Jornadas de junho de 2013, cenário agravado pelas dificuldades econômicas do início do seu segundo mandato. Entre 2014 e 2015, Dilma enfrentou a diminuição dos seus índices de popularidade, o gradual afastamento de sua base aliada e o crescimento do antipetismo, movimento que criou inédita polarização na política brasileira e abriu o caminho para a posterior ascensão da extrema direita nas eleições de 2018. O debate sobre ideologias no Brasil também sofreu novo ímpeto a partir da clivagem entre a esquerda (representada pelo PT), a direita liberal e a extrema direita, soterrando a ideia em voga na década de 1990 do fim das ideologias nas disputas eleitorais. O discurso político retomou com vigor valores conservadores e de defesa de uma agenda de combate à corrupção e pode-se citar como um evento de prenúncio do que ocorreria no Brasil nos próximos anos a votação do impeachment de Dilma na Câmara de Deputados realizada em 17 de maio de 2016, ocasião em que os deputados justificaram os seus votos a favor do afastamento da presidente utilizando a palavra “família” por 136 vezes, “corrupção” por 65 vezes e “Deus” por 59 vezes (PRANDI; CARNEIRO, 2018).

Dilma foi afastada definitivamente do cargo após votação do Senado em 31 de agosto de 2016, data em que Michel Temer assume definitivamente a presidência. Temer é filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) desde 1981 e liderou o partido em três ocasiões. O

MDB foi criado em 1966 no período da ditadura militar para ser a oposição consentida pelo regime, abrangendo diversas correntes ideológicas que se mobilizavam contra o autoritarismo. A partir da década de 1980, à medida que a esquerda voltava à legalidade, muitos políticos se desligaram do então PMDB para formarem os seus próprios partidos políticos. Em termos ideológicos, o PMDB nasceu como centro-esquerda e foi migrando para a centro direita a partir da redemocratização. A partir da década de 1990 passou a ser considerado governista e compondo o principal partido do chamado centrão⁵². O pragmatismo na busca pelo poder e a flexibilidade ideológica permitiram que o partido apoiasse o PT nos governos Lula e que Temer se tornasse o vice de Dilma em 2011, ainda que Temer possua um forte viés conservador em termos de ideias e posições políticas. Isso ficou evidente a partir de sua ruptura com a presidente e o processo de impeachment, culminando com o documento “Uma Ponte para o Futuro⁵³”, documento publicado em 29 de outubro de 2015 e que sintetizou as principais propostas de seu futuro governo. O texto é compacto e aborda os pontos para a superação da crise em que o país se encontrava na época, fazendo uma breve menção às relações exteriores na página 18, propondo a inserção do Brasil no comércio internacional através da abertura comercial. O documento cita “a busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles” (PMDB, 2015). Depreende-se desse trecho o desejo de firmar acordos de livre comércio entre o Mercosul⁵⁴ e a União Europeia, sinalizando a retomada dos diálogos com a contraparte europeia. Temer escolheu como Ministro de Relações Exteriores o então senador José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), afiliação que possui profundas ligações com o PMDB⁵⁵.

Em relação ao seu viés ideológico, o PSDB expressou os seus princípios norteadores no seu programa, como a liberdade, a busca pela justiça e o papel regulador do Estado na economia, com

⁵² O centrão pode ser definido como um grupo de partidos que se designam como centro e direita dentro do espectro ideológico brasileiro e que surgiu durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Na prática, esses partidos não tem compromisso com nenhum viés político e se adaptam ao perfil do governo de ocasião para atender aos seus objetivos. Tornou-se comum associá-los ao fisiologismo que grassa na política brasileira.

⁵³ PMDB. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <https://shorturl.at/koAEG>

⁵⁴ A passagem “com ou sem a companhia do Mercosul” também revela a busca pela flexibilização do Mercosul.

⁵⁵ O PSDB surgiu como dissidência no interior do PMDB ao divergir sobre o sistema de governo que seria implementado pela nova carta magna e a duração do mandato presidencial. As suas origens remontam a 1987, quando quadros do PMDB denominado Movimento de Unidade Progressista (MUP) para fazer oposição às posições do partido e ao presidente José Sarney (1985-1990), até que as divergências se tornaram insustentáveis e resolveram criar o PSD, sob a liderança de importantes quadros políticos do movimento pelas "Diretas Já!", como Mário Covas, Franco Montoro e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tornou-se PSDB formalmente em 1988 e representante da social-democracia no Brasil.

vistas ao desenvolvimento econômico e à distribuição de renda (PSDB, 1988). Porém, segundo Roma (2002), a adoção de traços liberais estava explícita no programa de 1988, quando o texto menciona a necessidade de rompimento com a natureza estatizante e nacionalista do Estado. Essa tendência acentuou-se ao longo da década de 1990 com o crescimento do partido e especialmente nas eleições de 1994, quando o PSDB selou alianças com partidos de direita como o Partido da Frente Liberal (PFL) e imprimiu um viés liberal ao programa de governo do então candidato FHC. De fato, durante os seus dois mandatos como presidente (1995-1999 e 1999-2003) a política macroeconômica foi guiada por princípios neoliberais sem que, no entanto, nortegassem a totalidade das políticas de Estado (SALLUM JR; GOULART, 2016). José Serra é um dos fundadores do partido e possui longa trajetória política, ocupando cargos de destaque ao longo de sua carreira e possuindo forte aderência às bandeiras do PSDB em seus discursos, tanto às ideias inscritas no seu programa quanto às agendas pragmáticas adotadas ao longo da década de 1990, como o neoliberalismo.

O processo de impeachment de Dilma foi uma oportunidade de reencontro entre o PMDB e o PSDB, afastados por conta da adesão do primeiro aos governos petistas, enquanto o PSDB se manteve na oposição. O afastamento do PMDB do governo Dilma abriu espaço para novas alianças e o PSDB se dispôs a embarcar no antipetismo como tentativa de revitalizar o partido. De fato, vários quadros do PSDB ocuparam ministérios no governo Temer incluindo, como mencionado anteriormente, José Serra. Algumas indicações do que Serra pensava sobre a política externa brasileira foram dadas em um discurso proferido ainda enquanto senador por São Paulo, em 04 de março de 2015 na 22ª Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal. Além de criticar duramente a política econômica de Dilma Rousseff, Serra emitiu opiniões sobre a política externa e a política comercial brasileira do período, revelando parte do seu pensamento a respeito desses temas e a sua estreita vinculação com o ideário do PSDB da década de 1990.

Assim que abordou o tema do Mercosul, Serra qualificou o bloco como “delírio megalomaniaco⁵⁶” (BRASIL, 2015) e disse que a sua condição de união alfandegária significava a renúncia da soberania comercial brasileira. Em outro trecho, o então senador disse que o Mercosul paralisou a política de comércio exterior brasileira (BRASIL, 2015) e que deveria ser reduzido a uma área de livre comércio, permitindo que os países membros firmassem acordos bilaterais com países de fora do bloco. Serra ainda creditou ao PT a posição antibilateralismo do comércio exterior

⁵⁶ BRASIL. Senador José Serra. Discurso durante a 22ª Sessão Deliberativa Ordinária no Senado Federal, 04 de março de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/411299>.

brasileiro, citando a reiterada defesa do multilateralismo na Organização Mundial do Comércio (OMC) no período dos governos petistas. Segundo o senador do PSDB, a tendência do comércio internacional seria o bilateralismo ou o regionalismo, ao contrário da posição defendida pelo Brasil.

A interpretação de que a política comercial é a parcela primordial da política externa e a razão de existência do Mercosul coincide com a proposta de regionalismo aberto em voga na década de 1990. De acordo com Briceño (2014), os projetos de integração desse período tinham como objetivos a promoção do livre comércio e a competitividade das economias envolvidas no comércio internacional, deixando outros aspectos da cooperação regional em segundo plano. Esses aspectos ficaram explícitos no discurso do senador em 2015 e foram sistematizados em propostas quando Serra teve a oportunidade de se tornar ministro de Relações Exteriores. O seu discurso de posse, realizado em 18 de maio de 2016 foi mais moderado, mas enfatizou o desejo de rompimento com a herança petista na política externa, considerada refém de vieses ideológicos e pouco eficiente em termos comerciais. Serra apresentou as dez diretrizes que norteariam o que chamou de Nova Política Externa Brasileira e reforçou a atenta leitura do presidente Temer “linha por linha⁵⁷” (SERRA, 2016) do documento, demonstrando a sintonia dos membros do Executivo em assuntos de política exterior.

O tema central do discurso foi o comércio, refletindo a visão do novo governo e resgatando boa parte da política externa peessedebista dos governos de FHC. Na primeira diretriz do documento, Serra rejeitou e criticou novamente a política externa petista que, segundo ele, estava subordinada às preferências ideológicas do partido e não era regida pelos valores do Estado e da nação⁵⁸ (SERRA, 2016). A quinta diretriz mencionava que a insistência do Brasil no multilateralismo era anacrônica e instava o país a negociar acordos bilaterais de livre comércio, proposta reforçada na sexta diretriz que propunha consulta com setores produtivos. A sétima diretriz reforçava a necessidade de renovação do Mercosul para “corrigir o que precisa ser corrigido” (SERRA, 2016), especificando apenas o escasso livre-comércio entre os seus membros como falha a ser sanada. A oitava diretriz, finalmente, citava a troca de ofertas entre o Mercosul e a União

⁵⁷ SERRA, J. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016

⁵⁸ Um trecho ambíguo pode ser encontrado ainda na primeira diretriz: “(...) essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty (...) ao contrário, as colocará em uso muito melhor. Medidas que, em outros momentos, possam ter servido ao interesse nacional, quero dizer, podem não ser mais compatíveis com as novas realidades do país e com as profundas transformações em curso no cenário internacional (SERRA, 2016). Ou seja, não está especificado no discurso quais medidas não seriam mais compatíveis com a realidade e nem se haveria um rompimento com tais práticas.

Europeia que estavam em fase de avaliação e que seriam o “ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio e de investimentos recíprocos, sem prejuízo aos legítimos interesses de diversos setores produtivos brasileiros (SERRA, 2016). Por fim, a décima e última diretriz reforça novamente a consulta aos setores produtivos para a formulação de políticas de comércio exterior e faz um importante aceno a esses grupos ao mencionar o Custo Brasil, enfatizando a necessidade de melhorar a produtividade e competitividade do país.

Os dois discursos já foram apontados por outros pesquisadores (PENNAFORTE, 2017) como norteadores do que seria a política externa brasileira sob a liderança de Serra. Em termos práticos, a rápida passagem de Serra pelo MRE, entre 12 de maio de 2016 e 22 de fevereiro de 2017, foi fiel ao discurso de posse no que diz respeito à centralidade do comércio na agenda da pasta. A sua gestão reestruturou a área de comércio e colocou-a sob a responsabilidade do Itamaraty, além de reativar negociações de acordos que estavam paralisadas, como foi o caso das conversas com a União Europeia. Serra tinha a pretensão de disputar novamente a presidência e, sem dúvidas, o desfecho do acordo com a UE seria uma conquista importante para a sua futura campanha, além de um legado significativo de sua gestão à frente do MRE. Segundo levantamento do jornal Folha de São Paulo⁵⁹, a rotina de compromissos do ministro Serra era dividida entre encontros com parlamentares, prefeitos e governadores, o que parecia indicar a sua movimentação enquanto futuro candidato e reuniões com diretores de empresas para tratar de questões comerciais. Em comparação com o seu antecessor, o ministro Mauro Vieira, os compromissos de Serra nos cem primeiros dias de gestão aumentaram 45% (FLECK; FÁVERO, 2016).

É interessante notar que o ímpeto de retrocesso do Mercosul diminuiu após assumir o cargo de ministro, conforme o próprio Serra disse em uma palestra sobre comércio exterior. Na ocasião, Serra comentou que parou de defender que o Mercosul eliminasse a sua zona alfandegária e se tornasse apenas uma área de livre comércio, passando a propor que as parcerias bilaterais fossem levadas para o conjunto do sistema do bloco⁶⁰ (ALBUQUERQUE, 2016).

O respaldo do presidente Temer para que a pauta do acordo com a União Europeia fosse a prioridade da política externa durante a sua gestão foi fundamental. Em declaração à imprensa após

⁵⁹ FLECK, I.; FÁVERO, B. Itamaraty revê ação econômica e política em cem dias de Serra. Folha de São Paulo, seção Mundo, 28 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/08/1807734-itamaraty-reve-acao-economica-e-politica-em-cem-dias-de-serra.shtml>

⁶⁰ ALBUQUERQUE, F. Em São Paulo, Serra diz que há expectativa positiva em relação à economia. Agência Brasil, 20 de junho de 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-06/serra-diz-empresarios-que-ha-fator-positivo-na-economia>

reunião de trabalho com o primeiro-ministro de Portugal Antonio Costa, em 01 de novembro de 2016, o presidente brasileiro enfatizou a prioridade que os dois países atribuíam ao acordo entre o Mercosul e a União Europeia e a celeridade que ambos desejavam. Temer disse que “(...) conversando com o ministro José Serra, chegamos à conclusão de que Portugal poderia ser a voz do Brasil perante a União Europeia, com vistas a formalizarmos o mais rapidamente possível este acordo⁶¹” (TEMER, 2016).

Ainda que esse objetivo estivesse avançando, outras polêmicas marcaram a gestão Serra como a ferrenha oposição do então ministro para que a Venezuela não assumisse a presidência do Mercosul, fato que terminou por constranger outros membros do bloco e levou à suspensão técnica do país andino em dezembro de 2016. Na política doméstica, o desgaste da imagem do ministro causado por denúncias de corrupção e o agravamento de problemas de saúde precipitaram o pedido de exoneração de Serra, substituído pelo senador por São Paulo Aloysio Nunes. Nunes também possuía longa trajetória política ligada ao MDB/PMDB (1974-1980 e 1980-1997) e ao PSDB, a partir de 1997. Na sua juventude, Nunes foi militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e exilado na França em 1969. Ao retornar ao Brasil, ajudou a fundar o PMDB e na década de 1990 se filiou ao PSDB, ocupando os cargos de Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência e Ministro da Justiça nos governos FHC. Senador por São Paulo desde 2011, Nunes era um dos principais críticos ao regime de Nicolas Maduro na Venezuela dentro do PSDB e integrou a comitiva de parlamentares que visitou o país andino em 2015, inaugurando uma crise diplomática. O ruidoso envolvimento do PSDB na Venezuela nesse período extrapolava a questão ideológica e indicava a tentativa de ganhos eleitorais com a onda antipetista que existia no cenário doméstico brasileiro, mas devido a participação do partido no governo Temer, tornou-se a posição oficial do Brasil diante do problema, como vimos na gestão Serra. Nunes manteria essa linha, como comprova o seu discurso de posse⁶² realizado em 7 de março de 2017.

O novo ministro tocou nos mesmos pontos defendidos por Temer e Serra, como a insistência na promoção de uma política externa apartada de ideologias partidárias, a crítica ao governo

⁶¹ TEMER, M. Declaração à imprensa do Presidente da República, Michel Temer, após reunião de trabalho com o Primeiro-Ministro de Portugal, António Costa. Brasília, 01 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-michel-temer-apos-reuniao-de-trabalho-com-o-primeiro-ministro-de-portugal-antonio-costa-brasilia-df>

⁶² NUNES, A. Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira. Brasília, 07 de março de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017

estabelecido na Venezuela e a priorização do comércio na agenda do MRE. O novo ministro elencou as principais questões que, a seu ver, ainda enquanto candidato a vice-presidente na chapa com Aécio Neves (PSDB) para as eleições de 2014, permeavam os desafios da política externa naquele momento: a inserção do Brasil nos fluxos de comércio internacional, o revigoração do Mercosul, que deveria “afirmar o seu propósito inicial de se constituir uma área de livre comércio, multiplicar seus acordos com outros países e blocos” (NUNES, 2017) e transformar a política externa em um instrumento para o desenvolvimento material do país. Nunes também enalteceu a vinculação da APEX ao Itamaraty realizada na gestão Serra e destacou o diálogo comercial com a União Europeia:

O acordo entre o Mercosul e a União Europeia está na ordem do dia e poderá propiciar um salto qualitativo nas nossas relações com a Europa e que, por isso mesmo, não pode ser visto apenas como a desgravação de algumas linhas tarifárias. (NUNES, 2017a).

A centralidade do acordo teve, portanto, continuidade na gestão do ministro Nunes, assim como a ideia do livre comércio como promotor dos objetivos econômicos que o Brasil buscava atingir e que estavam nas metas do governo Temer. A gestão Nunes prosseguiu com as negociações e novas trocas de propostas foram feitas em 2017: 27ª rodada em março, 28ª em julho, 29ª em outubro, 30ª em novembro e 31ª em dezembro⁶³ (COMISSÃO EUROPEIA, 2022). Mesmo assim, poucos avanços foram obtidos nas concessões de ambos os lados e em dezembro do mesmo ano o MRE anunciou que o diálogo seria retomado em 2018. Nesse ano, mais cinco rodadas de negociações foram realizadas: 32ª rodada em março, 33ª em junho, 34ª em julho, 35ª em setembro e 36ª em dezembro (COMISSÃO EUROPEIA, 2022). O objetivo de encerrar as negociações ainda no governo Temer não foi atingido e o assunto ficou para o próximo governo.

No que diz respeito ao acordo, portanto, a gestão Nunes à frente do Itamaraty esteve em sintonia com o presidente Temer e com Serra em relação à importância da parceria comercial e ao ritmo célere das negociações, visando a conclusão das negociações como legado do governo Temer. Ainda que não tenha obtido esse resultado, é inegável que os diálogos com a União Europeia avançaram sob a gestão Nunes e isso trouxe benefícios para o seu sucessor.

⁶³ COMISSÃO EUROPEIA. Documentos sobre o acordo União Europeia-Mercosul. Relatórios das rodadas de negociação, 2022. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/documents_en

Apenas para registro da passagem de Nunes frente ao MRE é importante salientar que em outras pautas o ministro mostrou divergências ideológicas em relação ao presidente Temer, como na atenção dispensada à questão migratória⁶⁴ e a decisão de aceitar a condenação do Brasil na Corte Interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA) no caso do assassinato de Vladimir Herzog⁶⁵.

A postura de Nunes enquanto ministro também merece destaque, visto que adotou tom mais ameno e conciliador em suas falas, exceto quando confrontado no começo de sua gestão pela ministra das Relações Exteriores da Venezuela, Delcy Rodríguez. Ainda assim, Nunes foi menos beligerante em relação a questão venezuelana e mais ativo frente a pasta do que seu antecessor. O ministro Nunes liderou posturas progressistas na Assembleia-Geral da ONU que discutiu a adoção do pacto global para as migrações e reagiu de maneira contundente diante da pressão dos EUA para que Temer implementasse mais medidas para isolar a Venezuela, afirmando que o Brasil somente adota sanções de forma multilateral (ALENCASTRO, 2018). Quando comparado ao presidente Temer diante de questões internacionais áspersas, as reações de Nunes estiveram mais alinhadas à tradição de comedimento MRE.

Em resumo, a política externa conduzida por Temer e implementada por seus ministros possuía como um de seus eixos principais a abertura comercial e podemos situá-la como um complemento das medidas econômicas de caráter liberalizante adotadas pelo governo. Nesse sentido, a conclusão das negociações com a União Europeia seria a coroação dos esforços de abertura e sinalizariam o novo rumo da economia brasileira não apenas para o nível interno, mas especialmente para os possíveis investidores externos que haviam se afastado do país nos últimos anos.

O governo conseguiu colocar em prática parte das promessas feitas no documento Uma Ponte para o Futuro, como a reforma trabalhista e o teto de gastos, recompensando setores do mercado e do empresariado que apoiaram o impeachment de Dilma e que rechaçavam a condução política econômica de seu governo. O final do governo Temer, no entanto, foi melancólico: o

⁶⁴ “Itamaraty é o último ministério digno do governo Temer” (ALENCASTRO, 2018). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mathias-alencastro/2018/07/itamaraty-e-o-ultimo-ministerio-digno-do-governo-temer.shtml>

⁶⁵ “Aloysio Nunes elogia ordem da Corte para investigar caso Herzog” (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Disponível em: <https://agenciabrasil.abc.com.br/justica/noticia/2018-07/aloyisio-nunes-elogia-ordem-da-corte-para-investigar-caso-herzog>

presidente teve altas taxas de rejeição e intensava crise política instalou-se no país em 2018 devido às inúmeras denúncias de corrupção que envolviam a cúpula do Executivo brasileiro.

O antipetismo grassava entre boa parte da opinião pública e a campanha eleitoral daquele ano girava em torno de disputas ideológicas de maneira inédita desde a redemocratização. Como já discutido por vários autores da Ciência Política, o eleitorado brasileiro, mesmo que sem conhecer nuances de suas ideologias, sempre votou de acordo com as suas preferências (SINGER, 2000). Porém, a literatura aponta maior engajamento e identificação com questões ideológicas nas eleições de 2018, provavelmente por conta da internet e das redes sociais. A intensa polarização entre esquerda e direita⁶⁶, representadas pelos candidatos Fernando Haddad (PT) e Jair Bolsonaro (PSL) transbordou para assuntos que ocupavam menos espaço durante as eleições, como a política externa. Mais uma vez, a questão da Venezuela e do apoio do PT à presidentes de esquerda na América Latina foram usadas para desabonar o compromisso do partido com a democracia e acusá-lo de uso indevido de recursos para financiamento desses governos no exterior.

O favoritismo do então candidato Bolsonaro na reta final da campanha suscitou temores a respeito de como seria a condução da política externa em seu governo, visto a truculência do seu discurso em todos os temas e a animosidade contra os países vizinhos com governos de viés político diferente do seu. O programa de governo do candidato intitulado “O Caminho da Prosperidade” conferiu pouco espaço para o tema, destacando o fomento ao comércio exterior, a ênfase aos acordos bilaterais e a recusa em firmar acordos comerciais espúrios (PSL, 2018). O documento não especifica quais acordos entrariam nessa categoria e nem com quais parceiros, apenas mencionando que alguns países foram “preteridos por razões ideológicas” (PSL, 2018). O programa de governo e entrevistas do candidato ao longo da campanha deixaram evidente que as pretensões de Bolsonaro para a política externa estavam centradas no comércio “com países de primeiro mundo” e na “desideologização” do relacionamento do Brasil com outros países da América Latina, especialmente a Venezuela⁶⁷ (G1, 2018).

Mesmo com a desconfiança causada pelas poucas propostas de Bolsonaro para a área, os acenos sobre abertura comercial mostravam certa continuidade aos esforços empreendidos pelo

⁶⁶ Citadas aqui de maneira simplificada, tal qual foram apresentadas na campanha eleitoral e pela mídia. A discussão entre as nuances dessas vertentes ainda é rasa fora dos círculos acadêmicos, fato que favorece discursos políticos simplórios e maniqueístas, como assistimos no período mais recente. O problema se agrava quando se trata de política externa, questão complexa e distante do cotidiano dos cidadãos e cidadãs.

⁶⁷ G1. Jair Bolsonaro: as promessas do candidato do PSL à Presidência, 11 de outubro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>

governo Temer e afiançavam que não haveria ruptura com os preceitos do Itamaraty. O próprio ex-ministro Nunes fazia coro a essa ideia, dizendo em uma entrevista que o resultado da eleição de Bolsonaro à presidência não seria bom para as relações exteriores porque levantaria polêmicas “que não interessam ao Brasil”, mas ressaltando que o Congresso e o Poder Judiciário seriam guardiões da posição multilateralista da PEB e que não havia “nenhuma perspectiva de retrocesso na atuação internacional brasileira⁶⁸” (SENRA 2018).

De fato, poucos poderiam prever o rumo que a política externa brasileira tomaria a partir da vitória de Bolsonaro à presidência e que não seria apenas o multilateralismo que estaria ameaçado, mas alguns dos pilares da PEB.

3.1.2. O governo Bolsonaro (2019-2022)

Oriundo da carreira militar, Bolsonaro entrou para a vida política vencendo as eleições de 1988 como vereador na cidade do Rio de Janeiro (1989-1991), apresentando-se como representante dos militares na vereança carioca. Posteriormente, lançou-se como deputado federal (1991-2019). A sua vinculação partidária sempre esteve ligada aos partidos do chamado “centrão”, ou seja, que possuem pouca ou nenhuma coerência ideológica e buscam exclusivamente atender aos seus interesses junto ao Poder Executivo. Bolsonaro passou a ser mais reconhecido pela criação de polêmicas e retórica agressiva, postura que, aliada ao seu desempenho inexpressivo dentro da Câmara, manteve-o no chamado “baixo clero⁶⁹” do Congresso por toda a década de 1990 e início dos anos 2000.

No que se refere às suas orientações ideológicas enquanto político, pode-se afirmar a partir de sua formação militar e das suas declarações ainda enquanto vereador que a primeira camada de suas crenças está baseada no conservadorismo, corrente política com nuances que diferem em cada país, mas que pode ser resumida como a defesa da família heteronormativa, da propriedade, da pátria e da religião como instituições tradicionais e fundantes de uma sociedade. O conservadorismo é, em geral, avesso às mudanças políticas e sociais, mas caso ocorram, devem preservar esses elementos de acordo com a tradição de seu país. Em relação à identificação do conservadorismo ao

⁶⁸ SENRA, R. Bolsonaro não traria nenhum retrocesso a relações internacionais, diz Aloysio Nunes. BBC News, 27 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45663950>.

⁶⁹ Baixo clero é uma expressão utilizada para designar deputados que não desempenham funções importantes na organização da Câmara e nem apresentam proposições importantes ou de destaque (MESSENERG, 2010). Em contraste, o alto clero se refere aos deputados mais ativos e relevantes dentro da Casa legislativa.

espectro político, pode-se situá-lo à direita a parte da proposta de Bobbio (1995): a direita entende as desigualdades sociais como naturais e não como resultado de desajustes no modelo econômico e social, como a esquerda. Essa classificação, no entanto, não é suficiente para enquadrar o conservadorismo de Bolsonaro e nem da nova direita internacional, visto que essa nova vertente vai além da de discussões econômicas e enfatiza temas sociais que preocupam cada sociedade, mas geralmente estão relacionados às questões morais, como o aborto, a legalização das drogas, etc.

São essas pautas que levaram Bolsonaro à notoriedade ao longo dos seus 28 anos de vida pública como deputado. Durante os anos 1990, com a consolidação da democracia e a estabilidade econômica derivada do Plano, o discurso radical de Bolsonaro contra os direitos humanos (atacando especialmente a população LGBTQIA+ e as mulheres), a favor da ditadura militar e de apologia à tortura e à violência não encontrava eco suficiente para tirá-lo do baixo clero da Câmara. A mesma situação se repetiu nos governos de Lula, com os resultados econômicos e de políticas sociais; porém, a partir do governo Dilma os grupos conservadores aumentaram e se organizaram, encontrando em Bolsonaro um representante de suas ideias que poderia, pela primeira vez, chegar à presidência. Nesse momento, somou-se ao discurso de Bolsonaro o tema de combate à corrupção, também relacionado às questões morais e sociais, coroando o seu ideário e impulsionando a sua imagem junto ao eleitorado.

Mudde (2019) também classifica Bolsonaro na categoria de ultradireita, visto que, enquanto candidato, não se opôs diretamente à democracia⁷⁰ e participou das eleições, mas extremamente hostil à maneira como as instituições democráticas funcionam e apresentando-se como representante autêntico do povo e da maioria (nessa visão, subjugada pelas minorias que haviam conseguido acesso a mais direitos nos governos do PT). Bolsonaro exacerbou o seu discurso de acordo com a atmosfera política brasileira e moldou-se não apenas à conjuntura doméstica, mas também internacional, inserindo-se nas guerras culturais⁷¹ que voltaram com força nas primeiras

⁷⁰ Porém, cabe discussão sobre essa classificação visto que Bolsonaro ameaçou a democracia em diversas ocasiões durante o seu mandato como presidente, aproximando-se da caracterização de extrema direita.

⁷¹ Hunter (1991) definiu as guerras culturais como a reação dos conservadores norte-americanos ao movimento de contracultura da década de 1960 que gradualmente introduziu no debate público pautas progressistas. As décadas de 1970 e início de 1980 assistiram à incorporação das pautas pelos direitos das mulheres, da população negra e dos homossexuais não apenas na cultura e nas artes, mas também nas discussões políticas e nas políticas públicas, ocasionando a indignação de setores conservadores daquela sociedade. Medidas laicizantes como o fim do ensino religioso, a introdução da educação sexual no currículo escolar e o banimento de leis que discriminavam os homossexuais, entre outras, foram o estopim para a organização de diversos setores conservadores. A chamada “Nova Direita” que reuniu esses grupos conseguiu espaço dentro do Partido Republicano e começou a mobilizar o voto cristão evangélico. Rapidamente o debate político passou a orbitar em torno de questões morais em detrimento de outras pautas de interesse da população, como as questões econômicas ou de saúde pública, por exemplo (HUNTER, 1991). A eleição do presidente Ronald Reagan (1981-1989), notório anticomunista e defensor ferrenho de valores religiosos coroou esse processo. Recentemente, na segunda década do século XXI, Donald Trump retomou com sucesso a narrativa das

décadas dos anos 2000 nos EUA e na Europa. O impulso para as guerras culturais tem origem, segundo Mudde (2019) na quarta onda de extrema direita que surge nos países ocidentais na primeira década do século XXI.

Por fim, um elemento de natureza econômico foi adicionado ao mosaico ideológico de Bolsonaro à medida que o político crescia nas pesquisas de intenção de voto para presidente, em particular no ano de 2017: o liberalismo. Naquele ano, Bolsonaro acenou para o mercado financeiro e o empresariado ao se declarar como liberal (BOGHOSSIAN; CARNEIRO, 2017), ainda que tivesse dificuldade de expressar as suas propostas para além da privatização e do combate à corrupção, que não são as bandeiras centrais dessa corrente. É provável que Bolsonaro estivesse se referindo à uma das camadas do liberalismo, ou seja, enquanto teoria sobre as interações econômicas e sobre o livre mercado que beneficia os indivíduos através da troca de bens (FREEDEN, 2015).

O liberalismo é mais amplo do que a sua visão sobre economia e tem como princípios centrais, a liberdade (de onde provém a sua raiz etimológica), o Estado de Direito e a independência dos indivíduos. Isso não significa que exista consenso sobre esses princípios entre as diversas correntes do liberalismo e nem mesmo que se possa caracterizá-lo dentro do mesmo espectro político em todos os países. No Brasil, o liberalismo possui uma longa trajetória e é associado à direita, ainda que existam controvérsias, mas interessa aqui discutir a sua inegável associação ao ideário bolsonarista. Retomando a afirmação de Bolsonaro em 2017 de que era um liberal, a simples declaração não era suficiente para sustentar a campanha presidencial de 2018 e o plano de governo, especialmente na área em que existia maior expectativa de contraposição ao governo Dilma: a economia. A falta de profundidade do candidato em relação ao assunto foi sanada com a aproximação⁷² de Bolsonaro com Paulo Guedes, economista com doutorado pela Universidade de Chicago (EUA), informação que explicita parte de sua vinculação ideológica: é do departamento dessa universidade, conhecido como Escola de Chicago⁷³, que surgiram os principais trabalhos críticos à regulação do capitalismo nas décadas de 1950 e 1960, embasando a implementação de políticas neoliberais nas décadas de 1970 e 1980 nos EUA, no Chile e no Reino Unido.

guerras culturais, adaptando-a para a conjuntura atual de insatisfação da classe média norte-americana e utilizando novos métodos de divulgação dessas ideias pelas redes sociais. No caso brasileiro, as mudanças provocadas pelo governo do PT provocaram a reação dos conservadores e a guerra cultural citada.

⁷² Intermediada por Winston Ling, fundador do Instituto de Estudos Empresariais (ROCHA, 2018).

⁷³ É importante frisar que Escola de Chicago é, além de uma escola de pensamento originada em 1930 dentro da Universidade de Chicago, uma metodologia. A partir da década de 1980 se tornou sinônimo de neoliberalismo por conta dos chamados Chicago Boys, grupo de economistas formados pela Universidade de Chicago que trabalharam na ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990).

O neoliberalismo é uma variante do liberalismo surgida na segunda metade do século XX e que advoga os benefícios do livre mercado irrestrito e autorregulado, modelo no qual as funções do Estado são criar condições para a eficiência do setor privado e promover a liberdade individual (STEGGER; ROY, 2010).

Guedes possuía experiência no mercado financeiro e era um dos fundadores do Instituto Millennium, *think tank* criado em 2006 para divulgar ideias pró-mercado. Com essas credenciais, Guedes seu tornou o fiador de Bolsonaro junto ao empresariado e foi nomeado ministro da Economia de seu governo, possuindo um papel importante na elaboração da política comercial brasileira que abordaremos na próxima seção deste capítulo. A partir da adesão de Guedes ao projeto de Bolsonaro surge também a junção⁷⁴ do conservadorismo com o neoliberalismo. Para Santos⁷⁵ (2019), “a questão não é a novidade do conservadorismo e do neoliberalismo na sociedade brasileira, mas o fato de se expressarem abertamente, de se aproximarem e se fortalecerem de forma conjunta.”

Alguns entrevistados fizeram críticas sobre o entendimento de Paulo Guedes e da sua equipe sobre a abertura comercial e resolvi reproduzi-las no trabalho por entender que fornecem indícios sobre aspectos ideológicos que guiaram o Ministério da Economia sob a gestão Guedes:

Eu acho que a política comercial brasileira passou a ser mais dogmática. Ela passou a não olhar para outros aspectos. Ou seja, tudo o que é abertura é bom. Tudo o que estimula a exportação é subsídio. E não é assim. É uma visão muito inocente do que acontece no comércio internacional. Vários países usam, inclusive bancos estatais para promover suas exportações, fazem acordos comerciais do seu interesse e estimulam as exportações de bens e serviços na mesma medida em que estimulam a abertura. Teve muita gente neófito para algumas áreas do governo brasileiro e sobretudo no comércio exterior. Nessa área eles simplesmente entendiam que a indústria compra (a ideia da) abertura comercial e ponto final. Mas foi o que ocorreu. Na medida que se propôs, significava uma abertura unilateral com os países

⁷⁴ O casamento entre essas duas ideologias não é consenso em outros países. Nos EUA, por exemplo, expoentes do conservadorismo como Russell Kirk empregam o termo “liberalismo” pejorativamente, relacionando-o com um Estado intervencionista, perdulário e demasiadamente preocupado com a proteção de direitos de grupos minoritários (FREEDEN, 2015).

⁷⁵ A autora argumenta que o neoliberalismo aportou no Brasil no governo de Fernando Collor de Mello (1989-1992), em algumas medidas adotadas por Fernando Henrique Cardoso (1998-2003) e não saiu de cena nem mesmo nos governos petistas, com a diferença que estes últimos possuíam uma orientação distributiva (SANTOS, 2019).

da Ásia, tudo ao mesmo tempo. A gente não passa nenhuma reforma tributária. A gente está com dificuldade em várias agendas de competitividade. Mas a abertura, por outro lado, ganhou uma velocidade diferente, estava ganhando uma velocidade diferente. **(Representante de organização de cúpula da indústria n. 01, janeiro de 2022)**

A mesma impressão de que a abertura comercial era uma espécie de axioma para o governo Bolsonaro foi reportada por outros dois em passagens muito breves. Um representante de entidade de cúpula se referiu aos membros da equipe de Guedes que se ocupavam da política comercial como “templários” que possuíam apenas certezas a respeito do assunto. Outro entrevistado se referiu a ideologia do governo como “ultraliberal”.

Além de Guedes, Bolsonaro buscou outros ministros com perfil ideológico similar e que estivessem em sintonia com o seu eleitorado. É de especial importância para a presente pesquisa o ideário que motivava o primeiro ministro de Relações Exteriores do governo de Bolsonaro, o diplomata Ernesto Araújo (no cargo entre 01 de janeiro de 2019 e 29 de março de 2021). Foi sob a sua passagem pelo MRE que as negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia foram concluídas, daí a relevância do papel do então ministro.

Araújo trabalhou com o então embaixador Mauro Vieira na Embaixada do Brasil nos EUA (2010-2014) e chamou a atenção do jornalista, escritor e autodenominado filósofo Olavo de Carvalho ao escrever um artigo intitulado “Trump e o Ocidente” em 2017. Como o título sugere, o texto elogia Donald Trump e discute a retomada da identidade e das tradições ocidentais sob o seu governo. A partir do vínculo inicial estabelecido com Carvalho, Araújo foi indicado para o cargo de chanceler. Carvalho foi um propagador⁷⁶ do conservadorismo e do livre mercado no Brasil que conquistou espaço considerável na internet a partir da criação de seu blog, em 1998, e posterior participação nas primeiras redes sociais que surgiram no Brasil na primeira década dos anos 2000. Sem dúvidas, foi um dos apoiadores da criação do movimento que favoreceu Bolsonaro enquanto candidato e, posteriormente, como presidente.

⁷⁶ Discordo da denominação ideólogo porque, em minha visão, a obra de Carvalho fez a tradução e adaptação do ideário de extrema direita europeu e norte-americano ao contexto brasileiro. Não existe na extrema direita brasileira como um todo (pelo menos até agora) novidade nessas ideias ou a criação de novos conceitos, apenas adequação ao contexto histórico e cultural do país. Além das ideias, o método de argumentação agressivo e de propaganda falaciosa é mimetizado, como no caso das acusações de que as escolas no Brasil estariam doutrinando as crianças e ensinando práticas sexuais. Hunter (1991) e Hartman (2015) relatam que a mesma estratégia foi utilizada nos EUA entre os anos 1970 e 1980 pela extrema direita. A similaridade das fake news (o termo ainda não havia sido criado) impressiona.

Araújo era um neófito junto às ideias ultraliberais até o governo Dilma, ainda que não fosse um entusiasta do PT e se identificasse com o conservadorismo. Os protestos de junho de 2013 alimentaram o seu patriotismo e participou das campanhas a favor do impeachment de Dilma, aderindo às posições mais radicais que se fortaleciam naquele momento.

Assim, o seu discurso de posse como ministro reflete à sua adesão à direita radicalizada, demonstrando desde o início de sua gestão qual seria a nova inflexão da política externa brasileira. O tom ufanista do discurso complementa o extremismo das ideias apresentadas, que podemos dividir da seguinte maneira segundo a tipologia da ultradireita elaborada por Rydgren (2018): 1) o nacionalismo extremado; 2) o populismo antiestablishment; 3) autoritarismo; 4) o anticomunismo e o 5) globalismo. Sobre o primeiro ponto, trata-se da mistificação do passado, como nas passagens em que o ministro cita figuras do período monárquico brasileiro e o cultivo da tradição, palavra empregada várias vezes no discurso. O populismo se caracteriza pelo ressentimento contra as elites que se afastaram do povo e isso inclui os diplomatas, como nas passagens em que diz que o Itamaraty “não pode achar que é melhor do que o Brasil (...) não pode achar que não faz parte do Brasil⁷⁷” (ARAÚJO, 2019); 3) autoritarismo, expresso na ideia de que Bolsonaro representava um líder forte, como no trecho “na luta extraordinária que ele travou e está travando para reconquistar o Brasil e devolver o Brasil (sic) aos brasileiros (...) está libertando o Brasil” (ARAÚJO, 2019). O anticomunismo surge apenas em uma passagem, quando o ministro disse que o socialismo foi impedido de dominar o país “porque alguém foi lá e não deixou”, mas reaparece fortemente no último elemento, o globalismo. Esse conceito resume não só as ideias de Araújo e da ultradireita sobre as relações internacionais, mas se tornou o mote da política externa brasileira durante o mandato de Araújo, substituindo os seus preceitos básicos e a sua tradição.

O termo globalismo⁷⁸ ou Nova Ordem Mundial (NOM) ganhou notoriedade⁷⁹ ao ser proferido pelo então candidato à presidência dos EUA, Patrick (Pat) Buchanan nas eleições

⁷⁷ ARAÚJO, E. Discurso de posse. Brasília, 02 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>.

⁷⁸ Alguns trabalhos no Brasil apontam Carvalho como responsável pela criação desse conceito, mas cabe frisar que ele só contribuiu para a adaptação e propagação desse e outros termos de extrema direita no país. As suas origens, assim como o restante do repertório conservador, estão nos EUA.

⁷⁹ Buchanan popularizou o termo, mas Smith (2021) demonstra que o globalismo provém de uma longa linhagem de pensamento da extrema direita dos EUA que começa na década de 1950. Segundo o autor, dois grupos foram responsáveis pela maior parte da literatura existente sobre o globalismo: a Sociedade John Birch e o “Libert Lobby” (extinta em 2001), ambos criados em 1958 e dedicados à propagação de ideias nacionalistas, anticomunistas, anti livre-comércio, anti-imigração e de Estado mínimo, além de teorias conspiratórias. A Libert Lobby era famosa pelo viés racista e antisemita, enquanto a Sociedade John Birch ainda está ativa e apoiou Donald Trump. Atualmente, o chamado “bircherismo” ocupa espaço significativo dentro do partido Republicano e as suas ideias, antes marginais no debate político, são aceitas por parte significativa da população.

primárias do partido Republicano em 1992. É um conceito ambíguo utilizado como sinônimo de degeneração do fenômeno da globalização, orquestrada pelas elites de todo o mundo (políticos, empresários e organizações internacionais, como a ONU) para sobrepujar a soberania dos Estados do Ocidente⁸⁰ e destruir os seus valores e heranças culturais. O globalismo seria, portanto, um inimigo a ser combatido através do nacionalismo e quem se opõe a essa conspiração é denominado antiglobalista.

No Brasil, Araújo foi um dos principais divulgadores da ideia de globalismo, buscando omitir alguns de seus aspectos menos palatáveis para o público brasileiro, como o antisemitismo já citado, o racismo⁸¹ e a aversão aos acordos de livre comércio, que são vistos como um dos instrumentos do globalismo para enfraquecer as economias ocidentais. No que diz respeito aos acordos comerciais, Araújo pregava exatamente o oposto e foi um forte defensor da abertura de negociações com mais mercados, incluindo os asiáticos. Um dos entrevistados fez o seguinte comentário sobre esse tema, utilizando, inclusive, o termo “globalista”:

Hoje você tem um secretário de comércio exterior que é globalista. Ele acha que o imposto de importação do Brasil tinha que ser zero para tudo. E a gente, por exemplo, até hoje não descobriu ainda quem foi que disse para ele que o Brasil tem interesse num acordo com a Coreia do Sul. Mas o Brasil está negociando. Nossas entidades fizeram vários estudos e em todos eles, em todos esses estudos, nós descobrimos, por exemplo, que depois que o acordo chega ao seu final, ou seja, em que todos os produtos estejam totalmente desgravados, a Coreia do Sul teria um aumento do Produto Interno Bruto em função do acordo. O Brasil teria prejuízo e nenhum setor industrial teria ganhos. E pior. Se você olhar o que é produto agrícola, se você tirar o arroz os coreanos não vão conceder nenhum benefício. Se você tirar o arroz, a agricultura também tem prejuízos. Então a gente não sabe quem foi que disse para o secretário e para o ex ministro das Relações Exteriores (Ernesto Araújo) que havia algum interesse em negociar um

⁸⁰ O Brasil não é considerado como parte do Ocidente enquanto cultura e conjunto de valores, mas a extrema direita dos EUA fez uma concessão ao Brasil ao não salientar esse fato em troca de apoio à nível internacional. Isso não significa que o Brasil tenha sido aceito, de fato, como parte do mundo ocidental.

⁸¹ Isso não quer dizer que o Brasil não seja um país racista. A distinção aqui se refere às diferenças entre a Europa e o Brasil nessa pauta e a forma como o racismo está estruturado em cada sociedade. O que quero deixar em destaque é como a extrema direita adaptou todos os nuances de seu discurso para o público brasileiro, inclusive omitindo ou suavizando os seus aspectos mais controversos, diferentemente do que ocorre na Europa, onde o discurso é abertamente racista e xenófobo.

acordo com a Coreia do Sul ou com o Canadá. Só que com o Canadá nós começamos a pensar já com um pouquinho de conhecimento do que era o acordo com a União Europeia. Então a resistência foi menor. **(Representante de organização setorial da indústria n. 03, janeiro de 2022)**

Araújo citou o termo globalismo no discurso de posse por oito vezes, dizendo que “constitui-se no ódio através das suas várias ramificações ideológicas”, mas ao falar sobre comércio, disse que “um dos instrumentos do globalismo (...) é espalhar que, para fazer comércio e negócios, não se pode ter ideias nem defender valores” (ARAÚJO, 2019). Em seguida, salientou que a partir da sua gestão o Itamaraty se engajaria na promoção do comércio e que implementaria uma política de negociações comerciais moderna, mencionando que os acordos negociados até então estavam no modelo da década de 1990.

Sem citar o acordo com a União Europeia, Araújo fez uma referência ambígua:

Em alguns casos também estamos negociando esses acordos desde os anos 90, e até agora, em alguns casos, vão involuindo com o passar do tempo. Nós negociamos esses instrumentos em abstrato, e não aquilo que deveríamos fazer, que são entendimentos efetivos direcionados às nossas potencialidades concretas. Nós negociamos muitas vezes a partir de uma posição de fraqueza, como se estivéssemos implorando acesso a mercados, quando na verdade deveríamos negociar a partir de uma posição de força, como um dos maiores e potencialmente o maior produtor de alimentos do mundo, por exemplo. (ARAÚJO, 2019).

De fato, o Itamaraty trabalhou ativamente para a conclusão das negociações cumprindo com o roteiro estipulado pelo discurso de posse do ministro. Após o encerramento das negociações, ainda em Bruxelas, Araújo participou de uma coletiva de imprensa de tom elogioso ao acordo e que reforçava a ideia de abertura do comércio brasileiro para o mundo, uma das agendas prioritárias de Paulo Guedes. Mas apesar de Araújo louvar por diversas vezes o trabalho em conjunto dos ministérios (Araújo, 2019b), o que de fato ocorreu em alguns aspectos, proponho nesta pesquisa que o Itamaraty perdeu espaço para o Ministério da Economia na pauta comercial, discussão que abordaremos na próxima seção.

A respeito da ideologia do Executivo brasileiro durante a fase de conclusão das negociações, percebe-se que a mudança ideológica a favor do livre comércio a partir do governo Temer foi um dos eixos que permitiram a conclusão das negociações no mandato de seu sucessor. O governo

Bolsonaro deu continuidade e aprofundou o viés aberturista sob forte liderança do Ministério da Economia enquanto o Itamaraty, ainda que compartilhasse a mesma lógica, foi ofuscado.

Em resumo, as ideologias discutidas até aqui foram um dos filtros utilizados pelos tomadores de decisão para avaliar a conjuntura internacional favorável ao encerramento das negociações com a União Europeia e acelerar as tratativas. O entendimento nos dois governos analisados de que a abertura do mercado brasileiro através de acordos de livre comércio seria benéfica e necessária para a economia do país permeou as políticas externa e comercial no período.

3.2 A mudança de lócus da política comercial

Abordaremos, a partir de agora, a questão da mudança de competência decisória sobre a política comercial brasileira nos governos de Temer e especialmente de Bolsonaro. Os depoimentos colhidos nas entrevistas demonstraram que esse foi um fator doméstico significativo para a conclusão das negociações do acordo, coincidindo com a hipótese levantada no trabalho. Antes de comentar sobre o momento mais recente da política comercial brasileira e a sua relação com o acordo, cabe retomar algumas questões conceituais que apareceram também nas entrevistas. Os termos política externa, diplomacia econômica e política comercial foram usados de forma intercambiável por vários entrevistados, ou tendo apenas parte de seu significado mencionado como se representasse o todo, fato que demonstrou que os significados desses conceitos e os seus objetivos são compreendidos de maneira diferente por profissionais que lidam com o tema diariamente.

Apesar da presente pesquisa não ter como pretensão aprofundar a discussão conceitual, considero que a mistura de termos é um dado relevante extraído das entrevistas e que seja importante retomar os significados e explicar de forma sucinta como a política externa e a política comercial estão interligadas. Sem dúvidas, essa interconexão resulta na miscelânea de termos e nos questionamentos sobre as atribuições do MRE diante do comércio, como demonstram os comentários de dois entrevistados sobre a pesquisa que registro abaixo:

“Isso que você está falando (o acordo) não tem relação com diplomacia e nem com o Itamaraty, o que você está querendo falar está na Economia. Não tem a ver com política externa.” **Representante do setor industrial, janeiro de 2022**

“É melhor você remarcar a entrevista comigo. Refaça as perguntas (sobre o papel do Itamaraty) porque está fora da pauta de comércio e não tem relação com esse tema.” **Representante do setor agrícola, março de 2022**

Segundo Morin e Paquin (2018) retomar os significados desses conceitos é um exercício pouco praticado também na literatura e deveria ser feito com mais frequência, principalmente porque não são estáticos e devem acompanhar as mudanças concretas da política. O conceito de política externa, por exemplo, passou por inúmeras reformulações e decidimos, para fins deste trabalho, adotar a definição de Pinheiro (2004): “conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder” (PINHEIRO, 2004:05). Assim, a política externa, entendida como política pública, engloba grande variedade de ações de um Estado para atingir os seus interesses e tem como o seu principal instrumento a diplomacia, cujo enfoque é a interação entre o Estado e os demais atores internacionais, incluindo não-estatais. Nas palavras de Hocking (2016:71), “a diplomacia fornece os meios para que a política externa se torne efetiva” e pode-se acrescentar que utiliza técnicas de negociação como a sua principal ferramenta. Para não deixar dúvidas sobre a diferença e a complementariedade entre os dois termos, Cervo (2008:9) elucida que “a política externa fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável por seus acertos e erros. Diplomacia sem política não passa de conduta vazia (...)”.

Entre os vários temas tratados pela diplomacia, destaca-se a diplomacia econômica, que engloba a promoção comercial e de investimentos, as negociações comerciais e a cooperação internacional para o desenvolvimento. Por último, a política comercial externa pode ser entendida como o conjunto de decisões políticas e econômicas tomadas por determinado governo para atingir os seus objetivos internos e externos em termos de comércio (COHEN, BLECKER, PAUL, 2003), ou seja, conciliando pressões de grupos domésticos e oportunidades de comércio com outros países.

Ainda que os três conceitos possuam interconexão e possam ser operados simultaneamente pelos Estados, cada país adota um formato diferente para o gerenciamento desse processo e para a tomada de decisões. O grau de interferência do Estado no tema varia também e outras características, como o estágio de desenvolvido do país, o tipo de sistema político, o volume de comércio, o tamanho de sua participação no comércio internacional e o seu histórico no tema também influenciam quais ministérios ou departamentos serão responsáveis pelo assunto.

De maneira geral, os ministérios de relações exteriores são os principais incumbidos da tarefa de coordenar a política comercial externa com o apoio de suas representações externas, enquanto outros órgãos ou agências são responsáveis por sua formulação. A complexidade do tema exige, no entanto, a coordenação com outros ministérios e departamentos da burocracia estatal que tratem das pautas de economia, agricultura, indústria, infraestrutura e, cada vez mais, meio ambiente. Segundo Okano Hejimas (2016), a difícil tarefa de coordenar todas as dimensões envolvidas na formulação da política comercial externa fez com os governos dissolvessem a divisão artificial entre a política e a economia ou, em outras palavras, entre os ministérios de relações exteriores e os outros ministérios e departamentos envolvidos no tema.

Ainda segundo a autora, durante as décadas de 1980 e 1990 a Austrália, a Argentina e o Canadá colocaram todos os departamentos relacionados ao comércio exterior sob responsabilidade de seus respectivos ministérios de relações exteriores. Os EUA seguiram tendência inversa e pulverizaram o tema em mais de vinte departamentos e agências⁸², criando um desenho institucional complexo e que nem sempre produz uma política comercial coerente, crítica que se tornou mais frequente entre analistas durante a administração Trump (MEYER; SITARAMAN, 2019).

De qualquer forma, ao observarmos os arranjos institucionais de outros países, nota-se que atualmente existe a propensão de centralização da política comercial em um número menor de órgãos por conta de quatro fatores principais: a crescente importância da pauta para países desenvolvidos e em desenvolvimento; a inclusão de agendas sensíveis e de alto nível de tecnicidade, como o meio ambiente e a segurança digital; a pressão por mais diálogo e transparência com a sociedade civil; e, por fim, a existência de um ambiente internacional cada vez mais tenso e complexo. Ainda que a política comercial continue perpassando diversas pastas e áreas em qualquer burocracia estatal, é necessário que um departamento ou ministério assuma a maior parte de sua condução para que exista uma resposta final inteligível e unificada.

⁸² O principal departamento é o US Trade Representative (USTR), que pertence ao Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos. Outros departamentos são (nomes na língua original): Bureau of Industry and Security (Department of Commerce), Council of Economic Advisors (pertence ao Executive Office of the President), Council of Environmental Quality, Directorate of Business Operations (Department of Defense), Directorate of Defense Trade Controls (Department of State), Export Products (Small Business Administration), Foreign Agricultural Service (Department of Agriculture), International Cooperation (Environment Protection Agency), International Policy Issues (Department of the Treasury), International Trade Administration (Department of Commerce), Office of Agricultural Policy (Department of State), Office of Bilateral Trade Affairs (Department of State), Office of Intellectual Property Enforcement (Department of State), Office of International Affairs (Department of Energy), Office of International Programs (Food and Drug Administration), Office of Multilateral Trade Affairs (Department of State), Overseas Private Investment Corporation, Trade Adjustment Assistance (Department of Labor), U.S. Commercial Service (Department of Commerce), U.S. Customs and Border Protection (Department of Homeland Security), U.S. EXIM Bank, U.S. International Trade Commission e U.S. Trade and Development Agency (USTDA). Fonte: Library of Congress, 2023 (<https://guides.loc.gov/united-states-trade-policy/policy-development-participants>).

3.2.1. O papel do MRE na política comercial brasileira

O caso brasileiro, tanto em termos da formulação da política comercial como a distribuição do tema entre a burocracia estatal possui algumas semelhanças com a Argentina e outros países latino-americanos⁸³, podendo-se citar a primazia do presidente nesse campo e da coordenação do MRE, responsável pela promoção comercial e que atua em conjunto com outros órgãos e ministérios que formulam, de fato, a política comercial.

Um dos entrevistados forneceu um breve histórico do papel do Itamaraty nessa área:

Antes, no Império e na velha República, era a Fazenda que cuidava de comércio exterior e de acordos comerciais com algum apoio dos diplomatas, porque falavam inglês e francês. Mas era o pessoal da área econômica, com os lobbies das indústrias, dos importadores, dos agricultores que era de fato responsável. E depois veio o mundo dos pós Segunda Guerra, do GATT e do FMI, Banco Mundial, ONU, e aí o Itamaraty começa a ter prevalência. E como era o único que falava inglês, ninguém falava, ficamos como o negociador brasileiro. Então o Itamaraty adquiriu um certo monopólio sobre negociações, mas não na formulação de política comercial, e sim na representação externa da política comercial brasileira. Nas primeiras dificuldades dos anos 50, com o Itamaraty defendendo o Brasil lá no GATT. Depois, reforma tarifária, a defesa do protecionismo a partir dos anos 60 e 70, com argumentos que eram fornecidos pela área econômica. Claro que não era o Itamaraty quem formulava a política comercial. Não é o Itamaraty que fixa a tarifa, os subsídios, os padrões fitossanitários, as normas técnicas, tudo isso são os ministérios setoriais ou os institutos. Então o Itamaraty criou, a partir dos anos 50 e 60, uma geração de diplomatas que no início eram até desprezados. Era o pessoal dos Secos e Molhados, ou seja, cuidavam da promoção comercial, tarefa entendida como desprezível pelos diplomatas da *Belle Époque* e da República Velha. Eles achavam que estavam no mundo da *high politics*, da alta política. Promoção comercial era tarefa de cônsul e, por isso mesmo, era uma carreira totalmente separada da

⁸³ A América Latina foi igualmente e profundamente influenciada pelo pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) a partir da década de 1950. Após o entusiasmo inicial com as ideias cepalinas, alguns países tomaram rumos diferentes, mas o impulso dos primeiros anos da CEPAL foi um marco para toda a região.

carreira diplomática até os anos 30. Demorou para criar uma mentalidade de promoção comercial, defesa comercial e política comercial no Itamaraty, que depois ficou poderosa, claro, a partir dos anos 50 e 60. O Itamaraty adquiriu uma enorme importância na área do GATT da política comercial. Então o Itamaraty sempre teve preeminência e até um monopólio na negociação. Mas ele tinha que esperar que a Fazenda, a Agricultura, o MDIC e que negociasse as tarifas, a proteção, as normas para que ele fosse defender aquilo no GATT, nas negociações, nas conferências externas e nos acordos da ALADI. **(Diplomata, setembro de 2021)**

Ainda que a dinâmica entre os ministérios e agências mude praticamente a cada novo governo, assim como o peso e a importância de cada órgão, o Itamaraty manteve constante a sua posição enquanto principal negociador, desempenhando função relevante de coordenador das temáticas comerciais junto à burocracia para a construção das posições brasileiras em negociações. Isso não significa, no entanto, que não exista certa confusão de outras atribuições causada pelas repetidas mudanças de competências entre os ministérios. O que se pode afirmar com segurança é que, ao longo de sua história, o Itamaraty manteve o monopólio do papel de negociador oficial do Brasil externamente e que a formulação da política comercial é feita por outros ministérios de competência técnica (Fazenda, Indústria e Agricultura). Persistem dúvidas, no entanto, sobre a delicada relação entre a política externa e a política comercial e como são mutuamente influenciadas. Este último ponto é, inclusive, pouco explorado na literatura.

Cabe lembrar que ao longo do século XX e especialmente após a década de 1930, a política externa e a política comercial estiveram vinculadas a ciclos desenvolvimentistas do Estado brasileiro, especialmente nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e de Ernesto Geisel. Assim, entendia-se que o comércio seria um dos eixos da política econômica desenvolvimentista⁸⁴ (cujo cerne é a industrialização) e que viabilizaria a suplantação dos problemas econômicos e sociais do país (SALOMÃO, 2017).

O Brasil também foi influenciado pelo trabalho da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), responsável por estruturar estratégias de comércio e desenvolvimento

⁸⁴Salomão (2017) destaca que o desenvolvimentismo tem mais de um significado. Entre os economistas, é unânime o entendimento de que se trata de uma política econômica, mas outros pesquisadores importantes na área possui outras definições: para Bielschowsky (2004) o desenvolvimentismo é uma ideologia e para Bresser-Pereira (2011) foi uma estratégia do Estado brasileiro entre 1930 e 1980.

para a região a partir da leitura de que as transações comerciais entre países ricos e pobres trariam desvantagens para estes últimos, ideia sintetizada no conceito de deterioração de termos de troca. De maneira sucinta, os países pobres exportam commodities que possuem preços inferiores aos bens industrializados exportados pelos países ricos, aumentando o abismo entre o centro e a periferia do capitalismo e consolidando a divisão internacional do trabalho. A solução para os países da periferia estaria na industrialização e, a fim de criar e consolidar os seus parques industriais, deveria ocorrer o processo de substituição de importações, ou seja, dar início à produção de bens industrializados de baixa complexidade. Dessa forma, a partir da década de 1950⁸⁵ o controle de importações foi implementado no Brasil promovendo, inicialmente, o estímulo necessário para a industrialização (SILVA, 2004) e um modelo protecionista de comércio que perdurou até os anos 1980.

Ainda na década de 1950, outro fato colaborou para a aproximação entre política externa e política comercial: surgiram os primeiros diplomatas com formação econômica (Roberto Campos⁸⁶, Edmundo Penna Barbosa da Silva, Otávio Dias Carneiro, entre outros) e que imprimiram ainda mais força à ideia de que o MRE deveria liderar os esforços desenvolvimentistas (CHEIBUB, 1985). Os conhecimentos na área de Economia permitiram que esses diplomatas ocupassem postos destacados no Departamento Econômico do MRE, na Divisão de Produtos de Base e na Divisão de Política Comercial do Ministério.

Assim, as décadas de 1960 e 1970 seriam o período de consolidação do desenvolvimentismo enquanto orientação institucional própria do Itamaraty (ARBILLA, 2000), formulando paradigmas para a atuação externa a favor do desenvolvimento econômico e social do país. Ainda durante os anos de 1960 surgiu uma nova vertente do pensamento cepalino, as Teorias da Dependência, cujo principal pressuposto era a existência de relações de dominação e dependência entre os países do centro desenvolvido e os periféricos. Diplomatas de destaque⁸⁷ como Oswaldo Aranha, Araújo Castro e San Tiago Dantas, com destaque para este último, se tornaram adeptos dessas visões de mundo e desenvolveram reflexões baseadas no conceito de dependência para a política externa brasileira, influenciando três chanceleres que atuaram entre 1969 e 1985: Mário Gibson Barboza, Antônio F. Azeredo da Silveira e Ramiro Saraiva Guerreiro (CERVO, 2008: 16).

⁸⁵ Silva (2004) aponta que o governo Dutra (1946-1951) foi o primeiro a estabelecer um sistema de licença para importações e que foi aperfeiçoado por Vargas no período seguinte quando, de fato, o Estado adota o nacional-desenvolvimentismo como norte da política econômica.

⁸⁶ Campos se afastou do desenvolvimentismo a partir dos anos 1970.

⁸⁷ Ficaram conhecidos como independentistas.

Importante mudança ocorreu na orientação da política externa entre 1961 e 1964, fortalecendo dentro do MRE a constituição de um pensamento próprio sobre a promoção comercial do Brasil: a formação da Política Externa Independente (PEI), que possuía como uma de suas principais diretrizes⁸⁸ a expansão do mercado externo para os produtos brasileiros, incluindo os manufaturados. Sob a lógica que imperava durante a Guerra Fria, a expansão de parceiros comerciais significava alcançar os mercados da então União Soviética e da República Popular da China, estabelecendo laços diplomáticos que contrariavam os interesses dos EUA. O Itamaraty passou a se engajar diretamente na promoção comercial a partir desse ponto e criou, em março de 1961, o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (SEPRO). A PEI permitiu que as decisões sobre comércio exterior se tornassem o âmago da política externa e possibilitou maior vinculação entre as duas pautas, ainda que cada ministério tivesse atribuições diferentes.

Outra contribuição da aproximação do MRE da política comercial durante a PEI foi a estratégia de aumentar a exportação dos produtos manufaturados para os países do chamado Terceiro Mundo. Segundo Silva (2004), tratou-se do início de um verdadeiro modelo de substituição de exportações, visto que gradualmente abriu negociações com outros países para a exportação de produtos de maior valor agregado que o Brasil já tinha condições de produzir. Os objetivos dessa estratégia eram transpor a substituição de importações que sustentou os primeiros esforços de industrialização e produzir, enfim, uma industrial que se tornasse independente a longo prazo. Esse modelo atingiu o ápice durante a ditadura militar nos governos de Costa e Silva, Médici e Geisel com resultados comerciais expressivos que a soma de crises ocorridas durante a década de 1980 suplantou. No entanto, a influência da política externa em aspectos da política comercial ficou como legado desse período até os dias de hoje⁸⁹, sem que exista um consenso sobre a sua extensão ou sobre a sua benignidade. Veiga (2006:95) ressalta que “o peso do paradigma de política externa na definição dos objetivos de política comercial não pode ser minimizado no Brasil” e salienta como consequência da visão do Itamaraty o protecionismo arraigado da política comercial e da mentalidade das elites brasileiras no geral. Ainda de acordo com o autor, a política comercial guiou-se pouco por questões estritamente comerciais, sendo subordinada aos objetivos da política externa.

Por outro lado, Cervo (2004) faz uma interessante provocação a esse respeito, enfatizando que o pensamento diplomático brasileiro que presidiu a política de comércio exterior durante a

⁸⁸ As outras diretrizes eram a formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos, a coexistência pacífica, a não-intervenção e a emancipação de territórios não-autônomos (VIZENTINI, 2004).

⁸⁹ Raros trabalhos, com a honrosa exceção de Silva (2004) se debruçam sobre o tema.

maior parte do período desenvolvimentista tentou, na verdade, corrigir o modelo de substituição de importações, alterando-o para a substituição de exportações.

Nos anos sessenta, os formuladores da política de comércio exterior já operavam esse outro modelo, o substitutivo de exportações, de origem diplomática, que não entrava nas reflexões dos economistas. Mas ao longo das décadas, não foram compreendidos nem apoiados por estes últimos, que se tornavam autoridades e decisores da República (CERVO, 2004: 15).

A despeito da discussão sobre o juízo de valor da participação da política externa nas questões comerciais, existe um legado pouco abordado pela literatura e o vínculo entre as pautas persiste até hoje, daí a importância de reflexões a respeito do tema.

A crítica sobre o uso da política comercial para a obtenção de objetivos de política externa reflete parte da dicotomia entre política e economia, além de soar estranha para quem se debruça sobre a área de RI, cujo cerne são as discussões sobre projeção de poder. Ou seja, desse ponto de vista, o comércio é uma das ferramentas à disposição para que os Estados atinjam os seus objetivos de aumento de poder.

O comércio é regularmente utilizado com fins políticos por muitos países e as duas questões que se colocam, geralmente, são sobre a capacidade de utilizar o comércio para fins políticos (e de arcar com possíveis prejuízos para a balança de pagamentos) e qual é a estratégia que sustentará essas ações. De qualquer forma, existe uma tensão em torno desse assunto não apenas na literatura, mas também na burocracia que trata de política comercial, visto o contraste entre a natureza técnica de alguns órgãos, como o MDIC, e as preocupações políticas do MRE.

A redemocratização trouxe novos desafios para a política comercial e os órgãos que dela se ocupam. Paralelo ao papel negociador do Itamaraty, desde a década de 1950 vigorava a preponderância da CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) na formulação da política comercial e de seu instrumental tarifário. Ainda que atuasse no âmbito do Banco do Brasil, a CACEX possuía autonomia e tinha como principal atribuição emitir licenças de importação e exportação e, portanto, as suas atividades estavam estreitamente vinculadas à proteção do mercado interno em relação às importações, estratégia ligada à política desenvolvimentista. De acordo com Fernandes (2011:8), a partir do aprofundamento das medidas protecionistas “a política comercial deixou de focar as contas externas e passou a responder às necessidades e vicissitudes da política industrial, baseada na proteção da produção nacional e substituição de importações”.

Em 1966, ocorreu uma mudança que vigorou até o fim do regime militar: surgiu o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex) com a intenção de centralizar a formulação da política comercial e tornando a Cacex a sua secretaria geral com funções executivas. Fernandes (2011) salienta que a *expertise* da Cacex permitiu que o órgão preservasse a sua importância dentro do aparato burocrático e suplantasse o Concex, “abocanhando as responsabilidades de outras instituições e não demorando a ser considerada a instituição por excelência e síntese da política comercial brasileira” (FERNANDEZ, 2011:10).

A CACEX ocupou, portanto, papel central na formulação da política comercial entre 1953 e 1990, quando o governo Collor promoveu grande mudança na área, a começar pela extinção desse órgão e a distribuição de suas competências entre diversos ministérios e agências governamentais. Eleito a partir de uma plataforma neoliberal, uma das promessas de campanha de Collor era justamente a liberalização comercial. Para atingir esse objetivo, Collor rompeu com o protecionismo característico do desenvolvimentismo e iniciou ampla reforma ministerial. Tratou-se não apenas de uma mudança institucional, mas também político-ideológica que visou isolar os defensores do modelo cepalino que existiam especialmente na CACEX e no MRE (CASTELAN, 2009).

Nesse ponto, a trajetória da CACEX e do MRE se entrelaçam: ainda que com competências diferentes e atuando de forma coordenada, a percepção do governo Collor era que ambos haviam se tornado reduto de grupos vinculados às ideias cepalinas que resistiam as iniciativas de liberalização. Era necessário um *aggionamento* em toda a política econômica e, a partir dessa leitura da situação, Collor emitiu a medida provisória 158 que eliminou a maioria dos mecanismos de substituição de importações utilizados até então.

O presidente também alterou o Ministério da Fazenda para Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) e transferiu a responsabilidade pelo comércio exterior para o Departamento de Comércio Exterior (DECEX) que, por sua vez, estava subordinado à Secretaria da Nacional de Economia que pertencia ao mesmo ministério. Segundo Bezerra (2008), a criação do MEFP teve como objetivos insular o centro decisório da pressão exercida por empresários e outros agentes interessados nas questões econômicas e comerciais, além de diminuir a autonomia de órgãos colegiados. Nessa esteira, os quadros da CACEX foram reduzidos e o Concex foi extinto.

Essa estrutura seria alterada mais uma vez durante o governo de Itamar Franco, que criou a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) subordinada ao recém criado Ministério da Indústria,

Comércio e Turismo⁹⁰ (MICT). A primeira metade da década de 1990 trouxe, portanto, mudanças profundas para o comércio⁹¹ e as sucessivas reformas ministeriais de Collor e Itamar Franco geraram certo desencontro de atribuições dentro da burocracia, situação revertida apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso com a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em 1995, órgão colegiado composta por um conselho de ministros que adotava resoluções consensuais.

A CAMEX era ligada à Casa Civil e buscou concentrar a responsabilidade de formulação e coordenação do comércio exterior, fornecendo diretrizes que deveriam ser implementadas pelos demais ministérios que faziam parte da CAMEX, em especial o MCIT e o Ministério da Fazenda. No plano externo, o MRE possuía a responsabilidade de conduzir negociações e dirimir controvérsias comerciais com outros países⁹² (BADIN, 2021). A divisão de competências parecia, à primeira vista, ter criado um modelo de governança harmonioso entre instrumentos adotados domesticamente e as atividades de caráter externo administradas pelo Itamaraty, mas em pouco tempo a CAMEX se tornou objeto de disputa entre diferentes visões sobre o rumo que deveria ser adotado pela política comercial brasileira. De acordo com Andrade (2011), a falta de um mandato político ao órgão tornou-o submisso à disposição de outros ministérios em relação à pauta, além de fomentar querelas entre setores ainda ligados ao desenvolvimentismo dentro dos ministérios e os adeptos da liberalização comercial.

Em 1998, ocorreu nova reforma ministerial através da lei 9.649 e o MICT se transformou em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mantendo a SECEX sob sua alçada e recebendo a CAMEX dentro de sua estrutura organizativa. O texto incumbia a CAMEX de deliberar sobre matéria relativa a comércio exterior, demonstrando a sua importância e

⁹⁰ Criado pela Lei nº 8.490 de 1992, o MICT foi alterado para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) em janeiro de 1999. Em julho do mesmo ano, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (continuando a ser identificado pela sigla anterior, MDIC) pela Medida Provisória nº 1.911-8, decisão ratificada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Finalmente, em janeiro de 2019, o MDIC foi absorvido pelo Ministério da Economia através da Medida Provisória nº 870, posteriormente modificada pela Lei nº 13.844, que também criou a Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (SECINT). Fonte: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br>

⁹¹ Andrade (2011) argumenta que deve-se levar em conta também que a política comercial teve parte de sua autonomia afetada nesse período pelos acordos multilaterais aos quais o Brasil se vinculou, como a Rodada Uruguai do GATT e da OMC e os compromissos firmados no recém criado Mercosul.

⁹² Não tratarei de um dos principais pilares da atuação do MRE: a defesa comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Brasil é referência nessa área e foi o primeiro país emergente a criar capacidade jurídica para enfrentar a União Europeia e os EUA no âmbito da OMC, modelo copiado e adaptado pela China e pela Índia (BADIN 2021:81).

força dentro da burocracia. Tais atributos seriam retirados ainda no governo Cardoso com o decreto 3.981 de 2001, que suprimiu das atribuições da CAMEX a formulação da política comercial.

A criação e estruturação da CAMEX seguiu-se de seu enfraquecimento em um breve período de tempo, resultando em uma abordagem dissonante em relação ao tema durante a gestão Cardoso. Deve-se destacar também a ampliação do papel do MRE, fortalecido como coordenador de interesses domésticos e a elaboração da posição final do Brasil nas principais negociações internacionais daquele período, incluindo as primeiras rodadas de negociações entre o Mercosul e a União Europeia (BEZERRA, 2008). No nível doméstico, o MRE coordenava duas frentes: a burocrática-ministerial, formada por verdadeira cacofonia de entendimentos sobre concessões tarifárias e os rumos das negociações; e a frente da sociedade civil, novidade advinda da redemocratização, já que o diálogo foi ampliado para além do empresariado, incluindo sindicatos e outros grupos organizados.

Um ponto importante da era Cardoso foi a preferência pelo multilateralismo como estratégia para aumentar a participação brasileira no cenário internacional. Entendia-se que o Brasil deveria influir, dentro de suas condições de potência média, na construção de regimes internacionais e bens públicos globais que impactassem em questões de desenvolvimento econômico, incluindo o comércio. Assim, de acordo com Oliveira (2003), o Brasil privilegiou os diálogos da ALCA e o acordo entre o Mercosul-União Europeia, tornando a OMC o principal fórum de negociação da diplomacia brasileira. A recém-criada OMC oferecia uma arena para a resolução de disputas comerciais em condições de igualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, situação plenamente aproveitada pelo MRE no período. Destaco duas vitórias importantes e que marcaram a atuação do Itamaraty à época: as disputas sobre patentes de medicamentos e o contencioso sobre o algodão, ambas contra os EUA e com pareceres a favor das demandas brasileiras.

Esse período foi marcado pelo aumento da influência e do prestígio do MRE frente às crescentes demandas internacionais que o país era chamado a colaborar, acrescentando-se como ponto positivo a maior participação da sociedade civil nos debates sobre negociações comerciais.

Os governos de Lula da Silva deram continuidade a opção pelo multilateralismo e na prioridade conferida à OMC dentro da estratégia de inserção internacional do Brasil.

Destaca-se, no período Lula, a criação do Grupo dos Vinte (G20) para a defesa dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento em 2003, cuja iniciativa e liderança couberam ao Brasil. Por outro lado, as negociações com a ALCA foram suspensas em 2005, como citado

anteriormente, e as discussões do acordo com a UE que haviam sido retomadas em 2010 sofreram novo revés e voltaram a ficar suspensas.

O papel do Itamaraty foi, de maneira geral, fortalecido diante do prestígio da diplomacia “ativa e altiva” de Lula que elevou o Brasil a protagonismo inédito na arena internacional. Isso não impediu que as disputas entre os órgãos das burocracias continuassem ocorrendo sobre a orientação da política comercial. A CAMEX, por exemplo, também teve o seu status ampliado e o seu prestígio reestabelecido durante o primeiro governo Lula, que lhe devolveu a competência de formulação da política comercial através do Decreto n. 4.732 de 10 de junho de 2003. Enquanto estratégia para projeção de poder do Brasil e na busca de seus objetivos no exterior, no entanto, a prerrogativa continuou do Itamaraty.

Um episódio que demonstra a predominância conquistada pelo MRE no tema comercial durante as gestões Lula: o então presidente, irritado com as divergências entre os ministros de Relações Exteriores, Desenvolvimento e Agricultura sobre as negociações da ALCA, convocou uma reunião interministerial em novembro de 2003 para enfatizar que a liderança das negociações comerciais era prerrogativa exclusiva do Itamaraty. O posicionamento do presidente consolidou a subordinação da política comercial em relação a política externa (BATISTA, 2003).

A gestão da presidente Dilma Rousseff manteve a mesma estrutura de divisão da política comercial, mas foram acrescentados dois agravantes, um de ordem pessoal e outro conjuntural: a pouca disposição da mandatária diante de qualquer temática internacional e a grave crise política enfrentada no período, fator que a distanciou ainda mais de questões externas. Tornou-se proverbial o desinteresse de Dilma pela área e a diminuição da relevância do MRE perante outras pastas, características que impactaram de maneira inusitada a condução das negociações do acordo com a UE.

Ricupero (2016:683) comenta que no período Dilma ocorreu “(...) a desvalorização da atividade diplomática e do seu órgão execução” e que não houve “(...) espaço ou estímulo para que se tomassem iniciativas de política exterior dignas de menção. No máximo, o que se fez foi tocar no dia a dia a rotina da agenda diplomática (...)” (RICUPERO, 2016:684). Opiniões semelhantes foram recolhidas em entrevistas realizadas para a minha pesquisa:

Eu acho que desde o governo Dilma a gente perdeu, sim. A minha percepção é que a gente perdeu um pouco de pouco de força. Nossa voz perdeu um pouco de força dentro do governo, né? Então a Dilma não escutava, não

gostava de Ministério de Relações Exteriores, enfim, ela não entendia a importância, sabe? Não estava entre as prioridades dela. Então sim, a nossa voz começou a ser um pouco menos ouvida no governo da Dilma. **(Diplomata, outubro de 2021)**

Se o distanciamento da presidente em relação à política externa foi pernicioso em diversos temas relevantes da época, por outro lado, permitiu que outros órgãos da burocracia, principalmente a CAMEX, o MRE e o MDIC, se apropriassem da agenda de negociações externas e aproveitassem o afrouxamento da supervisão direta do Executivo sobre a pauta para avançar os diálogos com a Europa. Um dos depoimentos coletados nas entrevistas evidenciam a proatividade dos órgãos responsáveis por partes da política comercial durante esse período:

Acho que é justo dizer que no governo Dilma houve uma mudança em relação ao governo Lula no que tange à negociação de acordos. Já se começou a falar e acelerar um pouco mais as negociações com países desenvolvidos. Você se lembra que o governo Lula interrompeu as negociações do Mercosul-União Europeia. Ele (Lula) simplesmente falou "acabou, não se fala mais nesse assunto". Talvez nesse período da Dilma o acordo tenha conseguido andar um pouquinho justamente por ter se descolado da política externa de forma mais ampla. Primeiro, no governo Dilma a política externa também não tinha uma visão tão clara. Então deu um 'break' pra turma do setor comercial dar uma puxada, né? E a outra que explica é o seguinte: a gente entrou num momento econômico e social muito difícil, então as atenções não estavam voltadas para essa área. Então, paradoxalmente ninguém estava dando muita importância, olhando com prioridade, então vamos tocando. Mas não tinha aquela pressão toda e aquela tensão toda que teve no governo Lula, que declarava para o mundo inteiro que a política externa brasileira era Sul-Sul. **(Servidor público MDIC, abril de 2022)**

Essa breve seção sobre o papel do MRE na promoção do comércio exterior e como principal interlocutor do Brasil em negociações internacionais teve como objetivo retomar os principais aspectos da participação da pasta no assunto. A seguir, buscarei demonstrar como as recentes

mudanças na governança da política comercial influenciaram o primeiro desfecho das negociações em 2019.

3.2.2. As mudanças durante os governos Temer e Bolsonaro

Alçado à condição de presidente pelo impeachment, Temer tentou imprimir como marca da sua breve gestão a liberalização comercial e a aproximação com países desenvolvidos como principais parceiros comerciais, dando continuidade a projetos que conheceu enquanto vice de Dilma Rousseff.

Sobre a presença dos presidentes na política externa, a presidente Dilma teve alguns percalços grandes, principalmente na relação com os Estados Unidos. Não sei se você se lembra, houve uma denúncia de que teria havido uma espionagem, uma tentativa de ouvir as suas conversas em seu gabinete, um atrito sério com o embaixador norte americano na época. Houve no período da presidente Dilma um momento de crispação. Mas o presidente Temer já imediatamente aderiu e voltou a se interessar pelo tema que era do seu conhecimento no tempo da sua vice presidência. A presidente Dilma muitas vezes deixava a ele a condução das delegações brasileiras em alguns eventos importantes da política internacional. **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

Temer eram mais simpático aos temas de política externa e ao trabalho do Itamaraty, além de estar lutando contra o tempo para imprimir uma marca relevante em sua curta gestão frente à presidência. No que diz respeito à política comercial, chamou a atenção a tentativa de ampliar o papel do MRE e as mudanças na CAMEX que, inicialmente, foi realocada sob o domínio do presidente, ação que visava ampliar a capacidade deliberativa e de mediação política do órgão. Um ponto importante foi o decreto 8.807 de 12 de julho de 2016 que instituiu que o ministro de Relações Exteriores presidesse o Comitê Executivo de Gestão (GECEX), órgão deliberativo da CAMEX, aumentando consideravelmente o poder do MRE frente ao tema.

E veio o governo Temer, que fez uma distribuição de ministérios para sua coalizão, e coube ao PSDB o Itamaraty. Mas o que o PSDB fez? O Serra, que foi o primeiro chanceler, disse que “ok, o PSDB fica com esse

ministério, mas desde que a CAMEX e a carteira de comércio voltassem pro Itamaraty”. Então, elas voltaram. Ou seja, o que ele queria? Ele “fala tá bem, mas eu não quero um ministério que não formule sobre o comércio. Eu vou ser o chanceler que tem o ministério formulador, senão, não rola”. Então, a CAMEX retorna para o Itamaraty. E isso foi um esforço para voltar a centralizar no Itamaraty as duas esferas: a política comercial e a política externa. **(Acadêmico, dezembro de 2022)**

Porém, a fragilidade de um governo que nasceu sob intensa turbulência e que ao longo de sua curta gestão foi perdendo apoio gerou uma sucessão de mudanças em poucos meses, todas com motivações exclusivamente políticas e de rearranjo com partidos aliados. O decreto 8.906 de 21 de novembro de 2016 transferiu a presidência da CAMEX para o Ministro da Casa Civil e eliminou o presidente do organograma do órgão.

Em março de 2017, o pedido de exoneração de José Serra do MRE deu início a mais um episódio de mudanças, dessa vez em apenas quatro dias: o decreto 8.997 de 03 de março de 2017 delegou a presidência do Gecex para o MDIC, gerando o descontentamento do novo ministro do MRE, Aloysio Nunes. A avaliação de outros ministérios envolvidos na condução da política comercial e especialmente do empresariado ligado ao tema era que a gestão do MRE na presidência do Gecex tornou os processos ainda mais lentos e burocráticos, aumentando a insatisfação que já existia nos setores técnicos sobre o indesejável cruzamento com temas de política internacional e diplomáticos.

Contrariando a ala mais pragmática da composição da CAMEX, Nunes solicitou que o Gecex voltasse para o âmbito do MRE e teve o seu desejo atendido pelo presidente através do decreto 8.999 de 07 de março de 2017, que revogou o texto anterior. Por fim, o decreto 9.029 de 10 de abril de 2017 reestabelece a presidência do Gecex para o MDIC, desta vez para acomodar o pedido de Marcos Pereira, ministro do MDIC e presidente do Republicanos (PRB), partido importante para a base de Temer no Congresso Nacional.

As movimentações feitas pelo governo Temer na CAMEX causaram certa confusão e acirraram as disputas entre as pastas, especialmente entre o MRE e o MDIC. Mas, surpreendentemente, o MRE saiu fortalecido nesse período e se tornou a principal liderança da aceleração das negociações com a União Europeia:

A nossa posição (do MRE) do ponto de vista político tinha algum conforto porque o presidente Temer nos deu total cobertura. Ele tinha muita consciência da importância desse acordo e quando as pressões chegavam até ele, eram amortecidas e não chegavam com a mesma intensidade para nós. Um alívio que nós tivemos foi essa situação política muito favorável e a total cobertura por parte do presidente da República. O setor da economia, o então Ministério da Fazenda acabou não se envolvendo muito nas negociações do acordo. Hoje em dia eu acho que o Ministério da Fazenda atual com Paulo Guedes, tem uma presença maior na condução da política comercial brasileira. Mas na época, a nossa latitude de ação do Itamaraty foi muito ampla. De modo que as discussões se dirigiam a nós, basicamente, a nós do Ministério das Relações Exteriores. Mas havia uma outra porta de entrada, que era o MDIC, mais sensível pela própria vocação do ministério às reivindicações da indústria. Mas dado o fato de que o presidente Temer pendia para o lado da abertura, isso facilitava muito a nossa relação com os nossos colegas do MDIC, onde, quero dizer, também tivemos uma parceria muito grande nos momentos mais trágicos, mais quentes da negociação. O MRE sempre tomava a frente, tendo o cuidado, evidentemente, de se concertar com o ministro do MDIC. O MRE fazia, então, um filtro sobre as demandas para diferenciar aquilo que nós poderíamos levar adiante e colocar como reivindicação brasileira e aquilo que seria considerado uma reivindicação setorial. **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

Bom, o governo Temer, na verdade, se você pensar bem, ele foi uma retomada do Fernando Henrique, ou seja, a diplomacia no comando da política externa. É claro que a política externa é presidencial, mas o Fernando Henrique e os governos anteriores, desde o Sarney, tinham assessores presidenciais na área de política externa. Então, existiam vários assessores diplomatas na presidência que faziam a ponte entre Itamaraty e a presidência e, quando o ministro ia despachar, o presidente já estava sabendo (do assunto que seria tratado). **(Diplomata, setembro de 2021)**

Outros entrevistados também enfatizaram a importância do período Temer para que os diálogos com os europeus fossem acelerados:

E aí, com o governo Temer [as negociações ocorreram] de forma mais proativa. Primeiro, tivemos uma linha interna de desburocratização ou facilitação de comércio. Depois, olhando para a integração externa, a gente, todos nós nos convencemos de que, com a OMC paralisada, o Mercosul andando de lado, a gente precisava ir para o mundo. E, bom, a gente tentou ir para o mundo. E temos algumas frentes negociadoras em aberto. O próprio acordo na Mercosul europeia, que é foco aqui, a gente conseguiu fechar. Mas então vamos dizer que essa tem sido a política, a estratégia de integração comercial do Brasil nesses últimos anos. E o pequeno detalhe é que a gente chegou na festa quando a festa estava acabando. E eu repito isso sempre a maré do livre comércio já estava baixando e hoje nem sei se existe mais, né? É o contrário. Quem está falando em livre comércio? Fazer acordo hoje é assim. Os asiáticos ali fazendo os blocos. O Japão buscando alguma coisa, porque a Coreia foi. Daí o Japão precisa ir também. A China, com a força gravitacional dela, fechando acordos gigantescos ali na região, mas é só. Os Estados Unidos não querem saber disso mais. A gente não consegue negociar nem com México. O México fica fazendo a gente de besta aqui na negociação do acordo com eles. Então eu diria que assim, na parte comercial, eu também estou esperando para ver. **(Representante de entidade da indústria, fevereiro de 2022)**

Isso é uma construção (o desfecho político do acordo MSL-EU). Quem entende de política pública sabe disso. Quem não entende, não sabe, simplifica as coisas. Nada é da noite pro dia. Nada. "Ah, o governo Bolsonaro concluiu as negociações entre o Mercosul e a Europeia." Concluiu porque o governo Temer pegou isso e acelerou bastante. E ele fez porque no governo anterior nós conseguimos fazer a troca de ofertas. Se não tivessem ofertas, não dava para fazer acordo comercial, não dava para concluir nada. E foi um esforço hercúleo fazer troca de ofertas numa situação em que a indústria era, de forma geral, bastante refratária a essa negociação em particular. **(Servidor público MDIC, abril de 2022)**

E eu acho que é importante até que isso fique claro. Porque as negociações fecharam no governo Bolsonaro, mas, na verdade, o trabalho estava pronto. Só faltava chutar a bola para o gol. Na verdade, foram os gols dos dois governos anteriores, Dilma e Temer, que aceleraram bastante as negociações. **(Acadêmico, abril de 2021)**

Apesar da concentração de esforços na aceleração das negociações e na troca de ofertas, o governo Temer não conseguiu angariar o sucesso do encerramento dos diálogos políticos com a União Europeia, fato que seria consumado por seu sucessor. Temer começou a sofrer enorme desgaste em sua imagem no exterior ainda durante o processo de impeachment e essa situação foi aprofundada durante a sua gestão, quando surgiram evidências de irregularidades cometidas pelo presidente no âmbito da Operação Lava-Jato. Um dos entrevistados mais próximos do presidente à época narrou a situação da seguinte forma:

À medida em que também o presidente Temer foi alvo de denúncias de procedimentos abusivos no Brasil contra a sua pessoa e a ameaça, inclusive de destituição, em razão de denúncias que foram feitas, a nossa posição também se fragilizou nesse final de governo. De tal modo que, na União Europeia, os representantes dos países europeus tinham dúvidas em relação à nossa capacidade de honrar a assinatura que pudéssemos apor aos textos. Lá na Europa tínhamos um apoio bastante forte da Espanha, de Portugal, da Inglaterra e da Grã-Bretanha, também nos apoiando bastante. Mas o outro setor da França, muito reticente. **(Agente político do Executivo Federal, maio de 2022)**

Enquanto Temer ensaiou algumas mudanças na estrutura de governança da política comercial privilegiando a liderança do Itamaraty, o seu sucessor na presidência promoveria o isolamento das questões comerciais dentro da burocracia do recém-criado Ministério da Economia. Demonstrarei, a seguir, como a mudança de lócus da política comercial iniciada com Temer foi aprofundada por Bolsonaro, confirmando a hipótese que esbocei no início do trabalho. As mudanças promovidas por Bolsonaro na burocracia responsável pela política comercial só têm paralelo as alterações feitas por Collor, que também buscou isolar o comércio de questões políticas e da pressão dos grupos de interesse.

Uma das propostas da campanha de Bolsonaro era a contenção de gastos públicos e a redução de ministérios, promessa atendida pela reforma ministerial realizada no início do governo (MP 870/2019) e que reduziu a quantidade de ministérios de 29 para 22. Em relação ao Itamaraty, a MP 870/2019⁹³ reorganizou algumas de suas secretarias e dividiu os assuntos sob incumbência da pasta, fragmentando os temas e abrindo espaço para que fossem dirigidos por pessoas de confiança do presidente.

Uma das características do governo Bolsonaro foi uma política externa formulada de forma fragmentada. O Bolsonaro faz duas coisas que são desorganizadoras do Itamaraty. Uma delas é colocar de chanceler um diplomata que não tinha seguidores e nem apoiadores. Então, se fossem fazer uma eleição do chanceler dentro do Itamaraty, certamente o Araújo teria saído em último lugar dentre os candidatos. Ele não tinha apoio significativo. E também na reforma ministerial da MP 870/2019 ele reformula os ministérios, tira um, põe outro, enfim, mexe nos ministérios e reforma o Itamaraty. Ele primeiro fecha algumas secretarias, abre outras e as mais prejudicadas são as encarregadas de direitos humanos e meio ambiente. Até seguiram, mas com poucos recursos. Então isso é uma coisa que desorganiza. E outra coisa, ele mudou um pouco as regras internas de hierarquia. Ou seja, se antes, para exercer determinados cargos, sobretudo de assessoria, eram somente diplomatas de cargos mais altos que podiam exercer, agora essa emenda ela fala que a assessoria depende da competência, digamos, não de cargos. E faz uma menção clara a Apex, ou seja, abrir o espaço para colocar na Apex, que foi, aliás, o que ele fez inicialmente, que deu muita briga. Ele colocou pessoas de fora do Itamaraty para dirigir a agência. Depois de muito puxa-puxa ele colocou um diplomata. Então o que acontece com isso? Você vê que ele está querendo fragmentar a política externa e ela ficou um pouco entregue aos setores que o apoiavam. Então, por exemplo, no que diz respeito ao conceito de direitos humanos, ficou na mão, não digo da Damares, mas embaixo desse ministério. E os evangélicos? E a pressão que setores mais conservadores faziam sobre o governo? E a questão ambiental? Ficou na mão de grileiros,

⁹³ Posteriormente transformada na Lei n. 13.844 de 18 de junho de 2019: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>

alguns produtores agrícolas mais atrasados, garimpeiros e tudo aquilo que é irregular. Ele foi cortando assim a política externa. **(Acadêmico, dezembro de 2021)**

Colocada a serviço da ala ideológica do governo como material de propaganda para o público doméstico, afastada de suas tradições e dividida em temas que obedeciam aos comandos de outros ministérios, a política externa de Bolsonaro foi a primeira área a perder credibilidade, assim como o ministério que a conduzia. Restaram bolsões de resistência dentro da burocracia que buscaram continuar os projetos e reduzir os impactos negativos de cada declaração tortuosa do ministro de Relações Exteriores ou do chefe do Executivo. As negociações comerciais ficaram relativamente protegidas dos rompantes dos dois personagens citados por três fatores: 1) o estágio avançado dos diálogos deixado como legado do governo Temer; 2) o interesse na abertura comercial e na aproximação com a Europa, desejos expressos durante a campanha e que precisavam de uma resposta para os setores econômicos que apoiavam o governo; 3) a centralização das discussões no recém-criado Ministério da Economia. Ou seja, durante a permanência de Ernesto Araújo no cargo, testemunhou-se o ocaso do Itamaraty frente ao tema, ofuscado pelos técnicos da Economia e por seu superministro, Paulo Guedes⁹⁴.

Tratarei o último ponto nessa seção. A reforma ministerial promovida no primeiro mês do governo fundiu várias pastas nos chamados “superministérios”, como foi o caso do antigo Ministério da Fazenda, que sob a gestão Bolsonaro se tornou o Ministério da Economia e abrigou as funções do MDIC, do Ministério do Trabalho e do Ministério do Planejamento, extintos pela mesma MP citada anteriormente. A medida possuiu especial relevância para a política comercial e para as negociações do acordo porque a absorção do MDIC pelo Ministério da Economia tinha como principal alvo o domínio sobre a CAMEX (FERNANDES, 2020), entendida pela equipe de Guedes como peça fundamental para a abertura comercial que planejavam.

Colocar a CAMEX sob o controle do novo Ministério da Economia resolveria o antigo problema das disputas institucionais sobre os rumos da política comercial que haviam ocorrido no passado e colocaria todos os instrumentos tarifários sob a orientação uníssona da equipe econômica de Guedes. A reforma colaborou também com o objetivo de acelerar ao máximo as negociações

⁹⁴ Essa situação, inclusive, gerou tensões entre os dois ministros: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/guedes-e-ernesto-divergem-sobre-conducao-da-politica-comercial-brasileira.shtml>

com a UE, aproveitando os avanços feitos pelo governo Temer e o momento propício para encerrá-las sob a gestão Bolsonaro.

O decreto 10.044 de 04 de outubro de 2019 estabeleceu novos objetivos para a CAMEX em relação ao decreto 4.732 de 2003, que foi revogado. Além da “formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e de atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços⁹⁵” (BRASIL, 2003), o decreto de 2019 incluiu “(...) aos investimentos estrangeiros diretos, aos investimentos brasileiros no exterior e ao financiamento às exportações, com vistas a promover o aumento da produtividade da economia brasileira e da competitividade internacional do País.” (BRASIL, 2019).

O Conselho de Ministros se tornou o Conselho de Estratégia Comercial (CEC), presidido pelo presidente da República e que possuía a prerrogativa do voto de qualidade em caso de empate nas questões votadas pelo colegiado. O CEC se tornou mais enxuto também, sendo composto por apenas cinco ministérios (anteriormente eram oito): Casa Civil, Defesa, MRE, Economia e Agricultura. Outra mudança significativa ocorreu no Gecex, que passou a ser presidido pelo ministro da Economia.

Como de costume, as alterações despertaram o desagrado de outros ministérios que perderam espaço dentro da CAMEX, com destaque para o MRE liderado por Ernesto Araújo. A diferença, dessa vez, é que o ministro da Economia tinha respaldo do presidente para promover a centralização da política comercial sob a sua pasta, além de contar com o apoio de entidades empresariais que criticavam há décadas a posição pouco pragmática (em sua visão) do Itamaraty frente ao tema. De acordo com dois entrevistados,

O Itamaraty sempre foi protagonista. Mas agora, na era Bolsonaro, como você viu, perdeu o protagonismo. Isso porque o chanceler era um (xingamento omitido), né? O Ernesto Araújo. Ele cedeu em todo terreno, porque o Paulo Guedes veio com tudo, açambarcou quatro ministérios e consagrou, na estrutura do Ministério da Economia, uma Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, que foi negociada com o Itamaraty. O Itamaraty perdeu na estrutura e passou a apenas acompanhar as negociações internacionais. A responsabilidade ficou com a Economia,

⁹⁵ BRASIL, 2003. Decreto n. 4.732 de 10 de junho de 2003, revogado pelo Decreto n. 10.444 de 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/DEMS9>

quando antes a gente também tinha um papel de auxiliar a política comercial, não no sentido financeiro, que sempre foi a Fazenda. O Itamaraty tinha um papel em parte da formulação, mas ele perdeu, ficou apenas acompanhando a responsabilidade da Economia. Isso foi sim, uma perda muito grande. **(Diplomata, 21 de outubro de 2021)**

Depois essa discussão sobre a CAMEX. Onde está a CAMEX? A quem pertence a CAMEX? Vai e volta? Bom, por outro lado, o Itamaraty hoje tem a Apex e a promoção comercial, mas eu acho que, se você comparar a 20 anos atrás, eu acho que o Itamaraty perdeu participação nas discussões de política comercial. **(Servidor do MDIC e acadêmico, janeiro de 2022).**

A nova configuração implementada por Bolsonaro conseguiu diminuir o papel do MRE, entendido por setores do novo governo como uma pasta lenta e demasiadamente política, enquanto os órgãos de comércio agora vinculados ao superministério da Economia seriam dinâmicos e de caráter exclusivamente técnico. Para os adeptos dessa visão, incluindo os servidores de carreira vinculados aos órgãos de formulação da política comercial, a fusão trouxe muitos benefícios, como a celeridade nas decisões e a diminuição das disputas de caráter político:

(Sobre a fusão dos ministérios): em um primeiro momento foi caos, né? Para quem estava dentro do ministério mesmo e que participou da fusão, foram dias de trabalho intenso. Passado esse momento de caos administrativo tivemos um ganho de eficiência muito grande, inclusive na tomada de decisão, porque agora a gente tem três ministérios que estão com uma única orientação. Juntamos o que era o planejamento, o MDIC e a Fazenda. Esses três ministérios não necessariamente tinham a mesma opinião e tinham que se manifestar. Então, tínhamos o corpo técnico dos três ministérios emitindo opiniões sobre o mesmo assunto e que muitas vezes eram divergentes. Agora não precisamos mais ter três equipes técnicas. Eu tenho uma opinião muito mais alinhada. Isso acontecia muito no âmbito da CAMEX, nas reuniões dos grupos da CAMEX. Tinha uma divergência sempre muito grande entre Ministério da Fazenda e o MDIC. E isso era um desgaste, era muita energia consumida por conta disso. Atualmente temos

divergências internas, só que com menos frequência. Não vou falar que é mais fácil. Tem assuntos que são mais sensíveis, mas o fato de nós estarmos embaixo do mesmo chefão, facilita as coisas. Na hora que você precisa, você aciona o chefão, né? Ele vai falar “pra esquerda, para a direita”, qual o caminho que ele quer seguir e acabou. Então, no fim das contas, teve um ganho muito grande de eficiência na tomada de decisão. E aí a gente aproveitou as equipes também, né? O que foi muito bom, porque você, na verdade, ampliou sua equipe para trabalhar em conjunto e não ter equipes pequenas, separadas, que no fim das contas, estavam sempre brigando umas com as outras também. Agora as equipes estão unidas, com um direcionamento mais claro, assim, sabe? Assim, facilitou demais a tomada de decisão dentro do governo e a governança melhorou muito. Então as reuniões técnicas dentro da CAMEX estão muito mais fluidas. **(Servidora do Ministério da Economia, novembro de 2021)**

O Ministério da Economia conseguiu concentrar as decisões de política comercial sob a sua tutela e evitar interferências de outras pastas. Porém, esse isolamento não ocorreu apenas no nível da burocracia; o superministério conseguiu também se afastar dos grupos de interesse de viés protecionista que emperravam parte das negociações do acordo. A respeito desse aspecto, as opiniões obtidas nas entrevistas divergem bastante, como demonstrarei a seguir. Os burocratas pontuaram o avanço no diálogo com os grupos de interesse, enquanto representantes da indústria apresentaram queixas sobre a falta de informações sobre detalhes da negociação e sobre o seu desfecho. Por fim, representantes da agricultura mostraram-se satisfeitos com os canais de comunicação que possuíam com o governo Bolsonaro.

O diálogo é muito bom com o Ministério de Relações Exteriores e era muito bom com o Ministério da Indústria, antes da mudança para Ministério de Economia. A transparência diminuiu muito nos acordos comerciais. Agora, o entendimento geral deles é que se eu der mais transparência à indústria, eles vão derrubar o acordo. É uma visão que desconsidera tudo o que foi construído, na verdade, nesse caso da União Europeia. É uma coisa talvez meio passageira, sabe? Eu acho que eu acho natural até que se queira acelerar os acordos, mas eles têm que ser acordos que façam bem para os dois lados. Então, essa aposta do governo, do Ministério de Economia, de

fazer coisas desalinhadas com outros ministérios e não ter transparência em relação às negociações levou, inclusive, a muitas negociações naufragarem. Claro, teve o caso da pandemia e tudo mais, mas eu acho que isso leva a uma ao menor engajamento do setor industrial, porque pensamos “se eles estão me dando informação, se eles querem receber informações, beleza, eles querem fazer o acordo. Ainda que eu seja crítico, eu opero”. Mas isso não ocorre, a gente vai descobrindo pela imprensa ou por outros parceiros do Mercosul. É porque há alguma vontade de esconder. Então, quando você tem transparência de um lado do governamental, você tem engajamento do outro, do setor empresarial. Quando você não tem essa transparência acaba criando também rupturas dentro dos setores e entre os setores. E no saldo geral, a coisa anda menos, sabe? E cria e cria rupturas, inclusive entre ministérios, que é o que a gente viveu por um tempo. **(Representante do setor industrial, dezembro de 2021)**

Em relação ao acordo, nós tínhamos uma discussão muito mais frequente, mais ampla, mais franca, com os governos anteriores. Antes era o MDIC. Hoje nós temos uma conversa também com o ministro da Economia, mas essa conversa é um pouco mais restrita. E com o Itamaraty também. A gente fala que não tem tanta transparência, mas a gente entende a questão da negociação. A gente não pode abrir tudo também, né? Porque é o ponto chave da negociação. Tivemos audiências públicas, mas uma audiência pública onde você não pode falar. Você não pode expor essas coisas. Então não é uma audiência pública, é só uma divulgação. E aí, alguma opinião? Divulgações, audiências públicas ou coisas que permitam que a sociedade em si participe de forma ativa. Você tem questionários que são direcionados. Se a resposta já é direcionada ao que eles querem, então isso dificulta muito em todos os setores que a gente escuta. Eu acho que precisa de um diálogo maior para tudo. Até inclusive hoje, com o Mercosul e a União Europeia, por exemplo. Em que pé está essa revisão dos textos? Ainda há algo que precisa ser negociado e que seja mais simples, teoricamente, mas que precisa ser negociado? Estamos só aguardando o Parlamento Europeu ou aguardando o Brasil? A gente não sabe o que está acontecendo, ficamos

sabendo pela mídia. **(Representante do setor industrial, fevereiro de 2022)**

Os representantes da indústria entrevistados mostraram-se especialmente preocupados com o distanciamento do governo na fase final das negociações, contrastando com o depoimento de um entrevistado do agronegócio que participou do momento final do processo em Bruxelas.

E isso vai depender do momento da negociação. Então, não era sempre, mas a gente recebia os textos dos capítulos ainda em negociação para fazer a leitura e apontar pontos de convergência. O ponto de divergência é o que estava se apresentando nos textos. E aí, a partir de um momento, teve essa sinalização de que os textos não seriam mais compartilhados, porque estava chegando no limite final da negociação e que se isso vazasse, poderia dificultar as discussões das agendas de negociação. Então, atualmente a gente não recebe, a gente não recebeu os textos finais da União Europeia. Durante a negociação, a gente levou um tempinho para receber. Nem todos os textos foram compartilhados por que havia alguns entraves com a Argentina. Mas atualmente, e estou me referindo a outras negociações em curso, não estamos recebendo os textos. **(Representante do setor industrial, janeiro de 2022)**

A gente entende que são questões sensíveis e que o governo não poderá abrir, porque senão a União Europeia conhecerá o teor do que estamos discutindo. O que a gente sempre sentiu falta é de saber em que nível o governo está negociando, né? A gente soube da lista de oferta e as listas de preferência através do site do governo da Argentina porque o Brasil não divulgava. Depois teve (a divulgação no site) da União Europeia, eles soltaram e só depois disso que o Brasil divulgou, né? Então eu acho que é isso. É a falta de sabermos qual o caminho que está sendo seguido e de participar dessa fase final. O que eles estão colocando na mesa? Tem uma cesta de produtos que eles estão colocando como sensível, mas o que ele está colocando? O que ele está dando em troca? Acaba sempre abrindo o agrícola e colocando em risco a indústria. Então temos essa dúvida. E eu

acho que é uma coisa que é sempre uma preocupação do que é usado em troca das negociações, né? **(Representante do setor industrial, janeiro de 2022)**

Nós somos favoráveis ao acordo e o acompanhamos desde o começo porque a nossa associação hoje é a maior do segmento no Brasil e uma das maiores do mundo. Então, temos uma comunicação muito fluida, muito rápida com o Ministério da Agricultura. Eles nos ligam direto, isso sim. A gente sempre teve esse respaldo e esse apoio da Secretaria de Comunicação, das Relações Exteriores, da Secretaria de Comércio, de todos. Além disso, com a CNI, a gente sempre fez as chamadas ações de debriefing, aí já como como setor industrial. Então, junto com a CNI, a gente tinha aqueles debriefing do acordo, acompanhamento do embaixador lá em Bruxelas, contando o andamento das negociações. O acordo, no nosso caso, foi muito positivo. Nós acompanhamos o momento do fechamento do acordo lá em Bruxelas. No dia do fechamento do acordo, a ministra (Tereza Cristina) me ligou, pra você ter uma ideia: dá para fechar isso? Então o nosso setor foi um dos consultados naquele momento. **(Representante do setor do agronegócio, março de 2022)**

Os depoimentos reforçam a hipótese de que o governo Bolsonaro adotou a estratégia de isolar os setores tradicionalmente mais resistentes ao acordo nos momentos finais da negociação, ao mesmo tempo em que manteve os canais de comunicação abertos com agronegócio. A reforma ministerial que provocou a fusão do MDIC no superministério da Economia encerrou um importante meio de diálogo da indústria com o governo na defesa de seus interesses. Essa perspectiva foi resumida da seguinte forma em uma das entrevistas:

Agora, com o desmonte do MDIC, quem é a voz desse empresário dentro do governo? Quem é? Não sei, com sinceridade, porque agora temos esse paquidêmico Ministério da Economia e não sei o quanto está claro para os agentes econômicos com quem devem falar. Quem os defende? Não sei, não está claro. **(Diplomata, setembro de 2021)**

Na teoria, o Ministério da Economia atenderia todos os setores de maneira equânime, mas os relatos demonstram a diminuição da transferência de informações para a indústria e a dificuldade de acesso aos líderes das negociações, enquanto o MAPA continuou operando de maneira autônoma e em parceria estreita com o agronegócio.

A burocracia do MRE foi apontada como uma intermediária importante nesse contexto de extinção do MDIC e de um Ministério da Economia refratário aos apelos que comprometessem o ritmo acelerado das negociações. Porém, a falta de credibilidade a que a pasta foi submetida durante a gestão Araújo no tema comercial tornou-a desinteressante como local de exercício de defesa de interesses, além de ter diminuído o repasse de informações. Restou aos representantes da indústria acompanhar os desdobramentos pela imprensa e pelos relatos das contrapartes argentinas, como as entrevistas citadas acima evidenciaram.

Continuarei discutindo o papel do empresariado na próxima seção do trabalho, partindo da hipótese de que ocorreu uma relevante mudança na posição dos setores industriais mais avessos ao acordo nos últimos anos. A partir disso, a indústria passou a apoiar a conclusão do acordo e a defender algumas vantagens, como o prazo de desgravação, evitando que as negociações fossem encerradas sem a sua participação.

3.3. Os grupos de interesse empresariais

Como última variável do nível doméstico, discutirei a mudança de posicionamento de parcela significativa do empresariado brasileiro diante das últimas rodadas das negociações do acordo. O intuito deste capítulo é investigar a posição dos principais grupos de interesse empresariais em relação ao acordo e por que setores da indústria passaram a apoiá-lo nos últimos anos. Optei por utilizar como método entrevistas semiestruturadas com representantes de alguns grupos selecionados previamente para conhecer a opinião de parcela do empresariado sobre o acordo e foi possível, a partir das informações coletadas, compreender a dinâmica de atuação desses setores junto aos agentes públicos para defesa de seus interesses. Na prática, essas interações são denominadas de lobby, mas essa palavra foi utilizada apenas por um entrevistado porque a atividade não é regulamentada no Brasil e, por isso, cercada de escrúpulos quando mencionada. Como consequência da falta de transparência, a população e os pesquisadores do tema também não contam com dados oficiais sobre como a atividade é exercida.

Portanto, assim como a maioria dos textos sobre o lobby⁹⁶, faz-se necessário explicar o tipo de atividade a que essa palavra se refere para que seja diminuída a conotação negativa que culturalmente adquiriu no Brasil, além de se fazer a distinção com outras práticas. Em poucas palavras, o lobby se refere a defesa de interesses organizados de grupos da sociedade civil frente ao poder público e surgiu enquanto conceito nos EUA. Os indivíduos ou instituições que se organizam para influenciar uma política pública de acordo com as suas necessidades são denominados grupos de interesse; quando passam a atuar diretamente junto à burocracia estatal, se tornam grupos de pressão. Essa diferenciação é importante porque os grupos de interesse têm conotação mais ampla, visto que nem todos os indivíduos ou organizações que compartilham um objetivo ou agenda de interesses tem capacidade de pressionar diretamente o Estado.

A mobilização de grupos de interesse para influenciar uma política pública de acordo com as suas necessidades se tornou fenômeno comum nas democracias ao redor do mundo e alguns países optaram por regulamentar e regularizar a prática de acordo com o seu arcabouço jurídico. Ainda assim, o lobby desperta desconfiança até mesmo onde é regularizado por conta da dicotomia entre o interesse público, que deveria ser o principal norteador das tomadas de decisão e formulação de políticas públicas, e a influência de aspirações particulares. A literatura de Ciência Política que trata do tema também diferencia os tipos de interesse que buscam influência no interior do Estado: os interesses econômicos “especiais” teriam privilégios de acesso aos tomadores de decisão e estariam vinculados aos setores produtivos, enquanto os interesses vinculados à luta por direitos ou bem comum seriam demandas da sociedade civil organizada (ALBRECHT, 2019:52).

A associação da palavra lobby ao empresariado e interesses particulares estimulou a adoção da palavra *advocacy* (do inglês “defesa”) para designar grupos que defendem pautas de interesse público (como direitos) junto ao Estado. A natureza da atividade é a mesma, ou seja, ambas fazem parte da chamada política de pressão de um grupo que busca influenciar os rumos de uma política pública; porém, justifica-se a diferença do *advocacy* pela amplitude dos seus beneficiados (o bem comum) e os instrumentos utilizados para atingir os seus objetivos⁹⁷ (pressão indireta através da mobilização da sociedade em torno de uma pauta).

⁹⁶ Em inglês, a atividade é chamada de *lobbying*, verbo derivado da palavra lobby (“saguão”). O uso da palavra na língua inglesa para se referir a tentativa de influenciar decisões políticas começou por volta de 1790 nos EUA. Aparentemente, o presidente Ulysses Grant (1869-1877) popularizou o termo enquanto esteve hospedado no hotel Willard em Washington D.C. No Brasil, convencionou-se a utilização da palavra *lobby*.

⁹⁷ Outras designações para diferenciar as estratégias de pressão são o *inside lobbying* (“lobby por dentro”, em tradução livre), que se refere ao lobby tradicional que usa como tática a interação direta com os tomadores de decisão; e o *outside lobbying* (“lobby por fora”), que visa influenciar os tomadores de decisão através da mobilização da opinião pública por uma causa ou pauta (DELLMUTH; TALLBERG, 2017).

Existe, portanto, a percepção em diversos países de que nem sempre os grupos de interesse pressionarão os agentes públicos por demandas que atendam ao bem geral da população e essa visão é exacerbada pelas próprias características do lobby, como a pouca transparência⁹⁸ e a maior facilidade de acesso das elites econômicas à burocracia estatal. O senso comum termina por associar o lobby e a corrupção, imagem reforçada também pela mídia. A questão se torna ainda mais intrincada em países que não regulam a prática, fato que leva a criação de uma associação quase automática entre os termos e atrasa o necessário debate sobre a adoção de parâmetros legais para a atividade.

A distinção entre o lobby e a corrupção reside na legalidade, ou seja, se a interação entre agentes públicos e grupos de interesse ocorre dentro do conjunto de normas e leis de determinada sociedade (GOLDBERG, 2017). Nownes (2017) acrescenta mais dois pontos de diferenciação entre o lobby e a corrupção: o primeiro beneficia um grupo maior de pessoas, enquanto a corrupção utiliza meios escusos para obter privilégios para um número insignificante de pessoas; o segundo ponto é que o lobby oferece informações úteis e técnicas para os agentes públicos sobre as agendas que pretende influenciar. Isso não significa que o lobby não utilize recursos econômicos para atingir os seus objetivos em países que regularizaram a atividade como, por exemplo, contribuições financeiras para políticos e para partidos, assim como presentes e viagens dentro de valores determinados por legislação. A literatura sobre o tema dos EUA e Europa aponta que essas ações, ainda que legais, podem enviesar a disposição dos agentes públicos em favor de algumas demandas.

Além disso, Mulcahy (2015) argumenta que em países europeus tornou-se comum que grupos de interesse consigam acesso privilegiado aos tomadores de decisão e “capturem” as suas agendas, causando distorções nos rumos de algumas políticas públicas. Esses argumentos parecem corroborar com a associação entre lobby e corrupção, mas, na realidade, são críticas que visam aperfeiçoar os modelos de governança das democracias avançadas. A maior parte da literatura sobre o tema e as principais organizações que promovem melhores práticas de combate a corrupção, como a Transparência Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem a regularização do lobby como principal medida para evitar práticas ilícitas exortando, inclusive, os países em desenvolvimento a fazê-lo.

Em resumo, mesmo com dificuldades, ainda é preferível o lobby regulado funcionando como um canal de comunicação imperfeito entre a sociedade civil e os agentes públicos do que os

⁹⁸ Os níveis de transparência variam em cada país, mas Goldberg (2017) argumenta por mais informações que sejam fornecidas, o conteúdo integral das interações com os agentes públicos não será divulgado, reclamação recorrente da população mesmo em democracias avançadas.

contatos informais que ocorrem em ambientes que não possuem um arcabouço legal cerceando a atividade. Em sociedades como a brasileira, em que o tema da corrupção ocupa papel central no debate público e a classe política goza de níveis baixíssimos de confiança, a discussão mais aprofundada sobre os possíveis benefícios da regulação da prática ainda enfrenta muita resistência, inclusive quando é mencionada como instrumento para combater a corrupção. Apesar da crescente profissionalização de pessoas envolvidas com a atividade de lobby no Brasil, a trajetória de formalização da prática é longa e cheia de revezes⁹⁹, sendo a tentativa mais recente o Projeto de Lei 1202 de 2007 que transitou na Câmara de Deputados por quinze anos até ser aprovado em 30 de novembro de 2022 e seguir para apreciação do Senado. Pralon (2007) já alertava sobre como “a aprovação de leis referentes à atividade do lobbying não somente em nível federal, mas também estadual e municipal, lançaria muita luz sobre o problema da ligação entre os grupos de interesse e o poder público no Brasil (PRALON, 2007:79).

Até o presente momento, o estigma que envolve o tema reflete entre os profissionais que atuam na área que evitam, em sua maioria, serem designados como lobistas. No âmbito desta pesquisa, o foco será no empresariado enquanto grupo de interesse que tenta influenciar as negociações de acordos comerciais, utilizando diversas estratégias para atingir esse fim. Entrevistei representantes de grupos de interesse da indústria e da agricultura que tiveram contato com as negociações do acordo Mercosul-União Europeia, todos sob a condição de anonimato. Alguns solicitaram que nem mesmo as suas associações fossem mencionadas ao longo do texto e, por isso, serão denominados como “representante do setor da indústria” ou “representante do setor da agricultura”. Também colhi depoimentos de burocratas que negociaram diretamente com esses grupos.

3.3.1. A política externa, o lobby empresarial e os acordos de livre comércio

Poucos trabalhos associam a política externa, as negociações de acordos comerciais e os grupos de interesse empresariais, sendo mais corriqueiros estudos que analisem um desses temas separadamente ou a relação entre o lobby e os acordos de livre comércio. Sobre esse assunto, a maior parte da literatura é da área de EPI e oriunda dos EUA, mas Skonieczny (2017) aponta que

⁹⁹ Para se ter uma ideia, a primeira tentativa de regulamentar o lobby no Brasil foi o projeto de lei número 25 de 1984.

mesmo nesse país poucas pesquisas versam sobre os grupos de interesse empresariais e são ainda mais raras correlações com a política externa¹⁰⁰.

Duas explicações são possíveis sobre o reduzido número de estudos nesse âmbito: primeiro, muitos autores vinculados à corrente realista das RI propagam a ideia de que a política externa lida com questões de “alta política” que constituem uma seara diferente das outras políticas públicas, visto que se preocupa com a segurança do Estado e, conseqüentemente, com a sua existência enquanto território independente e soberano. A segunda explicação está vinculada à primeira, pois o caráter de “alta política” garante menos transparência nas discussões de política exterior, pois os governos podem alegar a necessidade de proteger informações sigilosas de “interesse nacional”.

A despeito da resistência em caracterizar a política externa como uma política pública, problema extensivamente discutido por Milani e Pinheiro (2013), é cada vez mais evidente empiricamente que a política externa está sujeita à pressão de diversos grupos de interesse e igualmente submetida às mudanças de humor da política doméstica. As décadas de 1990 e início de 2000 já demonstravam a crescente interação entre os debates internos e a condução da pauta externa através do engajamento de diferentes atores da sociedade civil:

Tal pluralidade envolve, além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam o alegado monopólio do Itamaraty (ministérios e agências federais, entidades subnacionais etc.), inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas). Essa pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e das diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto e de modo nem sempre previsível vários espaços para a ação política (MILANI; PINHEIRO; 2017:18).

Se restavam dúvidas sobre a permeabilidade da política externa pelas dinâmicas domésticas e pela pressão de diversos interesses, os últimos anos da história da política externa brasileira ofereceram inúmeros exemplos a favor desses argumentos, assim como as negociações do acordo com a União Europeia são um estudo de caso interessante dessa interação.

Apesar do aumento da participação da sociedade civil nos temas de política externa, o assunto ainda não se encontra no centro do debate público na maioria dos países e nem ao alcance das parcelas majoritárias de suas populações. As circunstâncias costumam desencastelar dos

¹⁰⁰ A maioria das pesquisas sobre grupos de interesse e política externa nos EUA versam sobre a influência de grupos étnicos, religiosos e não governamentais. Pesquisas sobre a influência de governos estrangeiros na política externa norte-americana e em acordos de livre comércio estão em ascensão.

círculos de decisão de política externa apenas os temas mais prementes, como as guerras ou a migração, mas o comércio ainda recebe atenção esporádica e a depender do tópico discutido. Os mega-acordos de livre comércio costumam ter mais repercussão por conta do número de países envolvidos e os seus potenciais impactos para as economias que decidem participar. Em geral, as preocupações dividem-se entre a possibilidade de geração ou perda de empregos e o surgimento de oportunidades ou prejuízos para os setores produtivos, a depender do contexto de cada país.

Por conta disso e devido as condições de acesso aos agentes públicos dos chamados interesses especiais (econômicos) que discuti anteriormente, os grupos empresariais participam mais ativamente dessa pauta nas democracias. Nas democracias avançadas¹⁰¹, as empresas costumam investir valores maiores para influenciar os rumos de determinados assuntos de política externa quando comparados com outros grupos de interesse, pois não contam o recurso de engajar outras parcelas da sociedade civil a favor de suas demandas (Skonieczny, 2017); pelo contrário, as suas atividades junto ao poder público despertam a desconfiança da população. Dito de outra forma, ainda que o lobby seja legalizado nesses países, a cidadania questiona o caráter exclusivista de algumas demandas do setor privado que não atendem aos interesses mais amplos da sociedade, debate que tem ganhado intensidade especialmente nos países desenvolvidos.

No caso da influência do empresariado na política comercial, um dos trabalhos mais importantes é de Grossman e Helpman (1994) a respeito da estrutura de proteção criada a partir da pressão exercida por grupos de interesse. Segundo os autores,

Quando perguntados por que o livre comércio é tão frequentemente pregado e tão raramente praticado, a maioria dos economistas internacionais culpa a “política”. Nas democracias representativas, os governos moldam a política comercial em resposta não apenas às preocupações do eleitorado geral, mas também às pressões aplicadas por interesses especiais (GROSSMAN; HELPMAN, 1994:833)

O trecho demonstra que a influência dos interesses especiais na política comercial é uma questão premente desde a década de 1990 e podemos acrescentar que ganhou ainda mais relevância a partir do século XXI com o aumento do lobby nos EUA e na UE.

A despeito do lobby ser regular ou não, para influenciar acordos comerciais no âmbito de países democráticos faz-se necessário que os grupos de interesses empresariais acessem os órgãos responsáveis pelas negociações e, como vimos anteriormente, geralmente a pauta está sob

¹⁰¹ Existem diversos ranking para comparar a qualidade das democracias, como da revista The Economist e da organização Freedom House. Aqui, optei pela utilização da palavra “avançadas” para qualificar democracias mais maduras em relação ao respeito ao estado de direito, além do maior grau de liberdades políticas e civis.

coordenação de mais de uma pasta. Devido à interação da política externa com o tema, isso significa que esta também será influenciada pelos agentes empresariais, como mostram os exemplos presentes no trabalho de Skonieczny (2017) sobre as negociações do antigo NAFTA (agora UMSCA) e do TPP.

De acordo com a autora, o lobby empresarial tem mais chances de sucesso em suas demandas quando atua no estágio de formulação de uma política pública e, portanto, busca dialogar primeiramente com o legislativo. Como a orientação da política externa e a prerrogativa de negociação de acordos comerciais estão concentradas no poder executivo dentro do modelo dos EUA, os interesses especiais recorrem também ao presidente nas primeiras fases de negociação de acordos para defender as suas pautas. No caso do NAFTA, uma coalização de empresários dos EUA foi fundamental para convencer o então presidente George W. Bush que as negociações de um acordo de livre comércio com o México deveriam ser prioridade: a *Business Roundtable*, criada em 1972 e que reúne até os dias de hoje as principais empresas do país. Essa coalização teve, ainda, papel importante ajudando o governo dos EUA a elaborar os documentos para as trocas de ofertas durante as negociações.

O TPP é um exemplo mais recente de atuação dos interesses empresariais junto ao governo. A assinatura do acordo comercial fazia parte de uma estratégia mais ampla de política externa do então presidente Barack Obama (2009-2017) denominada “giro” para a Ásia¹⁰² e, devido ao seu potencial econômico, recebeu apoio inédito do empresariado norte-americano para que fosse firmado. Ainda de acordo com Skonieczny (2017), as empresas a favor do TPP pagaram 2,6 bilhões de dólares a lobistas durante os oito anos de negociações, acessando com intensidade tanto o congresso quanto o poder executivo. Além disso, pode-se alegar que o posterior fracasso do TPP durante o governo Trump também oferece um caso significativo de intromissão de temas domésticos na política externa e comercial, colocando em xeque, mais uma vez, a premissa de excepcionalidade da alta política.

Feitas essas breves digressões sobre a atividade do lobby e a interação com as políticas externa e comercial, cabe as especificidades do relacionamento entre o empresariado e o Estado brasileiro. Historicamente, criou-se no Brasil desde a Era Vargas¹⁰³ uma rede intrincada de

¹⁰² A gestão Obama teve como um de seus principais objetivos aumentar o engajamento dos EUA na região da Ásia e do Pacífico. A proposta era ampliar as relações para além dos parceiros tradicionais (Japão e Coreia do Sul), competindo diretamente com a China por influência na região.

¹⁰³ O modelo de corporativismo empresarial que vigorou no Brasil durante a maior parte do século XX surgiu na década de 1930 sob o governo de Getúlio Vargas. De maneira resumida, pode-se afirmar que o Estado se tornou o mediador das tensões entre os setores produtivos e os trabalhadores, criando uma espécie de tutela sobre sindicatos e entidades que

comunicação e relacionamento informal entre esses atores e que foi perpetuada e intensificada durante o regime militar (1964-1985). A elite do empresariado continuou participando e opinando sobre os rumos do Estado brasileiro, incluindo a respeito da política externa.

Utilizando os canais de comunicação informais, ocupando postos estratégicos nos conselhos e agência estatais, estes setores interferiram e influenciaram no processo de formulação e decisão em torno de questões específicas na área econômica, na área de segurança, bem como no tipo de inserção internacional a ser implementado (BUÉRE, 2014;26).

Isso não significou a perda de importância do MRE ou a diminuição de seu proverbial insulamento burocrático; somente demonstra a continuidade do acesso privilegiado da parte mais abastada dos grupos de interesse empresariais à burocracia estatal. Ainda que o Executivo tivesse a palavra final e a condução da agenda externa estivesse fortemente centralizada no MRE, as escolhas eram feitas baseadas nas articulações de cunho pessoal com alguns setores empresariais mais poderosos e, logo, mais influentes, enquanto a participação de grupos menos abastados e da sociedade civil mais ampla era vetada. Existe um debate entre autores na linha de Buére (2014) que entendem que as consultas feitas a um grupo seletíssimo de empresários demonstrariam o envolvimento do setor produtivo na formulação das políticas externa e comercial porém, é inegável que esses contatos restritos com os agentes públicos eram exceção. O regime militar e o Itamaraty da época não eram totalmente impermeáveis, mas a participação era extremamente reduzida e fragmentada, atendendo a interesses econômicos específicos.

Para Oliveira (2003:9), a ausência de organizações de classe e de representação de interesses com capacidade de canalizar demandas para o MRE fortaleceu o isolamento deste último na condução da agenda externa brasileira, favorecendo a criação de uma cultura puramente reativa por parte do empresariado. As poucas mobilizações eram, em geral, motivadas pelos anseios protecionistas e com vistas de proteger o mercado interno da concorrência de importações. Esse traço seria acentuado nos processos de negociações internacionais da ALALC, na década de 1960, e nas Rodadas do GATT entre as décadas 1960 e 1980.

A articulação entre setor privado e governo nesses contextos negociadores baseava-se na consulta a alguns líderes empresariais, particularmente de setores exportadores mais importantes (...) durante a década de 1980, a diplomacia

representavam o setor privado. Leopoldi (1999) explica que é nesse período que surgem entidades como a CNI (fundada em 1938) com estruturas rígidas e hierárquicas, que se tornaram o único canal oficial de relação com o Estado. Além do caráter artificial dessas relações tuteladas, não foram excluídos os contatos privilegiados e informais de setores da elite empresarial. Conviviam, portanto, os canais oficiais e informais, estes últimos restritos a uma parcela do empresariado.

brasileira viria a negociar nas arenas multilaterais fundamentalmente com postura de veto, não demandando, portanto, participação do setor privado para elaboração de estratégias mais ofensivas de negociação (OLIVEIRA, 2003:19).

A partir da redemocratização notou-se gradual alteração desse cenário com o aumento da participação de diversos setores da sociedade nas agendas de política externa, pressionando por mais diálogo e transparência por parte do Itamaraty. Além da pluralização dos atores envolvidos, outros setores da burocracia estatal passaram a tratar de temas internacionais pertinentes às suas pastas, como vimos na seção anterior, forçando a descentralização de alguns assuntos, como a política comercial.

O engajamento de novos atores era uma das novidades advindas da democracia, mas os canais informais e pouco transparentes¹⁰⁴ de comunicação com setores específicos do empresariado persistiram e passaram a conviver com outras formas de organização. Os contextos interno e externo da década de 1990 forçaram uma ampla articulação do empresariado para lidar com os novos desafios que se impunham.

Do ponto de vista internacional, a vertiginosa intensificação da globalização trazia um cenário incerto para os países latino-americanos que ainda lidavam com as consequências da crise da dívida externa que assolou o continente. No nível doméstico brasileiro, a ideia de modernização do governo Collor estava vinculada a tentativa de maior inserção do país no comércio internacional e o meio para alcançar esse objetivo perpassava a abertura econômica. Para tanto, Collor intensificou a redução das alíquotas de importação e eliminou barreiras não tarifárias, assim como parcela significativa dos regimes especiais de importação. Essas medidas significaram, na prática, a ruptura com o modelo nacional-desenvolvimentista das décadas anteriores e a diminuição drástica da proteção oferecida ao setor privado, especialmente para a indústria. Houve tentativas de resistência por parte dos grupos de interesses, mas a desarticulação desses atores e falta de adaptação ao novo regime democrático permitiram que o governo isolasse as vozes descontentes. As próprias mudanças institucionais efetuadas pelo governo Collor colaboraram para esse isolamento, como explica Castelan (2009):

¹⁰⁴ A menção à “pouca transparência” nas entrevistas causou desconforto durante algumas conversas com agentes públicos porque é entendida como uma acusação de ilegalidade por parte do entrevistador. Na verdade, quando pesquisadores questionam o grau de transparência, entendida como divulgação de dados governamentais para a população, o objetivo é ampliar o acesso às informações como medida de fortalecimento da democracia. O pressuposto é que o aumento da transparência diminuiria a desconfiança que permeia o assunto. Mancuso, Angélico e Gozetto (2014) já demonstraram que a regulamentação do lobby complementaria os efeitos da Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n. 12.527/2011), pois ampliaria a divulgação de dados relevantes sobre as interações entre agentes públicos e privados.

A reforma administrativa, que reorganizou as instituições de política comercial e promoveu o seu reaparelhamento político-ideológico, redefiniu a relação entre Estado e empresariado na formulação da política comercial e foi determinante para que a liberalização não fosse obstruída por opositores tanto de dentro do governo quanto do setor privado. A reestruturação institucional não teve maiores impactos no Ministério das Relações Exteriores, haja vista que este era responsável principalmente pelo sistema de promoção das exportações, enquanto o que estava sob a mira dos economistas “pró abertura” era o regime de importações brasileiro. Além disso, o setor privado da economia, cuja participação na formulação da política comercial vinha sendo alvo de críticas, tinha pouca voz na definição das diretrizes do MRE, instituição bastante autônoma frente à sociedade naquele período (CASTELAN, 2009:52).

A intransigência do breve governo Collor nesse quesito somada aos outros fatores citados serviu como mais um alerta de que seriam necessárias mudanças na interação com o Estado de forma geral no novo regime democrático e urgia a organização dos setores produtivos¹⁰⁵.

Esse processo tomou forma a partir da estabilização econômica dos dois mandatos de FHC. A premissa de abertura econômica envolveu o fortalecimento da ideia de abertura “para fora”, ou seja, a tentativa de aprimorar as exportações brasileiras e conquistar mais espaços no comércio internacional. Essa nova inflexão da postura brasileira foi resumida pela expressão cunhada por FHC em seu segundo governo: “exportar ou morrer” (MANCUSO, 2007:137). Dentro dessa nova lógica, o Brasil começou a participar de negociações internacionais para a assinatura de tratados de livre comércio com o bloco europeu e com os Estados Unidos. Com este último, cogitou-se a inserção do Brasil na proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) feita pelo presidente George W. Bush em 1994. Ou seja, poucos anos após o choque provocado pelo governo Collor no desmantelamento das proteções herdadas do período desenvolvimentista, o Brasil cogitava participar de duas gigantescas áreas de livre comércio com economias desenvolvidas.

A movimentação dos setores produtivos em torno do tema foi inédita e a ALCA, em especial, representou um marco importante no relacionamento entre a sociedade civil e o Estado nas discussões sobre a inserção internacional do país. As negociações ocorreram ao longo dos dois mandatos de FHC e as primeiras reuniões, ainda em 1995, evidenciaram os problemas habituais do setor privado brasileiro naquela época: a desorganização e a falta de preparo prévio para participar das discussões, situação que alarmou tanto o empresariado quanto os agentes públicos envolvidos no tema. Para sanar parte desse desafio e com o apoio da CNI criou-se, em 1996, a Coalizão

¹⁰⁵ O caso brasileiro contrasta com a organização do setor privado mexicano na década de 1980 e principalmente a partir do início das negociações do NAFTA, na década de 1990.

Empresarial Brasileira (CEB), mecanismo vigente até hoje e marcou um ponto de inflexão na representação empresarial do Brasil (OLIVEIRA, 2003) por se tratar de uma entidade de cúpula, de abrangência nacional e multissetorial. A CEB passou a acompanhar também as negociações do acordo Mercosul-EU, mas como apontou um dos entrevistados, foi criada para acompanhar a negociação de outro acordo:

Em 1995, talvez 1996... nós (da indústria brasileira) começamos a pressionar a CNI a formar a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). E por que as pressionamos? Não tinha ainda a ver com a União Europeia. Tinha a ver com uma outra restrição que nós estávamos enfrentando. O governo brasileiro queria negociar um aprofundamento do acordo que a gente já tinha com o México. E nós não queríamos esse aprofundamento porque o México tinha uma série de vantagens lá, chamada de *maquilla*. Ou seja, tem empresas muito mais empresas americanas do que mexicanas, mesmo fabricando do lado mexicano da fronteira. E a gente aqui tinha um forte receio da competição do produto mexicano entrar no Brasil. Então a gente não queria o acordo e montamos a coalizão. Por que nós montamos essa coalizão? Porque esse era o modelo de defesa dos interesses dos empresários mexicanos. Eles tinham um negócio que eles chamavam de coalizão mexicana da indústria que era o seguinte: o empresário mexicano, que fazia parte dessa coalizão, tinha o telefone celular de um negociador. Então o que a gente queria? O que a gente tentou fazer aqui no Brasil? Uma coalizão empresarial brasileira coordenada pela CNI pra gente ter o mesmo o mesmo tipo de possibilidade de atuação. E essa coalizão então permaneceu durante o acordo da Alca e depois da União Europeia, né? E até hoje ela existe. E hoje a gente tem mais preocupação com outros acordos como com a Indonésia, o Vietnã e o pior de todos, com a Coreia do Sul. E então foi esse grupo (refere-se à CEB) que coordenou a atuação do setor privado nas negociações com a União Europeia. Depois daquela formação original, aí a CNI começou a aceitar e até representantes da Confederação Nacional da Agricultura. E tem da Confederação Nacional do Comércio de Seguros e de Transportes. Então tá todo mundo junto. Mas não é uníssona a posição porque a indústria ainda pensa de um jeito, a agricultura pensa de

outro. **(Representante de organização setorial da indústria n. 03, janeiro de 2022)**

Esse trecho evidencia a articulação empresarial na década de 1990 diante dos avanços nas negociações do Brasil com países desenvolvidos. Desacostumados a defender os seus interesses em um cenário democrático e tendo visto as suas demandas ignoradas durante a abertura promovida pelo governo Collor, os empresários da indústria buscaram inspiração no modelo mexicano para organizarem os seus posicionamentos frente aos temas internacionais cada vez mais prementes.

Outro grupo notável que surgiu nesse período, precisamente em 1998, foi o Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia (Mercosur-EU Business Forum - MEBF), criado informalmente por empresários europeus e mercosulinos.

Ainda sobre a ALCA, um último ponto merece destaque: em 1996, o MRE tomou a iniciativa de criar a Secretaria Nacional da ALCA (SENALCA) como canal de diálogo com o empresariado e envolvia também outros ministérios. Segundo Veiga (2002), as reuniões demonstravam a tentativa do MRE de centralizar novamente a pauta e, assim como outros fóruns interministeriais criados no período, a informalidade dos convites para participação, baseados em relações pessoais, revelariam a persistência das práticas pouco transparentes. Em resumo, a mobilização do lobby empresarial em torno da ALCA foi um passo importante para o amadurecimento dos setores produtivos frente às negociações internacionais que se aceleravam e abordavam temas cada vez mais complexos. O legado dessa mobilização permaneceu ainda que o projeto da ALCA tenha sido rejeitado pela maioria dos países latino-americanos em 2005, período em que muitos governos da chamada Onda Rosa se estabeleceram na região e possuíam críticas ao acordo de livre comércio com os EUA.

Sobre o período da Onda Rosa, o Brasil passou a fazer parte do fenômeno a partir da primeira eleição de Lula. O relacionamento com o empresariado era uma questão relevante para o novo governo devido a relação tensa do PT com o setor privado desde a redemocratização. A tônica dessa dinâmica foi sempre a crítica ao ideário de esquerda¹⁰⁶ e o risco, na visão do empresariado, do

¹⁰⁶ Não vou adentrar a discussão sobre qual é a gradação do PT dentro da esquerda. Do ponto de vista da presente discussão, basta saber que o PT foi combatido por setores empresariais por ter essa vinculação ideológica, seja em maior ou menor grau, desde a sua fundação. Vale recordar a frase de Mário Amato, ex-presidente da FIESP ainda durante a campanha eleitoral de 1989, quando Lula cresceu nas pesquisas de intenção de voto: "Lá (em Portugal, após a Revolução dos Cravos), cerca de 80 mil empresários saíram do país. Aqui no Brasil, uns 800 mil terão que ir para outro lugar. Ninguém vai querer perder dinheiro" (FOLHA DE SP, 2000). A desconfiança e hostilidade sempre estiveram presentes e testemunhamos apenas uma trégua durante os governos Lula I e II.

caos que seria desencadeado por um governo próximo a essa orientação. A estratégia petista nas eleições de 2002 foi a busca por um tom moderado tanto no discurso como no plano de governo apresentado, garantindo o compromisso com a estabilidade econômica e com os credores internacionais. Paralelamente, o partido sinalizou uma aproximação com o empresariado na indicação de nomes como José Alencar para a vice-presidência, Roberto Rodrigues para o Ministério da Agricultura e Luiz Fernando Furlan para o MDIC (DINIZ, 2010).

De acordo com Diniz (2010), ao assumir o governo, gradualmente a gestão petista criou canais de interlocução com a sociedade civil como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), este último vinculado à Presidência da República e presidido pelo MDIC. De fato, o relacionamento com a sociedade civil mais ampla foi aprofundado e as alas do empresariado mais reticentes em relação ao PT não criaram grandes obstáculos ao governo naquele momento. Em relação ao acordo Mercosul-União Europeia, a diplomacia “ativa e altiva” dos dois governos de Lula enxergava na UE uma aliada na empreitada de tornar o Brasil um *player* global de relevância, percepção que promoveu a aproximação bilateral com o bloco europeu. O bloqueio da Rodada Doha pelo G20 foi um revés nas relações bilaterais que só seria sanado em 2007, quando a UE e o Brasil deram início a uma parceria estratégica para cooperação (SARAIVA, 2017).

Enquanto a parceria bilateral com o Brasil ganhou espaço, o acordo comercial perdeu fôlego nas negociações, que ficaram paralisadas e só seriam retomadas durante o governo de Dilma Rousseff. A presidente enfrentou um cenário oposto no que diz respeito ao relacionamento com o empresariado: mesmo acenando para esse setor através da Nova Matriz Econômica¹⁰⁷, sofreu com o contínuo descontentamento com o seu governo e o posterior rejeição ao seu mandato. Singer (2018) defende que os empresários industriais se alinharam aos setores rentistas que reclamavam do intervencionismo estatal e exigiam a adoção de políticas econômicas ortodoxas. A desconexão de Dilma com os empresários foi um dos principais motivos que levaram ao processo de impeachment, como comprovou a intensa campanha da FIESP a favor do seu afastamento do cargo.

Um dos atores que se destacou nesse período foi o então vice-presidente Michel Temer que passou a liderar missões empresariais do Brasil no exterior e se envolveu nas discussões de pautas comerciais. Um dos entrevistados apontou a coincidência entre um fator sistêmico (o renascimento

¹⁰⁷ Refere-se a política econômica implementada por Rousseff para retomar o crescimento econômico. As medidas adotadas incluíram a redução das taxas de juro e a desvalorização do Real, além de ter como um de seus pilares o Plano Brasil Maior que visava aumentar a competitividade da indústria nacional.

do interesse europeu) e um doméstico para explicar a retomada das conversas durante o governo Dilma:

O pulo do gato na questão da retomada (das negociações) não foi a Dilma que puxou. Não foi ela que puxou o acordo. Primeiro, houve uma pressão europeia, porque eles queriam voltar a conversar. E segundo, porque o vice-presidente da Dilma era o Temer e ele capitaneou a retomada das negociações junto com o ministro das Relações Exteriores daquela época. **(Representante de entidade setorial indústria n. 03, janeiro de 2022)**

Temer sempre foi próximo do empresariado paulista e da FIESP, especialmente de Paulo Skaf, presidente da entidade entre 2004 e 2021. A estreito relacionamento levou Temer a convidar Skaf para ingressar no MDB em 2011, sigla na qual disputou o governo do Estado de São Paulo por duas vezes (2014 e 2018). Após o impeachment de Dilma e a ascensão de Temer como presidente, a experiência prévia deste político no tema das negociações internacionais e a proximidade com o empresariado deram novo fôlego aos esforços de retomada do diálogo com a UE. Discutirei na próxima seção a mudança de posicionamento do empresariado em relação ao acordo e o relacionamento desses atores com os governos Temer e Bolsonaro.

3.3.2 A indústria: de veto players a apoiadores

Como discuti acima, a década de 1990 testemunhou a organização dos grupos empresariais na defesa de seus interesses nas negociações de acordos de livre comércio empreendidas pelo Brasil. Desde o início do diálogo com os europeus, era evidente a divergência entre os interesses do agronegócio e da indústria. De acordo com um dos diplomatas entrevistados, o acordo com os europeus era de interesse vital para o agronegócio no início das negociações, a partir da segunda metade da década de 1990.

Os representantes do setor exportador do agronegócio enxergavam no acordo a possibilidade de acesso ao mercado da Europa e, conforme ganharam competitividade e importância na balança comercial brasileira, passaram a se desinteressar pela pressão por acordos de livre comércio, visto que se tornaram os maiores exportadores mundiais de produtos como a soja, o café e a carne bovina (DARÓS, 2017). A posição desse setor como importante *player* global no comércio internacional permitiu que o agronegócio disputasse com vantagem diferentes mercados, incluindo nos países

desenvolvidos. A estratégia adotada por esse grupo de interesse foi apoiar as negociações de acordos comerciais feitas pelo Brasil e discutir a redução de subsídios para agricultura em fóruns multilaterais. Um entrevistado sintetizou a posição do agronegócio e do seu setor específico da seguinte maneira:

As negociações sempre, sempre foram objeto de acompanhamento do setor porque a UE é o segundo maior mercado do Brasil para o nosso produto agrícola, tá? Já tivemos momentos em que as nossas vendas para a União Europeia foram o dobro do que são hoje. A UE cobra atualmente 9% de tarifa para o nosso produto e tirou um bocado da nossa competitividade, o que fez com que diminuísse o volume das exportações brasileiras. Mesmo assim, nós ainda somos os principais fornecedores para a UE. Infelizmente, até o governo anterior da Dilma praticamente não havia negociações de acordos internacionais. Nós do agronegócio insistíamos, mas os acordos eram muito tímidos. Para nós, qualquer negociação tarifária é importante, qualquer acordo internacional que zere as tarifas é excelente. Eu digo que a gente não tem medo de concorrência, porque nós somos os maiores do mundo. Nós somos os maiores produtores e os maiores exportadores. Nós estamos no país com a maior produção de (cita o produto) do mundo. Então, nós, com seis empresas (desse produto) dominamos a exportação. É um setor que está sempre se inovando, sempre investindo e está crescendo, inclusive. **(Representante setorial agrícola n. 02, janeiro de 2022)**

Comentários semelhantes foram feitos por outros representantes do agronegócio e demonstram a força competitiva desse setor econômico a nível global. Em relação à conclusão das negociações com a União Europeia em 2019, os entrevistados do setor foram unânimes em afirmar que não se trata de um acordo essencial para o agronegócio do ponto de vista do acesso ao mercado europeu, visto que se dará através de cotas, mas representará uma espécie de selo de qualidade global para os produtos brasileiros. Com o aumento das barreiras fitossanitárias em todo o mundo, a aprovação dos produtos mercosulinos pelas exigentes regras da UE poderá garantir acesso mais fácil a outros mercados para além da Europa.

O comentário de um experiente diplomata entrevistado para a pesquisa corrobora essa visão:

E é curioso que é um pouco uma gangorra. Se eu volto na etapa 2003-2005, que acompanhei, o setor agrícola tinha um interesse quase que vital, estrutural, na conclusão da cota. E eu digo isso para os grandes setores exportadores as carnes, açúcar e por aí vai. Soja tinha um grande, grande interesse, porque o mercado europeu era de fato chave na estratégia exportadora desses setores. E com o passar do tempo e com a retomada em 2009. O setor agrícola é que perdeu o interesse, mas a importância relativa do mercado europeu tinha diminuído muito porque nesse intervalo a agricultura brasileira conquistou enormes mercados, sobretudo na Ásia. Então, ainda que o mercado europeu era e continua sendo um mercado que remunera muito bem, os preços são muito elevados. O lucro do setor agrícola é muito bom, deixa de ser crucial na sua estratégia internacional. Tem um exemplo muito claro disso na etapa de 2003-2005, em cada rodada negociadora. O setor privado, sobretudo na área de carnes, estava sempre presente. Sempre mandava a delegação para acompanhar. Não é que entrava na sala, mas para poder conversar e dialogar com os negociadores de um lado, de outro estavam se apresentando. A partir de 2009 nunca mais apareceram. Olha que nunca mais. Então isso é sintomático e eu te digo que é um bom mercado, mas não é vital para a sobrevivência do agro. **(Diplomata n. 02, outubro de 2021)**

Portanto, o foco da pesquisa é centrado na indústria brasileira e na sua mudança de posicionamento. No entanto, as entrevistas com representantes do agronegócio trouxeram informações importantes sobre os últimos momentos da negociação em 2019 e da participação desse setor nos momentos decisivos, especialmente dos produtos mais sensíveis: açúcar, etanol, lácteos e vinho. Esses produtos são sensíveis também para os parceiros do Mercosul.

Eu entrei nas negociações nessa parte final, quando grande parte das questões agrícolas se resolveu de fato. Porque nessa negociação, em todas as negociações até agora, o que a gente nota é que os interesses agrícolas acabam ficando por último, para o último minuto, porque são as sensibilidades dos outros países. Enfim, a gente acaba não conseguindo resolver ao longo dos anos aí e são realmente, na parte de acesso, os mais problemáticos. Então as negociações ali nesse primeiro semestre de 2019

foram de fato muito intensas e a gente tratou ali dos principais pontos, justamente aqueles que não conseguimos resolver ao longo dos 20 anos. Tivemos que resolver ali no primeiro semestre de 2019, porque a orientação era clara de que o governo brasileiro, a União Européia e o Mercosul queriam esse acordo. E grande parte dos nossos interesses foram resolvidos ali, na última hora, pela ministra Tereza Cristina. Então ela foi essencial na conclusão dessas negociações, porque tinha uma pressão muito grande aqui por conta dos nossos produtos sensíveis. E assim, aquela é aquela coisa para fechar o acordo, se a gente não fechasse esse acordo, ia ficar por conta da agricultura. Então ela foi essencial, foi a pessoa chave nessa na conclusão das negociações. Ela foi muito hábil, sabe? **(Servidora do MAPA, outubro de 2021)**

As entrevistas conduzidas com representantes do MAPA e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) indicaram que os setores mais resistentes do agronegócio eram minoritários. e não organizaram oposição ao acordo. Apesar da preocupação desses setores, a conquista de prazos de desgravação acima de dez anos, cotas e regras de origem acalmou os ânimos dos produtores de vinhos e laticínios. Conforme descrito pelo representante do MAPA, a maior sensibilidade no tema agrícola estava do lado europeu da mesa de negociação e, nesse sentido, observamos a configuração de um forte lobby contrário ao acordo nos países membros da União Europeia. Além de influenciar os seus respectivos governos, os lobbies dos produtores agrícolas europeus influenciam também as entidades supranacionais europeias.¹⁰⁸

A indústria brasileira, por outro lado, vive situação diferente e encarava até recentemente a possibilidade de abertura comercial através de acordos comerciais como uma ameaça. Esse posicionamento norteou a pressão dos industriais junto a diferentes governos para barrar iniciativas que ameaçassem os seus interesses, como era o caso do acordo com os europeus. Vale lembrar que a

¹⁰⁸ O grupo de interesse mais poderoso desse setor é a COPA-COGECA (Comitê de Organizações Agrícolas Profissionais – COPA e Confederação Geral das Cooperativas Agropecuárias – COGECA), união de duas organizações agrícolas europeias. A entidade é a mais vocal contra o acordo com o Mercosul e o principal argumento é de cunho ambiental. Simultaneamente, a COPA-COGECA é acusada por think tanks como o Influence Map e a Lighthouse Reports de barrar os esforços do Green Deal propostos pela UE, incluindo a iniciativa “Farm to Fork” que visa reduzir o uso de pesticidas, instaurar uma lei para restaurar os ecossistemas europeus e fomentar um sistema alimentar sustentável. Nesse sentido, o lobby agrícola se configura como veto player do lado europeu.

década de 1990 representou uma abertura inédita do mercado brasileiro, especialmente no governo Collor, e expôs a indústria a níveis inauditos de concorrência com competidores estrangeiros. |

Na literatura sobre o tema, os atores que oferecem resistência a um acordo comercial são chamados de “veto players” e buscam juntos aos seus governos medidas protecionistas frente a concorrência estrangeira. Os políticos, em geral, atendem esses pedidos para obter apoio desses grupos econômicos em campanhas eleitorais. O desafio que surge para os governantes nesse cenário é atingir o equilíbrio entre atender demandas que beneficiam grupos específicos, mas que, por outro lado, possuem consequências para a economia no geral, como discuti na seção que trata do lobby empresarial. A dualidade entre interesses específicos e o bem comum fica evidente na reorganização do setor empresarial brasileiro após a grande abertura comercial empreendida pelo governo Collor, cuja abrangência forçou a indústria a se articular enquanto grupo de interesse.

Esse setor começou a atuar fortemente no Congresso Nacional e outras instâncias da burocracia estatal não apenas obtendo importantes vitórias a partir de 1995 em termos de protecionismo comercial, mas também como veto players de possíveis acordos de livre comércio entre o Brasil e países desenvolvidos. Os acordos eram entendidos como novas rodadas de abertura que adicionariam ainda mais pressão às fragilizadas indústrias nacionais. Como exemplos das vitórias obtidas pela indústria na década de 1990, Mancuso (2007) explica que os fabricantes de eletrônicos, eletrodomésticos e vestuário conseguiram incluir os seus produtos na lista de exceções da TEC e pressionaram o governo Cardoso para o aumento de tarifas contra importados, pedido em que foram atendidos.

Além da organização em torno das discussões de acordos comerciais visando barrar mais aberturas intempestivas do comércio, as demandas da indústria foram sintetizadas em 1995 pela CNI através da agenda custo Brasil¹⁰⁹. Essa expressão designa fatores que prejudicam a competitividade das empresas brasileiras frente às concorrentes do exterior, como os problemas logísticos e de infraestrutura, a excessiva regulação da atividade econômica por parte do Estado, exigente legislação trabalhista, sistema tributário oneroso e intrincado, alto custo de financiamento da atividade produtiva e estrutura social deficiente (MANCUSO, 2007). Como fica evidente, os entraves apontados pela agenda do custo Brasil são de natureza estrutural e exigem reformas profundas e investimentos vultosos por parte do Estado.

¹⁰⁹ O custo Brasil foi citado 23 vezes nas entrevistas colhidas para este trabalho, especialmente pelos representantes de entidades da indústria. Portanto, fez-se necessária essa breve explicação sobre o seu conteúdo.

A questão da abertura comercial passou a ser condicionada pelos empresários da indústria à redução do custo Brasil, levando a um impasse nas rodadas de negociações que perduraram por duas décadas. A estratégia de barrar os avanços das negociações de acordo comerciais obteve sucesso por muitos anos e foi alterada apenas recentemente, em meados do governo Dilma, fato que torna a mudança de posicionamento desse setor um fator doméstico relevante para a conclusão das negociações que ocorreu em 2019, já no governo Bolsonaro. Diante dessa incógnita, direcionei algumas perguntas referentes ao assunto para os entrevistados desta pesquisa e identifiquei dois elementos que auxiliaram a mudança de mentalidade do empresariado em relação a questão: 1) a diminuição do poder de convencimento da agenda do custo Brasil; 2) o papel da FIESP e da CNI na conscientização do empresariado industrial. Discorrerei, a seguir, sobre os pontos mencionados.

Sobre o primeiro fator, o discurso do custo Brasil foi perdendo força à medida que as soluções não se concretizavam. Ainda que exista consenso de que esses problemas são reais e que impactam a competitividade industrial brasileira até hoje, parte do empresariado percebeu que a agenda pouco avançou em vinte anos de existência e que não seria mais possível esperar o fim do custo Brasil para tornar a indústria competitiva.

Os entrevistados que representam associações de segmentos específicos da indústria citaram mais vezes o custo Brasil e demonstraram preocupação sobre possibilidade da coexistência desses problemas em um contexto de abertura comercial com a Europa, como nos exemplos abaixo:

Nós tínhamos uma posição mais refratária contra o acordo porque o berço do nosso setor é a Alemanha e alguns equipamentos na Itália, ou seja, são os principais produtores. A nossa balança com a UE sempre foi deficitária. A nossa posição foi se adequando e não vou dizer que atualmente é favorável porque a concorrência ainda permanece. A nossa posição foi se acomodando durante as negociações, mais propriamente nos últimos dois, três anos. Estamos concentrados no prazo de desgravação de dez a doze anos, dependendo do setor, e que os entraves causados pelo custo Brasil sejam solucionados ou minimizados dentro desse cronograma até atingirmos a redução total do imposto de importação. Queremos concorrer em bases legais, em bases lícitas e a gente sabe que o problema de concorrência é provocado muito mais pelo custo Brasil do que por outros fatores. A principal questão é a parte tributária. **(Representante setorial da indústria n. 01, janeiro de 2022)**

O que a gente tem que colocar na balança é se vale a pena ter esse produto mais barato para o consumidor, que tem direito mesmo a ter um produto de qualidade com menor preço, ou eu tentar proteger a nossa indústria durante algum tempo. Eu falo de proteger, mas não é uma palavra boa. Vou garantir o investimento aqui na indústria para que também consiga colocar produto de boa qualidade para o consumidor e que ele possa escolher. Ou eu compro do mercado interno ou importo, né? Então acho que o ponto é que o que a gente briga. A gente não está querendo proteção, estamos querendo que o produto seja competitivo nas mesmas bases. O que hoje a gente não tem. Infelizmente a gente não tem. A função da alíquota é tentar dar o mesmo nível de competitividade. Estou falando assim: olha, o meu produto não é competitivo e estou investindo nele, mas enquanto isso, eu preciso de algum tipo de proteção para ter equilíbrio nos custos, né? (Sobre o Ministério da Economia do governo Bolsonaro): ele não colocou um compromisso de reduzir o custo Brasil ou reduzir alguns custos de produção. Ele jogou assim: olha, estamos fazendo várias coisas para reduzir o custo Brasil. Então, como a gente está fazendo essas várias coisas, a gente vai reduzir imposto de importação. Só que essas medidas para a redução do custo Brasil não são coisas que vamos ver resultado agora. Concordo que temos que reduzir o imposto de importação porque temos proteção tarifária alta. O Brasil precisa abrir o mercado, mas querem fazer isso só reduzindo o imposto de importação. E aí? O que vai acontecer com a indústria aqui? **(Representante de setorial da indústria n. 02, janeiro de 2022)**

O que se depreende das falas acima é a insistência na importância do custo Brasil como principal reivindicação da indústria brasileira, além de certo ceticismo em relação a extinção dos fatores negativos que compõem essa agenda no curto prazo. Diante da permanência dos problemas estruturais que travam a competitividade industrial, a possibilidade de um acordo de livre comércio passou a ser entendida como uma realidade inevitável. Um representante de uma associação que reúne entidades industriais resumiu a situação da seguinte forma:

Mas o que eu posso acrescentar sobre o custo Brasil é que é uma boia de salvação. Quando você quer ir para um porto seguro, do ponto de vista retórico, é só colocar a culpa no custo Brasil. E em grande medida acho que

tem razão, pelo menos em alguns casos. Realmente, se você fizer a conta, produzir no Brasil é muito mais caro do que produzir em outros lugares do mundo. Porque a estrada tem buraco, porque você precisa de escolta armada para levar o caminhãozinho lá para Baixada Fluminense, porque tem a questão do spread bancário, sei lá. O papo sempre foi “eu quero a abertura comercial, desde que reduzam o custo Brasil primeiro”. Mas esse debate me parece meio superado. Você deve ter ouvido muita gente recorrer a isso, mas acho que todo mundo já entendeu que não vai dar para esperar. A gente não pode ficar sentado também esperando que o custo Brasil desapareça para só então buscar mais integração ou um comércio exterior mais livre. Caso contrário a gente não vai ter nunca. Estamos aqui sentados esperando e não vai ter acordo, não vamos fazer acordo com ninguém. Então acho que tem uma certa aceitação aí (por parte da indústria). Acho que as pessoas vão continuar reclamando e dizendo que primeiro tem que reduzir o custo para depois assinar acordo. Mas no fim do dia, vão aceitar a União Europeia, vão aceitar o Canadá. Cingapura não vai aceitar, menos ainda Coreia do Sul e China, independente do custo Brasil. Se amanhã o custo Brasil realmente for reduzido e você levantar a mão e falar “então, vamos negociar com a China?” Não, nunca, nunca, nunca. **(Representante de associação de cúpula da indústria n. 02, fevereiro de 2022)**

O relato acima demonstra como o custo Brasil se tornou um bastião da indústria diante de pressões internas e externas, servindo tanto um ponto de consenso entre os diversos setores e como forma de influenciar os governos a atenderem as suas demandas. Mancuso (2007) demonstrou como a atuação do lobby no Congresso em torno da pauta da redução do custo Brasil obteve vitórias significativas no nível doméstico e que o empresariado industrial não é, nem de longe, o ator político fraco¹¹⁰ descrito em algumas pesquisas da década de 1990 (MANCUSO, 2007:195).

¹¹⁰ Pelo contrário, mesmo antes da emergência da agenda do custo Brasil em 1995, alguns setores conseguiram defender os seus interesses no período de abertura comercial promovida pelo governo Collor. A partir da criação dos Grupos Executivos de Política Setorial (GEPs) em 1990 e das câmaras setoriais, em 1991, marcaram a gradual retomada de medidas setoriais que haviam sido extintas. Os GEPs e as câmaras tinham como objetivo promover o diálogo sobre a política industrial entre o governo e os empresários e, segundo Bonelli et al (1997) rapidamente se tornaram “canais de expressão de interesses localizados” (BONELLI et al, 1997:59), ou seja, de lobbies setoriais. A partir da segunda metade da década de 1990 e já sob o governo Cardoso a articulação empresarial se tornou mais sofisticada no nível organizacional, ainda que esteja até hoje muito distante da transparência necessária. Ferreira e Facchini (2005) demonstraram que depois da diminuição do número de firmas causada pela abertura comercial entre 1988 e 1994, as

Expandindo o argumento para a atuação do empresariado nas negociações de acordo de livre comércio, fica evidente a força desse setor como o principal veto player para a possível abertura do mercado brasileiro por quase vinte anos. Desse ponto de vista, o lobby industrial obteve sucesso em recuperar parte do protecionismo tradicionalmente oferecido pelo Estado brasileiro, ainda que não tenha sido suficiente para alguns setores e não tenha impedido a desindustrialização. Após a breve e tempestuosa abertura promovida pelo governo Collor, os sucessivos governos cederam às pressões para que mantivessem tarifas altas e evitassem acordos de livre comércio, atendendo a interesses setoriais específicos, mas não conseguiram implementar políticas industriais consistentes e de longo prazo. O Brasil ficou, dessa forma, em um limbo: o protecionismo e as políticas industriais não eram suficientes para tornar a indústria competitiva e inovadora, ao mesmo tempo em que as possibilidades que poderiam existir na abertura comercial eram rechaçadas.

A situação tornou-se dramática à medida que a confluência de fatores externos e internos colocou em xeque a tradicional posição protecionista brasileira. Países com características econômicas semelhantes ao Brasil fechavam cada vez mais acordos comerciais e se integravam às cadeias globais de valor, enquanto internamente vivíamos um processo de desindustrialização precoce e acelerada desde 2010 e obtínhamos fatia cada vez menor do comércio internacional em termos de produtos manufaturados. Restava o Mercosul como mercado para a indústria do Brasil, mas perdendo cada vez mais espaço para a China e estagnado em seu propósito de aperfeiçoar a união aduaneira.

Carvalho e Salles (2022) demonstram que diversas negociações de acordos comerciais entre vários membros da OMC tiveram início a partir de 2010, como a Parceria Transpacífica (ampliado em 2010 e concluído em 2015) e outras três grandes negociações que tiveram início em 2012: a Parceria Regional Econômica Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), a Aliança do Pacífico e o acordo da Zona de Livre Comércio da África Continental (African Continental Free Trade Area – AfCFTA). Aumentava, assim, o isolamento do Mercosul, que firmou apenas quatro acordos extra-regionais entre 2009 e 2017: Mercosul-Índia, em 2009; com Israel, 2011, com a União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês) e o Egito em 2017. Ainda

indústrias que sobreviveram se reorganizaram em associações e conseguiram, através do lobby, aumentar os níveis de proteção. Os autores citam o contraste dos casos do setor automobilístico, que garantiu a defesa de seus interesses, e o setor têxtil, que não conseguiu levar as suas preocupações ao governo federal e sofreu tremenda concorrência internacional.

que esses acordos sejam importantes, não são suficientes para a efetiva integração do bloco sul-americano na economia internacional.

Além disso, cabe ressaltar que, apesar da principal preocupação com os acordos comerciais ser, obviamente, a questão tarifária, não podemos perder de vista o ponto mais relevante para as Relações Internacionais enquanto disciplina: os acordos são também configurações de poder e a participação dos países nesses arranjos determina a sua capacidade de influenciar o ambiente externo. Ou seja, as regras que moldam o comércio internacional são negociadas dentro desses regimes, que cada vez abarcam mais temas que vão muito além do comércio, como investimentos, meio ambiente e cooperação em diversas áreas. Com a diminuição da força da OMC para regular as normas do comércio internacional, os mega acordos se tornaram uma nova e atualizada fonte de regras.

Portanto, a partir de 2013, no governo de Dilma Rousseff, setores da burocracia estatal brasileira começaram a perceber a necessidade de continuar o diálogo com os europeus. Dentro desse cálculo, após quase duas décadas de negociações, os parceiros da UE eram mais confiáveis e ofereciam um acordo de associação que poderia, se bem negociado pelas contrapartes mercosulinas, trazer mais vantagens do que iniciar negociações com os mais competitivos países asiáticos.

Como discuti anteriormente, com o distanciamento da presidente dos temas internacionais e a liderança no tema assumida pelo vice-presidente Temer, técnicos dos ministérios da Fazenda, MDIC, Agricultura e do Itamaraty tiveram mais liberdade de ação. O depoimento de um ex-servidor que atuava no governo federal demonstra como ocorreu essa movimentação inicial:

Primeiro, começou dentro do governo. A gente tinha a clara visão de que, como estava não dava para ficar. Não dava. Não dava para o Brasil ter três, quatro acordos comerciais e não ter nenhum acordo de investimento... não dava. A gente precisava dar esse passo, não de forma inocente, mas a gente precisava dar esse passo. E a gente começou a puxar isso (...) os sinais foram sendo dados e o setor privado soube ler esses sinais. Uma parte mais interessada (do setor privado), com pensamento um pouco mais moderno. E eu vou colocar isso entre aspas. Não é bem a melhor palavra, mas o que aí você simplifica, chama o outro de arcaico, não é isso. Mas assim, os caras entendendo que o acordo era importante foram caminhando conosco... perceberam que era inexorável também. **(Ex-servidor do MDIC, abril de 2022)**

Gradativamente as duas principais vozes da indústria nacional se juntaram a empreitada de convencer os veto players da indústria a planejar uma troca de ofertas com a União Europeia: a CNI¹¹¹ e a FIESP, com papel de destaque para a primeira. As duas associações de cúpula estavam convencidas de que a estratégia deveria mudar e ser atualizada para as novas realidades doméstica e internacional que o país enfrentava e encontraram apoio no governo do período para que a mudança ocorresse. Um dos entrevistados que representava uma associação de cúpula corroborou o depoimento do ex-funcionário do MDIC em relação à liderança inicial de membros do governo Dilma:

Houve uma liderança governamental também, que eu acho que é importante citar a partir de 2013, sobretudo. E depois teve outras rodadas para que o governo ajudasse a puxar (a agenda de negociações) junto com a classe. E isso fez com que os setores, ao invés de simplesmente dizerem sim ou não para o acordo, passassem a trabalhar nos pormenores, ajudando o governo, né? Qual a regra de origem que é mais interessante para o meu setor? Qual é o tempo de redução da tarifa de importação que eu acho que pode ser interessante, que podemos oferecer para União Europeia? Por exemplo, em compras governamentais, em propriedade intelectual, isso aconteceu muito. Então, saímos de um nível que era sim ou não para o acordo, para um outro que era “vamos trabalhar aqui com as regras que existem no acordo”. Além disso, a nossa associação (de cúpula) disse (em nome do setor) “continuamos favorável ao acordo, mas aqui estão as nossas linhas vermelhas que do que a gente acha que tem que ser preservado”.

(Representante de associação de cúpula n. 01, dezembro de 2021)

As associações de cúpula estavam convencidas, mas ainda faltava persuadir as associações setoriais. A favor dos argumentos aberturistas estavam as questões econômicas internas como a perda da competitividade, a desindustrialização e a paralisia da agenda do custo Brasil, como discorri anteriormente. Alguns dados ajudam a compor o cenário: segundo Veiga & Rios (2015), a participação da indústria no total de exportações brasileiras foi reduzida de 59% no ano 2000 para

¹¹¹ Um ponto interessante colhido em uma das entrevistas com um diplomata é que a CNI era igualmente refratária ao acordo até 2009. Nessa época, segundo o entrevistado, a CNI enviou carta ao Itamaraty solicitando formalmente que as negociações com a UE não fossem retomadas, tendo o seu pedido negado pelo governo brasileiro, que optou pelo relançamento dos diálogos.

35,6% em 2014¹¹². O câmbio valorizado do período também contribuiu para a retração das exportações de manufaturas.

Esses números foram importantes para a mudança de posicionamento dos veto players em relação aos acordos comerciais, mas aos poucos, a questão do isolamento brasileiro em relação aos regimes de comércio e às cadeias globais de valor começou a entrar no debate entre a CNI, a FIESP e o empresariado industrial.

A gente tem um cenário em que olha pro lado e vê Colômbia, Peru, México, até o Japão, a Coréia do Sul começando a fazer um monte de acordo e de repente o Japão se viu obrigado também. Os Estados Unidos, a União Europeia, um acordo atrás do outro. Então, era um bonde de integração ali das cadeias globais. A gente começou, inclusive, a fazer simulações aqui, mostrando que ficar de fora custaria mais do que entrar. Por mais que os acordos causem temor no empresário nacional, a gente via que ficar de fora podia custar ainda mais caro. Houve um trabalho de sensibilização das entidades de cúpula sobre o acordo. E não estou falando só sobre uma sensibilização do ponto de vista de benefício, não de benefício também, mas uma sensibilização do ponto de vista do que representava em termos de tempo, de adaptação em termos do momento da economia brasileira. Então eu acho que teve uma mistura entre sensibilização da indústria e compreensão de como a entrada em vigor desse acordo com a União Europeia é gradual. Então houve sim uma mudança, não apenas uma mudança de visão, mas uma mudança de atitude também. **(Representante de associação de cúpula, dezembro de 2021)**

Um dos entrevistados que fez parte dos quadros do MDIC reforçou a importante tarefa de convencimento da CNI:

Eu acho que a CNI liderou muito bem essa mudança de discurso. A CNI foi trazendo aos pouquinhos a turma e aí tinha setores que eram mais refratários, né? Então, por exemplo, o setor têxtil, se eu falar de integração

¹¹² A título de comparação, a participação das commodities representava menos de 50% das exportações em 2001; em 2011, representava mais de 70% da pauta exportadora (Bacha & De Bolle, 2015:263)

com a Ásia, os caras me matam, não dá nem para começar a falar. Mas com a União Europeia, poxa, qual é a ameaça para a indústria têxtil brasileira ter o europeu com regra de origem, não o europeu vindo da Ásia? Com regra de origem. Alguns setores foram já vendo que existiam oportunidades. Então acho que aí uma coisa empurrou a outra. Em um segundo momento a CNI começou a vir mais forte, dizendo para avançarmos. E o governo foi se sentindo mais à vontade. Por isso que eu digo que é uma construção, porque se não fosse esse movimento todo, a indústria teria a mesma opinião protecionista lá de trás. Eu queria ver esses caras (refere-se ao governo Bolsonaro) terminarem um acordo com oposição de 100% da indústria. **(Ex-servidor do MDIC, abril de 2022)**

A mudança de mentalidade consolidada durante os anos de Dilma frente à presidência foi colocada à prova durante a breve gestão de Temer a medida que a equipe do novo mandatário acelerou as negociações. Foi observada a continuidade da agenda proposta por Temer enquanto vice-presidente, mas dessa vez, com o poder executivo totalmente alinhado e liderando as negociações com a UE. As circunstâncias do período Temer foram inéditas para o acordo e foi a primeira ocasião em que os principais envolvidos estavam alinhados, incluindo no cenário doméstico brasileiro.

Depois daquele período de uma certa parada das negociações, foi justamente em 2016 quando houve a troca de ofertas de bens, serviços, investimentos e compras governamentais. E foi um marco importante do processo negociador com a União Europeia. Claro que isso veio de um pouquinho antes. Você não troca uma oferta imediatamente. Isso foi construído com a contraparte. Mas o marco, digamos assim, dessa etapa do processo, foi, sem dúvida nenhuma, o intercâmbio de ofertas no primeiro semestre de 2016. **(Servidor do Ministério da Economia, novembro de 2021)**

O avanço das trocas de ofertas durante o governo Temer foi notável e as entrevistas com os representantes de setores da indústria demonstraram satisfação com o nível de interação e transparência do período. Selecionei trecho de uma entrevista com o representante de um dos setores industriais mais sensíveis para demonstrar o diálogo com o MRE que, segundo o

entrevistado, era o órgão mais próximo da sua associação no durante os mandatos de Dilma e Temer:

Entre 2014 a 2018 tivemos negociadores que nos ouviam bastante. E ouviam também a Agricultura. Acho que vale a pena a gente mencionar no Itamaraty, por exemplo, uma época em que o negociador principal era o embaixador Régis Arslanian. Sempre nos ouvia. Era só telefonar, mandar um e-mail. Depois ele saiu e entrou no lugar o embaixador Ronaldo Costa Filho, uma pessoa fantástica. E logo depois dele, então assumiu no finalzinho (do governo Temer) a ministra Paula Aguiar Barbosa, que também sempre nos ouviu muito bem. E nessa transição, já para um novo governo, uma pessoa que era um ministro agora já é embaixador, Michel Arslanian, que é sobrinho do Régis, e que também nos ouve bastante. **(Representante de organização setorial da indústria n. 03, janeiro de 2022)**

A mudança de mentalidade e de posicionamento do empresariado estava consolidada e o apoio da indústria prosseguiu mesmo diante das vicissitudes enfrentadas pelo governo Temer. Na verdade, a turbulência do cenário político doméstico afetou muito mais a imagem do Brasil no exterior e, conseqüentemente, a credibilidade do governo, como mencionei no capítulo anterior. Para um dos principais negociadores brasileiros do período, a articulação internacional do PT foi importante nesse processo:

A postura do lado europeu foi curiosa. Basta dizer que o acordo poderia ter sido fechado ainda no governo Temer, mas não foi. Os europeus tinham uma certa reticência. Na avaliação deles, não tem nada escrito, não tem nada dito. Mas eu avalio que havia uma certa reticência em concluir com o governo Temer porque tinha todo aquele problema de imagem. O discurso do golpe, que tinha tido uma certa ressonância internacional que dava aos europeus um pouquinho de hesitação em firmar o acordo com o governo Temer. Tanto que, quando muda o governo, a coisa se resolveu bastante rapidamente. Em seis meses estava fechado. **(Diplomata n. 02, outubro de 2021)**

A candidatura de Jair Bolsonaro foi apoiada pela indústria e o ministro da Economia escolhido foi aprovado tanto pelos setores produtivos como pelo mercado financeiro. Portanto, a transição para o governo Bolsonaro ocorreu sem sobressaltos por parte desses grupos de interesse, que seguiram apoiando a agenda de liberação comercial e as negociações do acordo. As entrevistas demonstraram que a decepção do empresariado industrial em relação ao acordo ocorreu no quesito da transparência, visto que não houve diálogo com esse setor nos momentos finais da negociação, ao contrário do forte engajamento do governo com o agronegócio. As reclamações versaram sobre a falta de interlocutores após a extinção do MDIC, a ausência de acesso à documentos sobre as últimas trocas de ofertas e a postura “dogmática” em relação à abertura comercial, segundo adjetivo utilizado por um dos entrevistados. Transcrevo abaixo os principais trechos que resumem essas reclamações:

À época, já no governo Bolsonaro, com o Itamaraty, mas já sentimos uma mudança, mas não pela posição do Itamaraty, das equipes, as equipes técnicas, mas mais por um olhar. Qual é a posição do Ministério da Economia? Como a economia está se apresentando para essas agendas com o setor privado? Então a gente começa a perceber uma mudança de comportamento na equipe do Itamaraty. Mas até então era porque a gente conseguiu um pouco mais de troca, um pouco mais de informação com essa equipe (do Itamaraty), diferente da Economia (Ministério), a gente vê já não que não tinha diálogo. A gente já percebe uma maior dificuldade de troca de informações ou de detalhar um pouco mais a negociação por setores. Essa foi a minha percepção. Inclusive quando aconteceu a última reunião. Onde foi? Como foi assinado? Foi assinado formalmente o acordo? O setor privado da indústria não foi chamado. Ao contrário da agricultura, da agricultura, a ministra Tereza Cristina convidou os os setores agrícolas. Eles foram para Bruxelas. Vários subsetores tiveram acompanhamento das agendas do que teve na negociação. Mas isso não aconteceu com a indústria. Isso naquela última reunião de meados de 2019. E aí, a partir de um momento, tem essa sinalização de que os textos não seriam mais compartilhados, porque estava chegando no limite final da negociação e que se isso vazasse, poderia dificultar as discussões das agendas de negociação. Então, atualmente a gente não recebe, a gente não recebeu os textos finais da União Europeia. Ainda na negociação, a gente levou um tempinho ainda

para receber. Os textos nem todos foram compartilhados por que havia alguns entraves com a Argentina, depois praticamente com o pé. Mas atualmente a gente está falando de outras negociações, mais atualmente, com as agendas que estão aí em discussão, a gente não tem recebido de textos. **(Representante organização setorial da indústria n. 02, janeiro de 2022)**

A gente só teve acesso as informações divulgadas do acordo, da finalização do acordo. E depois ficávamos sabendo o que estava acontecendo. A gente sabia muitas informações pela mídia, por exemplo. E aí, depois que o governo enfim falava com a gente, quando teve que ser o contrário, o que nós que seremos atingidos? Nós participamos de discussões, então não é uma crítica ao governo, mas sim, a gente teve esse problema inicial com as informações que a transparência do acordo em si. Então a gente conseguia conversar com as nossas congêneres. Na Europa, a gente tinha essa discussão, mas com o governo em si, não. A gente tem uma proximidade tão grande com o pessoal do Itamaraty. A gente trata os embaixadores e secretários ali como os já amigos porque foram anos e anos discutindo diversos outros temas. Mas quando se trata dessa discussão um pouco mais política, mais acima, que fica meio nublado, hoje (após a saída de Ernesto Araújo) a gente já vê uma mudança boa pro lado do Itamaraty, das discussões, a liberação de algumas informações e o trato com o setor privado. **(Representante de organização setorial da indústria n. 04, fevereiro de 2022)**

Esses depoimentos corroboram também com o argumento de que a mudança de lócus da política comercial brasileira durante o governo Bolsonaro serviu para isolar o empresariado industrial das últimas fases da negociação, consideradas as etapas mais delicadas em relação à contraparte europeia. Ainda assim, o apoio desse grupo de interesse ao acordo seguiu firme até o final do mandato de Bolsonaro. Segundo os entrevistados, o leque de interesses da indústria é muito amplo, como a desoneração de impostos. E foram atendidos pelo governo na redução da alíquota do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), por exemplo. A aprovação do governo sempre foi mais

alta entre o empresariado do que entre a população em geral¹¹³, apesar da extinção do MDIC e da falta de uma política industrial consistente¹¹⁴. Em termos de política comercial, o lobby da indústria passou a se preocupar com outras negociações em curso e que são mais desafiadoras para o setor, como um possível acordo com a Coreia do Sul, país detentor de altos índices de competitividade industrial.

O último ponto sobre o lobby da indústria e que possui relação com o tema da pesquisa foi a criação de um novo grupo de interesse em 2018: a Coalizão Indústria. Formada por quinze associações setoriais, participam da Coalizão apenas os presidentes dessas entidades que se reuniam quinzenalmente com o então ministro Paulo Guedes. Segundo as entrevistas, também possuíam acesso direto ao ex-presidente Bolsonaro e o seu principal objetivo seria pressionar pela retomada da agenda do custo Brasil.

E eu diria para você que (a Coalizão Indústria) tem um foco mais político do que técnico. E essa Coalizão não conseguiu convencer o ministro Paulo Guedes de que a gente não pode ter uma redução linear de 10% da TEC do Mercosul. E o que ele fez? Ele fez o que podia. Reduziu em 10% todos os produtos de bens, de informática, de telecomunicações e também de bens de capital, que são dois grupos de produtos que ainda não tem uma definição da tarifa externa comum. Cada um dos quatro países cobra tarifas diferentes. Então, essa Coalizão não conseguiu convencer o homem de que ele não podia reduzir. A ideia da Coalizão indústria era “olha, vamos fazer o seguinte, a gente tem aqui uma mandala que demonstra o custo Brasil picado sobre os diversos aspectos que têm que ser corrigidos. À medida que você for corrigindo o aspecto de forma definitiva, aí a gente vai reduzindo na tarifa o percentual respectivo”. E ele não esperou. Não houve nenhuma redução de nenhum dos aspectos da mandala do custo Brasil e ele mesmo assim foi lá e reduziu o imposto. Então, para você ver como é o pensamento desse pessoal, principalmente do Ministério da Economia. O próprio ministro e junto com ele, secretário de Comércio Exterior, é que favorável a uma redução do imposto de importação. Como diria o Collor, *duela quién*

¹¹³ Disponível em: <https://exame.com/bussola/55-do-empresariado-avaliam-o-governo-bolsonaro-como-otimo-bom/>

¹¹⁴ Após a crise causada pela pandemia de Covid-19, o ministro Paulo Guedes prometeu empreender esforços para reindustrializar o país. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/ministro-fala-da-necessidade-de-reindustrializacao-do-pais-e-das-oportunidades-no-mercado-global>

*duela*¹¹⁵. (Representante organização setorial da indústria n. 02, janeiro de 2022)

Mesmo não tendo atingido esse objetivo no governo Bolsonaro, a influência da Coalizão Indústria na agenda comercial brasileira não deve ser menosprezada e se fará sentir nas próximas negociações empreendidas pelo Brasil e nos rumos do Mercosul nos próximos anos.

Em suma, o presente capítulo buscou demonstrar a influência das variáveis intervenientes no caso analisado. Retomando as lentes do RNC, as variáveis descritas serviram como filtros para que os tomadores de decisão dos governos Temer e Bolsonaro não apenas compreendessem as oportunidades internacionais que se desenhavam no exterior, mas também montassem estratégias de ação. Enquanto as ideologias serviram de norte para a aproximação do Brasil e do Mercosul junto aos europeus, as mudanças de responsabilidade em relação à política comercial entre diversos órgãos também reforçaram a tendência pró-abertura, além de isolar setores da burocracia mais protecionistas. Por fim, a alteração da mentalidade do empresariado permitiu mais desenvoltura dos governos citados durante as negociações, visto que os principais grupos resistentes brasileiros, notadamente a indústria, estavam a favor do diálogo com a União Europeia.

¹¹⁵ O entrevistado repete a frase traduzida para o espanhol ao pé da letra pelo ex-presidente Fernando Collor em 25 de agosto de 1992 para uma emissora de televisão argentina. Em português, corresponderia a “doa a quem doer”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fechamento de um acordo em princípio entre o Mercosul e a União Europeia em 2019 pode ser considerado um marco para o relacionamento entre os dois blocos e para o histórico do protecionismo brasileiro. Ainda que o caminho para a ratificação e vigência do acordo seja longo e incerto, as mudanças internacionais que provocaram essa reaproximação entre os parceiros e as consequentes transformações geradas no nível doméstico brasileiro persistirão por alguns anos. Os resultados obtidos pela pesquisa mostraram tendências que persistirão no Brasil nos próximos anos e que podem influenciar outros possíveis acordos de comércio.

A respeito dos objetivos da tese, pode-se afirmar que foram cumpridos. Primeiramente, a pesquisa identificou as alterações nas conjunturas externa e doméstica que influenciaram a mudança de posicionamento do Brasil em relação ao acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Sobre o segundo objetivo, o trabalho demonstrou a utilidade do RNC para selecionar e organizar as variáveis de um caso, comprovando a sua eficácia para a análise de acordos comerciais, cujos resultados dificilmente dependem de um só fator. A pesquisa alinha-se, assim, a uma recente agenda que visa utilizar o RNC para este fim. Por último, foi discutido o papel do lobby empresarial e a sua importância para as negociações comerciais. Esse tema também faz parte de uma agenda de pesquisa cada vez mais robusta (e necessária, visto a falta de transparência que ainda ronda o assunto) nas literaturas de RI e EPI.

Retomando a pergunta que norteou o trabalho (por que o Brasil mudou para uma posição aberturista no encerramento das negociações do acordo em princípio entre o Mercosul e a UE e quais fatores colaboraram para isso, a despeito dos setores mais resistentes do empresariado?) chegou-se à conclusão de que a mudança da posição brasileira a favor do acordo entre o Mercosul e a União Europeia foi condicionada pelos fatores sistêmicos que analisei no primeiro capítulo. As alterações na distribuição de poder no sistema internacional fizeram com que os demais atores tivessem que se adaptar ao novo cenário. O problema e a questão de pesquisa se enquadravam justamente no cerne do RNC: explicar por que ocorrem variações nas políticas externas de um Estado ao longo do tempo e sob os constrangimentos externos.

Assim, dentro da ótica do RNC utilizada nesta tese, as movimentações das potências, notadamente a disputa entre a China e os EUA e a consequente reação da União Europeia, foram os fatores que moldaram a recente conjuntura do comércio internacional. O Mercosul, enquanto elemento sistêmico regional, também teve participação na pressão exercida sobre os membros do

bloco, ainda que seja um fator de menor relevância em comparação aos outros citados. O alinhamento ideológico entre os presidentes do bloco possibilitou uma nova resposta diante da oferta comercial europeia. Esses fatores sistêmicos foram fundamentais para que o desfecho das negociações ocorresse, mas não explicam, sozinhos, as mudanças na política externa dos países envolvidos, em especial o caso trabalhado nesta pesquisa.

A anuência brasileira esbarrava em fatores domésticos, conforme a segunda parte da pergunta de pesquisa propôs. A literatura apontava que do lado mercosulino um dos principais entraves para a conclusão do pilar comercial do acordo de associação entre os dois blocos era o setor industrial brasileiro, sensível às importações de manufaturados vindos da Europa.

Quais fatores domésticos poderiam, portanto, ter influenciado as mudanças que impactaram as políticas externa e comercial brasileira? A discussão feita dentro do quadro teórico oferecido pelo RNC possibilitou a investigação em mais de um nível de análise e a utilização de variáveis intervenientes, a saber: as ideologias presentes no poder executivo brasileiro no período entre 2016 e 2022, que corresponde à aceleração das negociações e o seu desfecho; a mudança do centro de decisão da política comercial brasileira dentro da burocracia federal e, por último, a mudança de mentalidade dos grupos de interesse da indústria. Cabe justificar que na hierarquia estabelecida pelo RNC entre fatores sistêmicos e domésticos os primeiros são, inegavelmente, os que possuem maior causalidade, mas para relacionar os níveis de análise e verificar as hipóteses da pesquisa tive que aprofundar esses pontos nas entrevistas.

As três hipóteses foram confirmadas. A começar pelas ideologias que influenciaram os rumos dos governos Temer e Bolsonaro a favor de uma postura pró-livre comércio. Ambos os governos possuíam três pontos em comum: o discurso de viés neoliberal e de que os acordos comerciais seriam um caminho para a inserção internacional do país; a ideia de que o Brasil priorizasse o relacionamento comercial com países desenvolvidos; e a necessidade de obter uma vitória internacional que trouxesse credibilidade aos seus mandatos. Obviamente, como vimos no capítulo 2, a intensidade do discurso e a maneira como essas agendas foram implementadas teve variações entre os dois governos, tendo sido o governo Bolsonaro mais enfático nas questões ideológicas e menos conciliador com relação aos interesses domésticos que seriam afetados pelo acordo. As entrevistas com servidores do então Ministério da Economia foram muito elucidativas sobre como a orientação pró-livre comércio sob Bolsonaro permeava toda a burocracia, destravando possíveis resistências internas. Por outro lado, se a ideologia foi um fator importante para a aceleração e conclusão das negociações, pode-se dizer que gradativamente se tornou o calcanhar de

Aquiles da sua continuação: o espalhafato e a verborragia da política externa do ministro Ernesto Araújo foram responsáveis pela posterior paralisação do processo de ratificação do acordo.

Foge ao escopo da tese, mas poderia adicionar a política ambiental de Ricardo Salles para complementar o quadro prejudicial para a imagem internacional brasileira. Naquele período oferecemos de maneira irresponsável e desconsiderando o interesse nacional todos os argumentos necessários para os lobbies agrícolas europeus, que habilmente colocaram a opinião pública dos países membros contra a ratificação do acordo e, pior, contra os produtos brasileiros. A ideologia, portanto, não é um elemento menor da composição das políticas externa e comercial, e pudemos testemunhar a sua utilização nas políticas públicas citadas de maneira descomedida e inédita na história do país.

A segunda hipótese referia-se ao lugar da política comercial dentro do aparato burocrático brasileiro. Após breve discussão sobre a intersecção entre a política externa e comercial, destacando o papel do MRE nessa agenda, demonstrei como a disputa sobre o local de pertencimento da CAMEX impactou as negociações do acordo. As discussões sobre o lócus da CAMEX não são novas e o impasse existe desde a redemocratização, porém, durante o período Temer testemunhou-se grande hesitação sobre a sua alocação nos ministérios. Seguiu-se verdadeira dança das cadeiras em relação ao Gecex até que, finalmente, ficou alocado sob responsabilidade do MDIC. Apesar de se tratar de uma diminuição de influência do Itamaraty sobre a pauta comercial, o órgão teve importância destacada no mandato Temer por conta do apreço do presidente aos temas de política externa.

Essa configuração das políticas externa e comercial seria alterada mais uma vez sob a presidência de Bolsonaro. Dessa vez, o superministério da Economia ficou responsável pela CAMEX e centralizou a pauta comercial. A extinção do MDIC foi outra medida que impactou na dinâmica burocrática que influenciava os rumos da política comercial brasileira. A respeito do novo papel do ministério da Economia, as opiniões dos servidores a respeito da centralização da pauta comercial foram muito favoráveis e os entrevistados relataram uma sinergia inédita em torno do tema. Os relatos demonstraram que, apesar dos técnicos de outros ministérios serem consultados, foi criada uma diretriz única sobre o encaminhamento da pauta comercial, facilitando e agilizando a tomada de decisões. O desaparecimento do MDIC certamente auxiliou esse processo, visto que o órgão que representava os interesses mais relutantes em termos de acordos de comércio foi extinto. A indústria foi obrigada a buscar outros canais de diálogo com o governo criando, inclusive, outro

grupo de lobby (a Coalizão Indústria) para ter acesso ao alto escalão da presidência e tratar de suas pautas.

O Itamaraty passou pelo momento mais desconcertante de sua trajetória institucional e, entre os vários problemas que enfrentou no período, teve a sua participação diminuída na pauta comercial. O ministério da Economia tomou a liderança e foi o grande articulador dos momentos finais da negociação, cabendo destacar também o papel da ministra de agricultura no período de encerramento dos diálogos. Todos os entrevistados que representavam setores da agricultura e indústria destacaram a condução da ministra Tereza Cristina na reta final das negociações de 2019.

Por fim, a última hipótese aventou que os setores da indústria que foram contrários ao acordo por mais de uma década e que atuaram como veto players tornaram-se mais flexíveis ao longo do tempo, facilitando, assim, a posterior mudança de posicionamento do Brasil quando governos de viés aberturista chegaram ao poder. A diminuição da força da agenda do custo Brasil e o intenso trabalho de convencimento das organizações de cúpula da indústria, especialmente a CNI, abriram caminho para que o acordo com os europeus passasse a ser entendido sob prisma mais favorável. O custo Brasil continua a ser uma demanda importante para esses grupos, mas a percepção de que os sucessivos governos não conseguiram resolver os problemas que o compõem fez com que a agenda perdesse força, ao menos quando confrontada com a realidade do comércio internacional.

Em outras palavras, esperava-se que os problemas apontados pelo custo Brasil fossem resolvidos pelo Estado para oferecer competitividade à indústria nacional, diminuindo a desigualdade frente aos competidores internacionais. Como isso não ocorreu e apenas proteções tarifárias foram concedidas de acordo com as demandas de setores industriais específicos, com mais capacidade de lobby, as organizações de cúpula perceberam que a insistência em contrapor o custo Brasil ao acordo com a União Europeia era uma ação inócua. Não se avançava com a resolução da agenda do custo Brasil e perdiam-se algumas oportunidades oferecidas pelo acordo com os europeus, criando uma situação de imobilismo do país diante das novas dinâmicas do comércio internacional.

Sem dúvidas, o consentimento dos setores mais reticentes foi um filtro importante para destravar as negociações na reta final. Como um dos entrevistados que acompanhou as negociações desde a década de 1990 apontou, o acordo em princípio não seria possível se os setores da indústria continuassem reticentes em relação ao tema.

Como reforcei no decorrer do texto, os acordos atuais não tratam apenas de comércio, mas sim de uma vasta gama de temas de extrema relevância para qualquer país, como o meio ambiente, investimentos, tecnologia e normas técnicas, trazendo ônus adicionais para os Estados que decidem não participar desses arranjos. Acordos de associação, como o proposto pela União Europeia, possuem um importante pilar de cooperação que pode abrir inúmeras oportunidades para os países do Mercosul, se bem aproveitado.

Existe ainda o problema da construção dos regimes internacionais, visto que as normas que regulam o sistema de comércio serão construídas por outros países e a partir de seus interesses. Para um país com as características do Brasil e com o histórico de participação ativa na construção de vários regimes internacionais, deve-se questionar o quanto a sua ausência nesse novo cenário impacta a sua posição no sistema internacional.

Não quero dizer com isso que a saída é a abertura comercial irrestrita e irrefletida, mas meu argumento é sobre a decisão que o país tomará: continuaremos investindo em um protecionismo ineficiente que não conseguiu barrar a desindustrialização e sem uma política industrial robusta ou optaremos por tentar a inserção nas cadeias globais de valor, a exemplo de outros países do nosso porte? Essa pergunta vale também para o futuro do Mercosul, visto que o bloco parece ter perdido o horizonte de seus objetivos iniciais e atualmente opera de maneira conservadora e rotineira, sem grandes projetos que avancem a integração. A escolha está condicionada por questões ideológicas e políticas, mas o incômodo que identifiquei nas conversas com os entrevistados para a pesquisa é que o Brasil não tomou nenhum dos dois caminhos, adotando uma postura de isolamento por inação: não participamos dos acordos e nem moldamos os regimes de comércio (com exceção da desacreditada OMC), ao mesmo tempo em que não executamos uma política industrial que nos permita disputar o mercado internacional. Isolado dos grandes fluxos de comércio e de troca de tecnologia, o que resta ao Brasil é disputar os espólios do setor de manufaturados enquanto tenta frear a desindustrialização.

Alguns autores e autoras que citei na introdução do trabalho defendem que o Brasil (e o Mercosul, no limite) continue não se expondo aos acordos com países desenvolvidos chamando-os, inclusive, de “acordos vampiros”, expressão criada pela ativista e cientista política Susan George para designar tratados que não são expostos ao debate público (ou à luz, daí a menção aos vampiros). A crítica é válida às questões de transparência e participação das sociedades dos países envolvidos, problema comum a todas as negociações de livre comércio cujo acesso é, muitas vezes, restrito aos interesses especiais. No caso do Brasil, discuti no capítulo 3 que até mesmo alguns

setores da indústria ficaram sem informações sobre os desdobramentos das trocas de ofertas do acordo com a União Europeia, demonstrando que alguns grupos de interesse podem ser privilegiados em detrimento de outros durante as negociações. No caso exposto, os setores da agricultura obtiveram grande proximidade das negociações finais do acordo durante o governo Bolsonaro.

Para outros setores da sociedade, a falta de dados e informações sobre o que está sendo negociado e quais serão as consequências de um acordo do tipo são ainda mais alarmantes. O argumento oferecido por um diplomata entrevistado sobre essa questão foi a necessidade de discrição sobre o conteúdo transacionado para que as contrapartes não conheçam de antemão as ofertas brasileiras, justificativa dada por governos no mundo todo e que faz sentido do ponto de vista exclusivo das negociações. Por outro, os acordos de livre comércio não podem ser um ponto cego dentro de sociedades democráticas, escapando do escrutínio público e deixando de lado outros interesses que serão impactados por essas tratativas. Essa discussão está mais adiantada em países que regularizaram o lobby e que, mesmo assim, não ofertam a transparência adequada para esse tipo de acordo. A própria União Europeia sofre reprovações a esse respeito.

Levar as críticas acima em consideração não impede que o acordo com a União Europeia, por ser um tratado que abrange outras temáticas além do comércio e que tem como um dos objetivos fortalecer a integração regional, seja avaliado por um viés positivo, ou melhor, pragmático. Em uma conjuntura internacional de aumento do protecionismo, paralisia da OMC, desindustrialização do Brasil e proliferação de acordos de livre comércio, inclusive envolvendo nossos vizinhos da América Latina, cabe perguntar o custo de ficarmos de fora. O isolamento causado pela inação diante de um cenário cada vez mais complexo e cambiante pode nos deixar ainda mais à mercê dos interesses dos países desenvolvidos que moldam as regras do comércio internacional.

Como um dos entrevistados pontuou, mesmo que optemos pela abertura comercial, estamos chegando nas mesas de negociação com muito atraso em relação ao resto do mundo. Nasce daí a necessidade de que exista uma estratégia embasando essa opção, ponto que não apareceu em nenhuma das entrevistas porque os governos envolvidos nas negociações, pelo menos até o momento, não ofereceram um plano para o momento pós-ratificação do acordo, caso isso ocorra.

Optar por um acordo comercial não precisa significar o abandono do projeto de uma indústria nacional, a exemplo da discussão sobre a retomada de políticas industriais suscitada nos países desenvolvidos após a pandemia de COVID-19. No Brasil, assim como em vários países da

América Latina, tratamos a questão sobre o fomento da indústria e os acordos comerciais como um dilema no qual as escolhas são excludentes. Insisto que enquanto debatíamos, ficamos sem a indústria que gostaríamos de ter desenvolvido e sem os possíveis benefícios de um acordo de associação que possui outros pilares além do comércio. Esse ponto, aliás, deve ser reforçado pelo Brasil e parceiros do Mercosul junto à União Europeia, pois envolve cooperação em setores tecnológicos imprescindíveis para a nossa região nos próximos anos. Do mesmo modo que os europeus insistem (com razão) na agenda ambiental, nos interessa fortemente a cooperação em termos tecnológicos. Urge que os outros pilares que envolvem o acordo marco que citei na introdução do trabalho venham a público para que as sociedades envolvidas possam conhecê-los e cobrá-los.

Recuperando o argumento que utilizei na introdução do trabalho, ao analisar acordos de comércio as RI e a EPI se interessam pelas questões políticas que permeiam o assunto, analisando principalmente o poder. O comércio é uma das formas de obtenção e projeção de poder mais importantes da atualidade e é preocupante que o Brasil (e podemos incluir o Mercosul neste argumento) não esteja participando da construção das normas que regerão o assunto no presente e no futuro. A aposta brasileira na OMC foi acertada por muito tempo, mas não é mais viável diante da estagnação que a organização enfrenta hoje. Espera-se, portanto, um redirecionamento da política externa brasileira e da política comercial em relação ao acordo com a União Europeia e a possíveis novos acordos com outros parceiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, A. An IR for the Global South or a Global IR? In: Indonesian Journal of International Studies, vol. 2, n. 2, 2015.
- AGUIAR, M. A reforma do Sistema Geral de referências da União Europeia – implicações para o Brasil. In: Revista de Economia & Relações Internacionais, vol. 12, n. 22, pp. 5-19, 2013.
- ALBRECHT, N. Cultura, Poder e Democracia: o lobby das indústrias criativas sobre políticas de direitos autorais no Brasil. Orientador: Carlos Machado. 279 f. Tese de doutoramento. Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: 2019.
- ARANA, Arana. The European Union's Policy Towards Mercosur: Responsive Not Strategic. Manchester: Manchester University Press, 2017.
- ARAÚJO, E. Discurso de posse. Brasília, 02 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>.
- ARAUJO, F. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia. Belo Horizonte: Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, vol. 2, n. 2, 189-214, 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>.
- ARAÚJO, R. O Jogo Estratégico nas Negociações Mercosul-União Europeia. Brasília: FUNAG, p. 385, 2018. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/o-jogo-estrategico-negociacoes-mercosul-ue.pdf>.
- ARBILLA, J. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas Argentina e Brasileira. In: Contexto Internacional, vol. 22, n. 02, pp. 337-385, 2000.
- ARROYO, L.; CASTILLO-PONCE, R. The duration of trade agreement negotiations. In: Applied Econometrics and International Development Vol. 19, 2019.
- AUTOR, D.; DORN, D.; HANSON, G. The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. In: The American Economic Review, vol. 103, n. 06, pp. 2121-2168, 2013.
- AXLINE, Andrew. Common Markets, Free Trade Areas, and the Comparative Study of Foreign Policy. In: Journal of Common Markets Studies, vol. 10, n. 2, 1971, pp. 163-176.
- BADIN, M. Building legal capacity and adapting state institutions in Brazil. In: SHAFFER, G. (ed.). Emerging Powers and the World Trading System: the past and future of international economic law. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 80-127, 2021.
- BANDEIRA, Luiza; CARMO, Marcia. Cautela argentina em acordo com UE divide governo brasileiro. UOL, 11 jun. 2015. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2015/06/11/cautela-argentina-em-acordo-com-ue-divide-governo-brasileiro.htm>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

- BARRENENGOA, A.; KAN, J. La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional: ¿volvimos al mundo? In: *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 31, n. 61, pp. 02-29, 2022. Disponível em: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.15296/pr.15296.pdf. Acesso em: 24 de maio de 2022.
- BARTESAGHI, Ignacio. Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea: La visión desde un país pequeño. In: *Repensando la integración y las integraciones*. Bogotá: Externado, 2013.
- BATISTA, P. Renovação da política externa brasileira. In: *Folha de São Paulo*, seção Mercado, 09 de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0901200317.htm>
- BEZERRA, V. Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia (2001-2004). Orientador: Benício Schmidt. 116 f. Dissertação de mestrado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília. Brasília, 2008.
- BLENKINSOP, P. Trade deal with Mercosur is no. 1 priority: EU trade chief. Reuters, 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-eu-trade-mercosur-idUSKCNITE1Q6>. Acesso em 25 de maio de 2020.
- BOBBIO, N. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora UNESP, 1995.
- BOGHOSSIAN, B.; CARNEIRO, M. Bolsonaro diz que é liberal e adota discurso que agrada investidores. *Folha de São Paulo*, seção Poder, 09 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1925458-bolsonaro-diz-que-e-liberal-e-adota-discurso-que-agrada-investidores.shtml>. Acesso em 04 de maio de 2021.
- BONELLI, R.; VEIGA, P.; FERNANDES, A. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. IPEA, *Texto para Discussão*, n. 527, pp. 1-77, 1997.
- BONOMO, Diego. A Mobilização Empresarial para Tríplice Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL- União Europeia e OMC (1994- 2004). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), p. 113. 2006. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17445/1/meptn9404.pdf>. Acesso em 18 set. 2018.
- BOOTH, K. The concept of strategic culture affirmed. In: JACOBSEN, C. (ed.) *Strategic Power: United States of America and the U.S.S.R*. Londres: Palgrave MacMillan, 1990.
- BOWN, C.; KOLB, M. Trump's trade war timeline: an up-to-date guide. In: Peterson Institute for International Economics report, 2022. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-war-timeline-date-guide>. Acesso em 15/10/2022.
- BRASIL, 2003. Decreto n. 4.732 de 10 de junho de 2003, revogado pelo Decreto n. 10.444 de 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/DEMS9>
- BRASIL. Senador José Serra. Discurso durante a 22ª Sessão Deliberativa Ordinária no Senado Federal, 04 de março de 2015. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/411299>.

- BRESSAN, R.; SALGADO, V. O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. In: NEIBA, vol. 09, pp. 01-22, 2020.
- BRICEÑO, J. O Regionalismo Latino-Americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. In: CDCHTA: Universidade de Mérida, pp. 193-238, 2014.
- BUÉRE, J. Regime militar no Brasil: os grupos de interesses e a formulação da política externa. In: Conjuntura Austral, vol. 5, n. 26, pp. 26-44, 2014.
- C Moneta y S Cesarín (Eds.), La tentación pragmática. China-Argentina/América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante (Págs. 247-270). Universidad Nacional de Tres de Febrero
- CARVALHO, M.; SALLES, M. Relacionamento externo do Mercosul: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras. IPEA, Nota Técnica n. 67, pp. 01-24, 2023.
- CASTELAN, D. O fim do consenso e o consenso do fim: a reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994. Orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro. 160 f. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2009.
- CESARÍN, S. China, miradas desde el Sur. In C. MONETA, C. & S. CESARÍN (Eds.), La tentación pragmática. (pp. 53-76). Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero, pp. 53-76, 2016.
- CHEIBUB, Z. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. In: Pensamiento Iberoamericano, n.06, 1985.
- COHEN, S.; BLECKER, R.; PAUL, J. Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy. Boulder: Westview Press, 2003.
- COMISSÃO EUROPEIA. Reflection paper on harnessing globalisation. Bruxelas, n. 240, 10 de maio de 2017. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/reflection-paper-globalisation_en.pdf
- COMISSÃO EUROPEIA. Documentos sobre o acordo União Europeia-Mercosul. Relatórios das rodadas de negociação, 2022. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/documents_en
- COMISSÃO EUROPEIA. Barriers to trade: as protectionism rises, EU continues opening up export markets for European firms. Brussels, 17 June, 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2032> (Acesso: 08/04/2020).
- COOPER, Richard. Trade Policy is Foreign Policy. In: Foreign Policy, n. 9, 1973, pp. 18-36.
- CORAZZA, G. "O regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização". In: Ensaios FEE, vol. 27, n. 01, 2006. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>. Acesso em: 09 de março de 2020.

- COX, R. Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature. In: *International Organization*, vol. 33, n. 02, pp. 257-302, 1979.
- DARÓS, L. Brazilian trade policy: explaining the role of interests and ideas in the recent change in the manufacturing sector's position towards trade liberalization. 47 f. *Dissertação de mestrado*. London School of Economics, International Political Economy, 2017.
- DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. Que hay en el nuevo regionalismo de las Américas? Buenos Aires: BID-INTAL, 2001. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>. Acesso em: 20/07/2020.
- DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up? Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de la América Latina y el Caribe (INTAL). Nota técnica IDB-TN-22, mar 2003. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3755>. Acesso em 10 mar. 2018.
- DEVONSHIRE-ELLIS, C. Developing Global Free Trade: Linking China's BRI with Mercosur, South America. *China Briefing*, 19 de novembro de 2019. Disponível em:
- DINGEMANS, Alfonso. Construyendo Estrategias Comerciales en América Latina Contemporánea. *La Descuidada Dimensión Política del Comercio Internacional*. Santiago de Chile: Revista Enfoques, vol. XI, n. 18, 2013, pp. 129-152.
- DOCTOR, Mahrukh. Why Bother with Inter-Regionalism? Negotiators for a European Union - Mercosur Agreement. *Oxford: Journal of Common Market Studies*, v. 45, n. 2, p. 281-314, 2007.
- ETZIONI, A. Biden Joins the Anti-China Chorus. In: *The Diplomat*, 24 de agosto de 2020.
- FAJGELBAUM, P.; KHANDELWAL, A. The economic impacts of the US-China trade war. In: *Annual Review of Economics*, vol. 14, pp. 205-228, 2022.
- FEARON, J. Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations. In: *Annu. Rev. Polit. Sci.*, pp. 289-313, 1998.
- FERNANDES, A. Brasil tem terceira maior desindustrialização entre 30 países desde 1970; recuperação está distante. *Valor Econômico*, São Paulo, 16 jun. de 2019. Disponível em: https://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2019/iedi_na_imprensa_20190716_brasil_tem_terceira_maior_desindustrializacao_entre_30_paises_desde_1970_recuperacao_esta_distante. Acesso em 15 jan de 2021.
- FERNANDES, I. Interesses organizados na política comercial brasileira: da era Cacex às negociações internacionais. In: *Leviathan - Cadernos de Pesquisa Política*, n. 2, pp. 01-35, 2011.
- FERREIRA, P.; FACCHINI, G. Trade liberalization and industrial concentraion: evidence from Brazil. In: *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 45, pp. 432-446, 2005.
- FOULON, M. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. In: *International Studies Review*, Vol. 17, No. 4, pp. 635-661, 2015.

- FREEDEN, M. *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- FREEDEN, M. *Liberalism: A Very Short Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.
- FREEDEN, M.; LYMAN, S.; STEARS, M.(eds). *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- FRIEDEN, J. Attitudes, Interests, and the Politics of Trade. In: *Political Science Quarterly*, vol. 0, n. 0, pp. 01-20, 2021.
- FURSE, T. Forward to the 1980s: US strategic trade in the world order. In: *International Politics*, vol. 59, pp. 597-615, 2022.
- G1. Jair Bolsonaro: as promessas do candidato do PSL à Presidência, 11 de outubro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>
- GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea – Estudio Integral de sus cláusulas y efectos. In: Buenos Aires: CLACSO/Fundación Rosa Luxemburgo, 2020.
- GIORDANO, Paolo. The external dimension of the Mercosur: prospects for North– South integration with the European Union. Londres: Royal Institute for International Affairs, Mercosur Study Groups, mai 2002. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6317>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- GOLDBERG, F. Corruption and lobbying: conceptual differentiation and gray áreas. In: *Crime Law Soc Change*, vol. 70, pp. 197–215, 2018.
- GOLDBERG, P.; FAJGELBAUM, P.; KHANDELWAL, A.; TAGLIONI, D. The US-China Trade War and Global Reallocations. In: NBER Working Paper Series, n. 29562, 2022. Disponível em https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29562/w29562.pdf. Acesso em 15/02/2022.
- GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE Robert. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, institutions and political change*. New York: Cornell University Press, 1993.
- GÓMEZ-MERA, L. *Power and regionalism in Latin America: the politics of Mercosur*. Notre-Dame: University of Notre Dame Press, 2013.
- GÖTZ, E. Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries. In: *Foreign Policy Analysis*, vol. 17, n. 02, 2021.
- GOULARD, S. The Impact of the US–China Trade War on the European Union. In: *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 12, n. 01, pp. 56–68, 2020.
- GOWA, J.; MANSFIELD, E. Power Politics and International Trade. In: *The American Political Science Review*, vol. 87, n. 2, pp. 408-420, 1993.
- GRATIUS, Susanne. Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61, n. 1, abr. 2018.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100203. Acesso em 20 ago. 2018.

GROSSMAN, G.; HELPMAN, E. Protection for Sale. In: *The American Economic Review*, vol. 84, n. 04, pp. 833-850, 1994.

GUILHOT, N. The invention of international relations theory: realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory. Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 113-116, 2011.

GUIMARÃES, F. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Ed. Contexto, 2021.

GUIMARÃES, F.; DUTRA, I. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. In: *International Affairs*, vol. 97, pp. 345-363, 2021.

GUIMARÃES, Lucas Ribeiro. Trajetória do Mercosul e União Europeia: reflexo das crises internacionais? Artigo (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, p. 30. 2007. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/19225>. Acesso em 10 mar. 2018.

HARTMAN, A. A War for the Soul of America, Second Edition: A History of the Culture Wars. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

HELDT, Eugénia. Two-Level Games and Trade Cooperation: What do we know now?. Dresden: *International Politics*, vol. 50, n. 4, p. 579-599, 2013.

HEO, Y. Free Trade and the US-China Trade War: A Network Perspective. Londres: Routledge, 2022.

HOCKING, B. 2016. Diplomacy and Foreign Policy. In: KERR, C.; SHARP, P. (eds). Londres: Sage, *The Sage Handbook of Diplomacy*, pp. 67-78, 2016.

HOFFMANN, Andrea. Organizações Internacionais: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOPEWELL, K. When the hegemon goes rogue: leadership amid the US assault on the liberal trading order. In: *International Affairs* vol.7, n. 4, pp. 1025-1043, 2021.

HUDSON, V. Culture and Foreign Policy. Londres: Lynne Rienner, 1997.

HUNTER, J. Culture Wars: the struggle to define America. Nova Iorque: Basic Books, 1991.

HURRELL, A. The Regional Dimension in International Relations Theory. In: FARRELL, M. (ed.), *Global politics of regionalism: an introduction*. Londres: Pluto Press, pp. 38-53, 2005.

JIMENEZ, Maria. Understanding the Roadblocks to the EU- Mercosur Trade Negotiations: A Comparative Analysis of the Two Periods of EU-Mercosur Interregional Trade Agreement Negotiations 1999 - 2004 and 2010 - 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Leiden. Leiden, p. 31, 2017. Disponível em: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/52830>. Acesso em 14 jul. 2018.

- KAARBO, J. A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. In: *International Studies Review*, pp. 01–28, 2015.
- KEGEL, Patrícia; AMAL, Mohamed. Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), p. 341-359, abr-jun. 2013. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/131-9.PDF>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las politicas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. Santiago de Chile: *Revista Estudios Internacionales*, vol. 25, n. 98, 1992.
- LAURSEN, F.; ROEDERER-RYNNING, C. Introduction: the new EU FTAs as contentious market regulation. In: *Journal of European Integration*, vol. 39, n. 07, pp. 763-779, 2017.
- LAWSON, S. *Theories of International Relations: Contending Approaches to World Politics*. Cambridge: Polity Press, pp. 99-102, 2015.
- LI, Y.; HE, Z. The Remarking of China-Europe Relations in the New Era of US-China Antagonism. In: *Journal of Chinese Political Science*, vol. 27, n. 439-455, 2022.
- LIEBERMAN, R. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. In: *The American Political Science Review*, Vol. 96, n. 4, pp. 697-712, 2002.
- LOBELL, S.; RIPSAN, N.; TALIAFERRO, J. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.
- MAGALHÃES, D. Quem tem medo do Globalismo? Estadão, 2018. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/quem-tem-medo-do-globalismo/>. Acesso em: 25 set. 2020.
- MAKUC, Adrian; DUHALDE, Gabriela; ROZEMBERG, Ricardo. Negociações Mercosul-UE: tão distantes e tão perto. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo. *Mercosul: Um Tango Argentino?* Genebra: Pontes, v. 12, n. 3, mai 2016. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/negociações-mercosul-ue-tão-distantes-e-tão-perto>. Acesso em 20 ago. 2018.
- MAKUC, Adrian; DUHALDE, Gabriela. La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de la América Latina y el Caribe (INTAL). Nota técnica IDB-TN-841, ago 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2IXNygu>. Acesso em 20 ago. 2020.
- MALAMUD, A. Presidentialism and Mercosur: a Hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, F. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, pp. 53-73, 2003.
- MALAMUD, Carlos. As relações entre a União Europeia e a América Latina no século XXI: entre o voluntarismo e a realidade. *Plataforma Democrática*, n. 6, p. 31, jul. 2010. Disponível em: www.plataformademocratica.org/Arquivos/Las%20relaciones%20entre%20la%20union%20europea.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.
- MALINIAK, D.; TIERNEY, M. The American school of IPE. In: *Review of International Political Economy*, vol. 16, pp. 6-33, 2009.

- MANCUSO, W. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas, 2007.
- MANNERS, I. Normative Power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 02, pp. 235-258, 2002.
- MATEO, Manuel. La Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur en la encrucijada. Barcelona: CIDOB, n. 15, nov. 2006. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/91523/doc_americalatina_15.pdf. Acesso em 07 ago.2017
- MAYER, F. *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1998.
- MAYNARD, J.; HAAS, M. Ideology and the Study of World Politics. In: MAYNARD, J.; HAAS, M. (eds.). *The Routledge Handbook of Ideology and International Relations*. Nova Iorque: Routledge, pp. 01-21, 2023.
- MCMULLIN, C. Transcription and Qualitative Methods: Implications for Third Sector Research. In: *Voluntas*, vol. 34, pp. 140–153, 2021.
- MDB. *Uma Ponte para o Futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29 de outubro de 2015.
- MENDONÇA, Filipe; RAMANZINI, Haroldo. A Política Comercial Externa do Brasil e dos Estados Unidos: Formulação, Instituições e Especificidades. In: *Dourados:Monções: Rev. de Rel. Inter. Da UFGD*, v. 5, n. 9, jan/jun, 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em 15 jan 2020.
- MESSENBURG, D. O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro. *Cadernos Aslegis*, v. 40, p. 79-107, 2010.
- MEYER, T.; SITARAMAN, G. Trade and the Separation of Powers. In: *California Law Review*, vol. 107, pp. 583-625, 2019.
- MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. In: *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 01, pp. 11-41, 2013.
- MORGENTHAU, H. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque: Alfred. A. Knopf, 1948.
- MORIN, J.; PAQUIN, J. *Foreign Policy Analysis: a toolbox*. Montreal: Palgrave MacMillan, 2018.
- MOSER, C. & ROSE, A. Why do trade negotiations take so long? In: *Journal of Economic Integration*, vol. 27, pp. 280-290, 2012.
- MUDDE, C. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.
- MULCAHY, S. *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*. Berlin, Germany: Transparency International. Berlim: Transparency International, pp. 01-69, 2015.
- MUTZ, D. *Winners and Losers: The Psychology of Foreign Trade*. Princeton: Princeton University Press, 2021.

- NÖEL, A.; THÉRIEN, J. Left and Right: The Significance of a Global Distinction. In: MAYNARD, J.; HAAS, M. (eds.). *The Routledge Handbook of Ideology and International Relations*. Nova Iorque: Routledge, pp. 249-267, 2023.
- NOWNES, A. Lobbying: The preconditions of an anti-corruption promise. In: *Anti-Corruption Resource Center, U4 Issue, n. 08*, pp. 04-20, 2017.
- NUNES, A. Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira. Brasília, 07 de março de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017
- OKANO-HEIJMANS, M. Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies Article. In: *The Hague Journal of Diplomacy*, n. 6, pp. 7-36, 2011.
- OKANO-HEIJMANS, M. Economic diplomacy. In: COSTA, C.; KERR, P.; SHARP, P. *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Londres: SAGE, pp. 552-563, 2016.
- OLIVEIRA, A. O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da ALCA. Orientador: José Augusto Guilhon Albuquerque. 123 f. Tese de doutoramento. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O papel da Coalização Empresarial Brasileira e as negociações da ALCA. Tese de Doutorado. São Paulo: DCP/FFLCH/USP, 2003.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Grupos de Interesse e Política Comercial Brasileira: a Atuação na Arena Legislativa. *Papeis Legislativos*, n.8, dez. 2007.
- PARLAMENTO EUROPEU, 2022. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean_en
- PENNAFORTE, C. A atuação de José Serra no Itamaraty: algumas considerações críticas. In: *Cadernos do CIM*, ano I, vol. I, n. 01, 2017.
- PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2004.
- PRANDI, R.; CARNEIRO, J. Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. In: *Rev. Bras. Ciências Sociais*, vol. 33, n. 96, pp. 02-22, 2018.
- PSL. *O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo*. 2018
- PUTNAM, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, Cambridge, Ma, v. 42, n. 3, p.427-460, 1988.
- QUINN, A. Kenneth Waltz, Adam Smith and the Limits of Science: Hard choices for neoclassical realism. In: *International Politics*, vol. 50, n. 2, pp. 159–182, 2013.

- RANDALL, L.; PU, X. After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. In: *International Security*, vol. 36, n. 1, pp. 41-72, 2011.
- RATHBUN, B. A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, vol. 17, pp. 294-321, 2008.
- RAVENHILL, J. The political economy of the Trans-Pacific Partnership: a 21st Century trade agreement? In: *New Political Economy*, vol. 22, pp. 573-94, 2017.
- REITER, D. Should We Leave Behind the Subfield of International Relations? In: *Annual Review of Political Science*, vol. 18, pp. 481-499, 2015.
- RICUPERO, R. A diplomacia na construção do Brasil – 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, pp. 335-683, 2016.
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. IN: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Southampton: Springer, 2012, p. 1-16.
- RIOS, Danielle Varella. Permeabilidade da Política Comercial Brasileira diante da participação empresarial. In: *I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP)*, 2020, Curitiba. Anais, Curitiba, pp. 1-19.
- ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. In: *Rev. Bra. Ciências Sociais*, v. 17, n. 69, jun 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/DBMr6vWB7RckDb74YrPvmJh/?lang=pt>. Acesso em 05/04/2021.
- ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. In: *World Politics*, vol. 51, n. 1 pp. 144-172, 1998.
- RYDGREN, J. *The Oxford handbook of the radical right*. Nova Iorque: University of Oxford Press, 2018.
- SALLUM, Brasílio; GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. In: *Rev. Sociol. Polít.*, v. 24, n. 60, dez 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gm9cMMBGJTPsfndG7gwxqwF/?lang=pt>. Acesso em 05/04/2021.
- SALOMÃO, I. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. IN: *Nova Economia*, v. 27, n. 03, pp. 421-442, 2017.
- SANAHUJA, J. A. Del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-Liberal'. *Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, Buenos Aires, p. 11-54, 2009.
- SANAHUJA, José. La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance. *Madri: Investigación & Desarrollo*, v. 21, n. 1, 2013, p.157-184, 2013. Disponível em: <https://eprints.ucm.es/39129/1/Sanahuja%20I%2BD.pdf>. Acesso em 21 mai. 2018.

- SANTOS, R. Pensando a família como um dos pontos de intersecção entre o neoliberalismo e o conservadorismo. In: Anais UPFEL-Pelotas, III Simpósio Pós-Estruturalismo e Teoria Social, 27-29 de maio de 2019. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/legadolaclau/files/2019/07/ARTIGO-Santos.pdf>
- SARAIVA, 2004; HOFFMANN, 2004; TOMAZINI, 2009; BARTESAGHI, 2013; MAKUC, DUHALDE & ROZEMBERG, 2015; JIMENEZ, 2017
- SARAIVA, M. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. In: Rev. bras. polít. int. 2017, vol.60, n.1, 2017.
- SARAIVA, M. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. In: Rev. Bras. Pol. Internacional, vol. 47, n. 01, pp. 01-28, 2004.
- SARAIVA, Miriam Gomes; GAVIÃO, Leandro. Relações comerciais União Europeia-Mercosul: um breve histórico. In: THEMOTEO, Reinaldo (Org). O Novo Acordo Mercosul-União Europeia em Perspectiva. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, pp. 91-108.
- SCHOTT, J. Prospects for Free Trade in the Americas. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2001.
- SEIERMAN, J. Only words? How power in trade agreements texts affects international trade flows. In: UNCTAD Research Paper n. 26, 2018.
- SENRA, R. Bolsonaro não traria nenhum retrocesso a relações internacionais, diz Aloysio Nunes. BBC News, 27 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45663950>.
- SERRA, J. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016
- SILVA, H. Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileiro de 1945 a 1979. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2004.
- SIMONOFF, A. Presentación del Trigésimo primer Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2019 – septiembre 2019): el cierre de una etapa. In: Revista Relaciones Internacionales, n.57, pp. 01-18, 2019.
- SINGER, A. Esquerda e Direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2000.
- SINGER, A. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2014). São Paulo: Companhias das Letras, 2018.
- SKONIECZNY, A. Corporate Lobbying in Foreign Policy. In: Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2017.
- SMITH, N. Can Neoclassical Realism Become a Genuine Theory of International Relations? In: The Journal of Politics, vol. 80, n. 2, 2018.

- SMITH, N. The EU under a realist scope: Employing a neoclassical realist framework for the analysis of the EU's Deep and Comprehensive Free Trade Agreement offer to Ukraine. In: *International Relations*, vol. 30, n. 1, pp. 29-48, 2016.
- SNYDER, J. *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 267, 1984.
- STEGER, M; ROY, R. *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- TALIAFERRO, J. Neoclassical realism and the study of regional order. In: PAUL, T.V. (ed.) *International relations theory and regional transformation*. Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 74-106, 2012.
- TALIAFERRO, J.; LOBELL, S.; RIPSAN, N. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2016.
- TÁVORA, Fernando. *Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro (Parte II – Estrutura, Ofertas e Impactos Econômicos projetados para o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia)*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas de Consultoria Legislativa/CONLEG/Senado. Texto para Discussão n. 268, dezembro de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td268>. Acesso em 20 ago. 2020.
- TEMER, M. Declaração à imprensa do Presidente da República, Michel Temer, após reunião de trabalho com o Primeiro-Ministro de Portugal, António Costa. Brasília, 01 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-michel-temer-apos-reuniao-de-trabalho-com-o-primeiro-ministro-de-portugal-antonio-costa-brasilia-df>
- TERADA, T. Japan and TPP/TPP-11: opening black box of domestic political alignment for proactive economic diplomacy in face of 'Trump Shock'. In: *The Pacific Review*, vol. 32, n. 06, pp. 1041-1069, 2019.
- TOMAZINI, Rosana. *As relações Econômicas entre a União Europeia e o Mercosul e a tentativa de institucionalização de um acordo de livre comércio, 1991-2005*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, p.246. 2009. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9023/1/2009_RosanaCorreaTomazini.pdf. Acesso em 10 mar. 2018.
- TREIN, Franklin; CAVALCANTI, Flávia. Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Européia e a América Latina e o Caribe – A Cúpula de Viena. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 1, p.66-85, jan-jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a04v50n1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.
- TSEBELIS, G. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. In: *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 03, 1995.

- VAILLANT, Marcel; VAILLANT, Pablo. European Union–MERCOSUR Negotiations: A Return to Uncertainties. *Latin American Business Review*, v. 15, no. 3–4, p. 62-337, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10978526.2014.931795>. Acesso em 13 jul. 2018.
- VALERO, J. Commission pushes for concluding Mercosur deal by end of year. *Euractiv*, Bruxelas, 20 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-pushes-for-concluding-mercosur-deal-by-end-of-year/>. Acesso em 25 de maio de 2020.
- VALLADÃO, Alfredo; GUERRIERI, Paolo. EU-Mercosur Relations and the WTO Round: Common Sectorial Interests and Conflicts. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, p. 258, 2006. Disponível em: <https://dkconsulting.eu/dk/wp-content/uploads/2015/02/Cluster1-Livre.pdf>. Acesso em 25 jan. 2018.
- VEIGA, P. A política comercial do governo lula: continuidade e inflexão. In: FUNCEX: Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 83, 2006.
- VEIGA, P.; RIOS, S. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago do Chile: CEPAL, série 82, 2007.
- VIZENTINI, Paulo. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): O nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1979.
- WEINGAST, B.; WITTMAN, D. *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, 2006.
- WOOLCOCK, S. European Union policy towards Free Trade Agreements. In: ECIPE Working Paper n. 03, pp. 01-15, 2007. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174818/1/ecipe-wp-2007-03.pdf>. Acesso em 20/02/2020.
- YOUNGS, R.; e ÜLGEN, S. The European Union's Competitive Globalism 51 Richard Youngs and Sinan Ülgen. In: ÜLGEN, S. (ed.) *Rewiring Globalization*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 51-62, 2022.
- ZACCARIA, G. You're fired! International courts, re-contracting, and the WTO appellate body during the Trump presidency. In: *Global Policy*, vol. 13, n. 03, pp. 322-333, 2022.
- ZAKARIA, F. *From Wealth to Power The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- ZELICOVICH, J. El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su Recta Final. Madrid: Fundación Carolina, n. 13, pp. 1-12, 2019.
- ZENG, K. *Trade Threats, Trade Wars: Bargaining, Retaliation, and American Coercive Diplomacy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2004.

ANEXOS

Anexo A - Parecer consubstanciado

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS
E HUMANIDADES DA
UNIVERSIDADE DE SÃO
PAULO - EACH/USP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia: uma análise sobre a participação de grupos de interesses

Pesquisador: FLAVIA LOSS DE ARAUJO

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 55619222.1.0000.5390

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE SAO PAULO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.889.753

Apresentação do Projeto:

Esse projeto de pesquisa é do Programa de Doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Partindo da premissa das mudanças no posicionamento dos grupos de interesse industriais brasileiros sobre o Acordo Mercosul-União Europeia ao longo dos vinte anos de negociações, busca-se compreender se conseguiram influenciar a política externa brasileira e terem suas demandas contempladas. Trata-se de pesquisa qualitativa que a coleta de dados será por meio de entrevistas semiestruturadas e em formato online (pela plataforma Zoom) para compreender o posicionamento do empresariado brasileiro em relação ao acordo. Pretende-se entrevistar representantes de entidades sindicais e empresários, utilizando também a técnica snow ball para conseguir acesso a pessoas diretamente envolvidas nas negociações. Membros da burocracia estatal, como o Ministério de Relações Exteriores e do Ministério da Economia também serão abordados. O tamanho da amostra será de 75 participantes. Adicionalmente, serão utilizados documentos produzidos pelas entidades, empresas e órgãos públicos na tentativa de compreender as mudanças de posicionamento de cada setor. Para isso, utilizaremos o process-tracing, metodologia de análise qualitativa que visa relacionar as causas que influenciaram determinada mudança. São utilizados testes para provar as correlações entre causas e mudanças. A intenção de associar os resultados obtidos pelas entrevistas e a metodologia do process-tracing visa fortalecer os argumentos do estudo, mantendo o rigor científico. Visto a falta de documentos

Endereço: Av. Arlindo Bettio, nº 1000

Bairro: Ermelino Matarazzo

CEP: 03.828-000

UF: SP

Município: SAO PAULO

Telefone: (11)3091-1046

E-mail: cep-each@usp.br

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS
E HUMANIDADES DA
UNIVERSIDADE DE SÃO
PAULO - EACH/USP



Continuação do Parecer: 5.889.753

e a condição de sigilo presente nas negociações, espera-se elucidar a posição desses atores frente ao tema e contribuir para a literatura sobre o acordo.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário

- Compreender a influência dos grupos de interesse na política externa brasileira.

Objetivo Secundário

- Compreender a relação entre política externa e política comercial.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

"Os eventuais riscos envolvidos na pesquisa são de dano imaterial, conforme explicitados no inciso VIII da Resolução CNS Nº 510/2016: "lesão em direito ou bem da personalidade, tais como integridades física e psíquica, saúde, honra, imagem, e privacidade, ilicitamente produzida ao participante da pesquisa por características ou resultados do processo de pesquisa."

Benefícios:

- Compreender a influência dos grupos de interesse no direcionamento da política externa e comercial.
- Compreender o papel do lobby.
- Sugerir aprimoramentos na transparência dessas relações."

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa relevante para as áreas de Economia, Mercado exterior e Relações internacionais..

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Vide campo "Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:".

Recomendações:

Vide campo "Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:".

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Projeto aprovado segundo cunho ético.

Considerações Finais a critério do CEP:

PROJETO APROVADO.

Endereço: Av. Arlindo Bétio, nº 1000

Bairro: Ermelino Matarazzo

CEP: 03.828-000

UF: SP

Município: SAO PAULO

Telefone: (11)3091-1046

E-mail: cep-each@usp.br

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS
E HUMANIDADES DA
UNIVERSIDADE DE SÃO
PAULO - EACH/USP



Continuação do Parecer: 5.889.753

Ressalta-se que o pesquisador deverá enviar o relatório parcial e final conforme Resolução 466/2012.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_1873070.pdf	04/02/2022 22:02:11		Aceito
Outros	Instrumentodecoletadedados.docx	04/02/2022 22:00:06	FLAVIA LOSS DE ARAUJO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termodeconsentimento.docx	04/02/2022 21:59:38	FLAVIA LOSS DE ARAUJO	Aceito
Solicitação Assinada pelo Pesquisador Responsável	CartaProtocolodePesquisa.pdf	04/02/2022 21:59:18	FLAVIA LOSS DE ARAUJO	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoCompletoPlataformaBrasil.docx	04/02/2022 21:58:33	FLAVIA LOSS DE ARAUJO	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	31/01/2022 20:41:15	FLAVIA LOSS DE ARAUJO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SAO PAULO, 13 de Fevereiro de 2023

Assinado por:
Beatriz Aparecida Ozello Gutierrez
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Arlindo Bettio, nº 1000

Bairro: Ermelino Matarazzo

CEP: 03.828-000

UF: SP

Município: SAO PAULO

Telefone: (11)3091-1046

E-mail: cep-each@usp.br

Anexo B – Termo de consentimento livre e esclarecido



Av Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n
Travessas 4 e 5 - Cidade Universitária
05508-020 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone 55 11 3091 1898

Universidade de São Paulo (USP)
Instituto de Relações Internacionais (IRI)
Termo de consentimento livre e esclarecido

O senhor participou de forma anônima de uma entrevista sobre as negociações do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia. A sua contribuição integrará a pesquisa "A conclusão das negociações do acordo Mercosul-União Europeia: a relação com o empresariado brasileiro", trabalho que está sob a orientação da Profa. Dra. Janina Onuki (Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo). A entrevistadora foi Flavia Loss de Araujo, doutoranda da mesma instituição.

A conversa foi realizada em formato online e em um único encontro, de acordo com a sua disponibilidade de data e horário. A participação dos entrevistados é voluntária e livre de qualquer benefício financeiro.

Garantimos que seu nome não será divulgado e que manteremos rigoroso sigilo, omitindo informações que possam identificá-lo. Apenas as pesquisadoras citadas no documento terão acesso ao conteúdo da entrevista. Fique à vontade para solicitar esclarecimentos antes, durante e após a finalização do processo.

Este documento foi elaborado em duas vias.

Eu, _____, portador do documento de identidade _____, fui informado dos objetivos desta entrevista e declaro que concordei em participar.

Nome e assinatura da entrevistadora e da orientadora da pesquisa:

Flavia Loss de Araujo
RG 41.252.850-2
flavialossaraujo@usp.br

RG 13.856.34-8
janonuki@usp.br
Profa. Dra. Janina Onuki

Anexo C – Questionário



Av Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n
Travessas 4 e 5 - Cidade Universitária
05508-020 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone 55 11 3091 1898

Universidade de São Paulo

Instituto de Relações Internacionais

- 1) Desde quando o senhor acompanha essa agenda? A sua associação já possuía de forma definida os seus interesses desde o começo? Mudaram ao longo dos anos de negociação?
- 2) Quais etapas das negociações do acordo o senhor acompanhou?
- 3) A sua associação dispõe de uma equipe para acompanhar temas internacionais?
- 4) Os seus associados já exportam para a União Europeia?
- 5) O acordo ajudará as exportações? Vocês são otimistas em relação aos resultados?
- 6) Na sua opinião, os acordos de livre comércio são um tema relevante para os seus associados? Qual é a principal demanda ou preocupação relatada?
- 7) Como ocorreu a participação da sua associação nas negociações do acordo MSL-UE?
- 8) Como avalia a interlocução com o Ministério da Economia e o Ministério de Relações Exteriores?
- 9) A sua associação teve acesso aos documentos das negociações? Em quais fases? Como avalia a transparência do processo?
- 10) A sua associação produziu materiais para embasar os seus argumentos frente aos governos?
- 11) De maneira geral, qual é a sua impressão sobre o acordo entre o Mercosul e a União Europeia (MSL-EU)? Acredita que, caso ratificado, será benéfico para o seu setor?

Anexo D – Tabela de entrevistados

Governo Federal	
Entrevistados	Órgão
4	Ministério de Relações Exteriores (MRE)
1	Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)
3	Ministério da Economia
Associações de cúpula	
2	Federação das Indústrias do Estado de SP (FIESP)
1	Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Associações setoriais indústria	
1	Alumínio
1	Calçados
1	Química
1	Eletrônicos
1	Óptica
1	Autopeças
1	Máquinas
Think Tank	
1	Indústria
Associação de cúpula da agricultura	
1	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
Associações Setoriais Agricultura e Pecuária	
1	Café
2	Proteína Animal
1	Soja
Academia	
6	Diversas universidades
Outros	
1	Profissional de Relações Governamentais