

INTERESSES ORGANIZADOS NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: DA ERA CACEX ÀS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes¹

Resumo

Este artigo analisa como os grupos de interesse se conformaram e atuaram para influenciar a política de comércio exterior. O objetivo é verificar se as alterações ocorridas na natureza das arenas decisórias da política comercial brasileira após a liberalização e abertura comercial ocorrida em 1990, uma das primeiras medidas do governo Collor, elucidam a dinâmica de atuação desses grupos e se esta atuação ocorre de forma distinta ao padrão vigente no período anterior à abertura. Para responder a essa questão partiremos das abordagens de Lowi (1964) e Wilson (1986) que vinculam os padrões de atuação dos grupos à natureza da arena política em questão. A atuação dos grupos no primeiro período está enquadrada no sistema corporativo de intermediação de interesses e privilegiava a interação com o setor empresarial. Com a abertura comercial e a renovação dos problemas e objetivos orientadores da diplomacia comercial no campo das negociações internacionais, houve uma ampla reorganização da sociedade civil e a inclusão de atores, estatais e não estatais, antes excluídos do processo decisório da política comercial brasileira

1. Introdução

Neste artigo analisamos como os grupos de interesse se conformaram e atuaram para influenciar a política de comércio exterior brasileira. Dentro desta temática verificamos, em primeiro lugar, se as alterações ocorridas nas arenas decisórias da política comercial ajudam a compreender a dinâmica de atuação dos grupos de interesse sobre essa política. Em segundo plano, mas não

¹ Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Agradeço aos comentários dos professores Wagner Mancuso, Telma Menecucci, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Amâncio Oliveira e Janina Onuki e dos colegas pós-graduandos Lucas Cadah e Leandro Consentino.

menos importante, tentaremos elucidar quais são as razões por detrás dos diferentes padrões de atuação destes interesses encontrados no antes e no depois da liberalização comercial e da reorientação da diplomacia comercial para um novo formato de negociações internacionais².

Para responder a essa questão partiremos das abordagens de Lowi (1964) e Wilson (1986) que vincularam os padrões de atuação dos grupos de interesse à natureza da política e da arena decisória na qual a decisão é tomada. Propomos que as alterações nas características das arenas decisórias da política comercial entre o período anterior e posterior à abertura e à reorientação da diplomacia comercial elucidam quais e como as expectativas e dinâmicas de atuação dos grupos de interesse foram alteradas. Isto posto, tentamos demonstrar a existência de dois distintos padrões de atuação no antes e no depois da abertura e da reorientação da diplomacia comercial.

Lowi propõe uma tipologia com três arenas políticas: distributivas, regulatórias e redistributivas. Os elementos-chaves desta tipologia são o grau de desagregabilidade dos resultados esperados da política e as expectativas que se formam em torno deste (Oliveira, et al., 2007). A decorrência teórica é que em cada uma destas arenas os padrões de atuação e estratégias dos interesses organizados são distintos. Por sua vez, Wilson propõe quatro tipos de políticas que demarcam formas próprias de atuação dos interesses: políticas majoritárias, de grupos, de clientela e empreendedorais. As categorias são determinadas pelas expectativas quanto aos custos e benefícios da decisão e pela amplitude, concentrada ou difusa, de seus efeitos e consequências.

O estudo está dividido em quatro seções. A primeira resume as contribuições de Lowi e Wilson. A seguinte observa a atuação dos interesses na política comercial anterior à liberalização. A terceira versa sobre os interesses organizados pós-liberalização. Por fim, na quarta e última fazemos nossas considerações finais.

² A reorientação da diplomacia comercial brasileira para as negociações comerciais se enquadra no que Hermann (1990) classifica como mudança de metas, pois, conforme veremos nas próximas seções, os objetivos perseguidos pelos negociadores no pós-abertura são nitidamente distintos daqueles perseguidos anteriormente.

2. Interesses organizados e a natureza das políticas

Lowi (1964) e Wilson (1986) observam como a natureza da decisão política influencia a organização dos interesses em torno das arenas decisórias, as relações destes interesses entre si e as relações com as instituições de decisão. Em ambas abordagens, as relações entre os interesses organizados e arenas decisórias são determinadas pelas características e expectativas dos atores acerca da política em jogo. Todavia, os autores diferem em relação às variáveis que são observadas para caracterizar cada arena ou política, a parcimônia analítica de seus modelos e a aplicabilidade das implicações teóricas.

Embora sua classificação não seja exaustiva, Lowi identifica três arenas de formação de políticas públicas³. Cada uma desenvolve a sua própria estrutura característica, processo político, elites e relações específicas entre grupos de interesse envolvidos.

Na *arena distributiva* as decisões são despreocupadas com a escassez de recursos ao serem desagregáveis nas menores unidades possíveis, atingindo o nível individual e isoladas de regras generalizáveis⁴. Segundo aponta o autor, as políticas distributivas são, quando observadas do ponto de vista individual, virtualmente “*Não Políticas*”, devido ao fato de que privilegiam certos grupos específicos em detrimento do todo, gerando impactos individuais ao invés de universais. No entanto, podem ser denominadas de “*Políticas*” se levarmos em conta que o conjunto individual de decisões somados produzem efeitos amplos.

Na *arena regulatória* as políticas são específicas e com impacto individualizado, mas não desagregáveis individualmente, pois as decisões são tomadas em termos setoriais. A exposição da política é geral e seu impacto aumenta/reduz custos ou expande/restringe alternativas em termos setoriais, envolvendo escolhas claras sobre beneficiados e prejudicados. Exemplos deste tipo de política são os aparatos jurídicos que regulam setores específicos da economia, como, por exemplo, os setores de aviação, de energia, ou mesmo o

³As categorias de Lowi não são simplificações parcimoniosas da política, mas correspondem a fenômenos reais. Áreas de políticas e atividades governamentais que se constituem como reais arenas de poder.

⁴As políticas distributivas são isoladas de regras generalizáveis, uma vez que, por definição, neste tipo de política não existe um conjunto de regulamentos que define como os benefícios individuais são providos a todos de maneira uniforme e simultânea. Exemplos deste tipo de política são as inúmeras formas existentes de isenções e/ou benefícios fiscais, apropriações privadas de terras públicas, ou mesmo a lista de exceções à Tarifa Externa Comum do Mercosul.

setor petrolífero, que foi foco de importantes debates ao longo desta última década no Brasil, uma vez que a sua regulação impacta em como, quando e onde as empresas presentes nestes setores podem atuar.

Já na *arena redistributiva* as políticas possuem impacto amplo, abrangendo a sociedade em clivagens sociais. Os objetivos destas políticas não abarcam somente decisões referentes ao uso da propriedade, mas também do tipo de posse e são, *grosso modo*, aquelas políticas que produzem transferência de renda ou benefícios. Exemplos destas políticas, que possuem um grande impacto na sociedade, são as políticas sociais universais e focalizadas⁵ e os sistemas tributário e previdenciário, que transferem vultosas quantias entre grupos e segmentos distintos da sociedade.

Em cada uma destas arenas há um tipo específico de formação de coalizões. Em torno das arenas distributivas um grande número de pequenos interesses, intensivamente organizados busca obter, cada um por si, benefícios específicos. Aqueles que potencialmente poderiam se opôr estão ausentes ao serem cooptados em *coalizões de não interferência mútua*. Já a arena regulatória é o campo por excelência da atuação de grupos, pois existe um confronto direto entre beneficiados e prejudicados. A política deixa de ser de cooptação e compromisso, se tornando essencialmente conflituosa e de soma zero. As coalizões que se formam são menos estáveis, pois se agrupam em torno dos interesses envolvidos no momento específico de cada jogo. Por fim, na arena redistributiva são resolvidas questões e disputas de classe, muitas vezes em marcos ideológicos, sendo ativados interesses defendidos nestes termos pelas elites de associações de cúpula. Dada a estabilidade das questões, interesses e recursos disponíveis a cada classe, as coalizões são estáveis, dividindo-se em dois grupos básicos: os fornecedores e os demandantes de recursos. No quadro abaixo apresentamos de forma resumida o esquema analítico de Lowi, relacionando cada tipo de arena política com o seu grau de desagregabilidade e o tipo de coalizão que se forma em seu entorno.

⁵ Um importante ponto a ser esclarecido a respeito das políticas sociais focalizadas é que embora seus benefícios sejam providos de forma individual, os beneficiados estão submetidos a um conjunto de regras generalizadas e uniformes para todos.

Quadro 1. Tipos de Arenas e Coalizões na Abordagem de Lowi

Natureza das Políticas Públicas (Tipos de Arenas)	Nível de Desagregabilidade da Política	Tipos de Coalizões Formadas
Política Distributiva	Nível Micro: impacto individual	Coalizões de Não Interferência Mútua
Política Regulatória	Nível Meso: impacto setorial	Disputa entre Grupos Específicos, com a formação de coalizões <i>ad hoc</i>
Política Redistributiva	Nível Macro: impacto em classes sociais ou polarizações sociais	Coalizão de poucos grupos abrangentes e opostos, divididos entre demandantes e fornecedores de recursos

Fonte: Autor

Uma dificuldade com a qual nos deparamos na utilização da tipologia de Lowi é que embora o autor sublinhe a importância das expectativas na conformação dos tipos de coalizão, suas categorias são dependentes apenas do nível de desagregabilidade da política em questão, que se divide em três níveis distintos: a saber, os níveis micro, meso e macro.

Por sua vez, na proposta de Wilson, as expectativas possuem um impacto teórico mais relevante. O seu arcabouço analítico foi produzido de forma a abarcar a variabilidade teórica de suas duas variáveis explicativas que remetem diretamente às expectativas dos atores. Esta maior consistência e parcimônia teórica facilitou a extrapolação analítica de suas conclusões, além de deixar mais nítidos os seus efeitos sobre as coalizões formadas no entorno dos quatro tipos de políticas.

Para Wilson são as expectativas dos atores quanto aos possíveis resultados das decisões, em termos dos seus custos e benefícios, e quanto à abrangência desses efeitos que determinam a forma na qual os interesses são organizados. Ademais, Wilson não observa apenas a questão da maximização material na formação das expectativas. Estas são influenciadas também pelas percepções sobre quem arca com os custos e quem obtém os benefícios, além da legitimidade social de cada grupo envolvido. Foram identificados quatro

tipos de políticas em relação às quais se formam quatro tipos de coalizões.

As *políticas majoritárias* não são dominadas por disputas entre grupos, pois necessitam do apoio de larga parcela dos envolvidos para a formação de uma maioria. Este é um caso típico de problemas existências na ação coletiva decorrentes da presença do carona na relação social, dificultando a formação de grupos (Olson, 1999). Os incentivos para a participação são baixos, já que a política beneficia / prejudica um grande número de indivíduos. Já as *políticas de grupo*, cujos benefícios e custos são concentrados, são aquelas que realmente ativam os grupos de interesse. Cada parte é capaz de se mobilizar e resolver, ainda que não completamente, os seus problemas de ação coletiva. Por sua vez, dado que os benefícios são concentrados e os custos difusos, nas *políticas de clientela* os grupos possuem incentivos para se organizar e obter sua parcela de benefício, enquanto aqueles que arcam com os custos são indiferentes ou mesmo não estão cientes, não se organizando para reduzir o prejuízo. A política oposta à clientela é a *empreendedorial*, na qual os benefícios são difusos e os custos concentrados. Ela recebe esta denominação, pois sua efetivação só ocorre a partir da ação de um empreendedor político que banque os custos de promoção, conseguindo galvanizar a opinião pública e mobilizar apoio em prejuízo dos grupos de interesse que arcarão com os custos concentrados da decisão.

Quadro 2. Tipos de Políticas na Abordagem de Wilson

Natureza das Políticas Públicas		Expectativa de Custos	
		Difusos	Concentrada
Expectativa de Benefícios	Difusos	Política Majoritária	Política Empreendedorial
	Concentrados	Política de Clientela	Políticas de Grupos de Interesse

Fonte: Autor

Observando as duas tipologias, é evidente a contribuição que o enfoque dos efeitos dos diferentes tipos de arenas e políticas proporciona para a análise da ação dos interesses. É possível identificar dinâmicas semelhantes em ambas teorias, assim como as duas sublinham o papel que as expectativas possuem na configuração das estratégias organizativas dos envolvidos.

3. A política comercial na estrutura corporativa

A atuação dos interesses organizados na política comercial brasileira anterior ao processo de liberalização comercial está enquadrada no sistema corporativo de intermediação de interesses. Neste sistema o poder estatal foi centralizado e fortalecido nas mãos do poder Executivo, que se tornou responsável pelas decisões estratégicas de política econômica e manteve nas mãos da burocracia parte do processo decisório, permitindo apenas a inserção subordinada dos sindicatos empresariais e de trabalhadores (Diniz, 1982; Diniz, 1996).

No modelo corporativista adotado, o estado supervisiona os conflitos sociais e controla a representação de interesses. Surge um estilo tecnocrático de governo e são estabelecidas práticas diretas de intermediação dentro do aparelho estatal (Camargo, et al., 1989). Na ditadura militar, com a associação do corporativismo ao autoritarismo, a representação tornou-se socialmente assimétrica. Os trabalhadores foram excluídos enquanto foi garantido um acesso especial ao empresariado, que articulava seus interesses no interior das agências estatais. Este padrão deu origem a um corporativismo setorial, bipartite e destituído de arenas multissetoriais e de interlocução capital-trabalho (Diniz, 2000).

Um aspecto fundamental da dinâmica de interlocução entre Estado e empresariado durante o regime militar foi uma intrincada interpenetração entre essas agências diferenciadas e específicas e uma estrutura complexa e setorializada de representação empresarial⁶ (Diniz, 1996), dando origem a um padrão de intermediação de interesses clientelista e distributivista, tradutor destes interesses específicos em políticas concretas.

Esta estrutura de representação contribuiu para a institucionalização e estatização do clientelismo, que se tornou um instrumento de engenharia política e de cooptação de interesses e apoio por parte do governo (Nunes,

⁶ Diniz e Boschi (1979) demonstraram que a medida que o empresariado se fortaleceu e a industrialização atingiu patamares avançados nas décadas de 1950, 60 e 70, a dinâmica de organização dos seus interesses assumiu uma lógica dual. Ao lado das organizações corporativas foram criadas associações extra-corporativas setoriais com caráter nacional. Este sistema de representação - complexo, dual e diferenciado - permitiu a participação empresarial nas decisões setoriais das agências regulatórias da política econômica setorial por meio destas organizações extra-corporativas.

2003). Assim sendo, a evolução da estrutura corporativista resultou na criação de formatos organizacionais especializados e diferenciados, gerando um padrão fragmentado de demandas, um estilo setorial de articulação entre empresariado e Estado dentro das agências setoriais com a exclusão de setores representantes do trabalho dentro destes organismos burocráticos.

A agência responsável pela política comercial, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), foi um instrumento fundamental na evolução da política de substituição de importações, tendo sido a principal gerenciadora do sistema de proteção comercial à indústria nacional a partir da década de 1960, o que constituía a base do modelo de desenvolvimento por meio da industrialização por substituição de importações (ISI).

O modelo de desenvolvimento assentado na proteção à indústria doméstica começou a ser adotado nos anos 1930, de maneira não intencional, como resposta aos desafios gerados pelo estrangulamento externo da economia e às crises no balanço de pagamentos que reduziam a capacidade de importar do país, forçando a tomada de ações que tiveram como externalidade a substituição de importações em diversos segmentos industriais, sobretudo no setor de bens de consumo não-duráveis (Tavares, 1982; Nassif, 1995).

Nos primeiros anos a política comercial foi gerida pelas autoridades monetárias por meio de restrições à importação e controles cambiais e teve como foco a administração do problemático balanço de pagamentos. Em 1953, a introdução da Instrução 70 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) marcou um período intermediário, na qual mesmo tendo como objeto prioritário as contas externas, foram ensaiados os primeiros passos de um sistema de proteção industrial. A criação da Cacex foi parte deste movimento embrionário de formação do aparato protecionista. Com o aprofundamento do modelo, 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.

Significativas alterações foram introduzidas em 1957, quando o Congresso aprovou a Lei de Tarifas Aduaneiras que delegava ao Executivo a aplicação de controles de importação seletivos, alterando o *status quo* institucional da Constituição de 1946, que dava ao Congresso a competência para o estabelecimento das tarifas aduaneiras. Foi criado um sistema de alíquotas de

importação *ad valorem*, substituindo o sistema anterior baseado em alíquotas específicas que era pouco eficiente em ambiente inflacionário. Com esta reforma o imposto de importação tornou-se um instrumento mais racional na proteção da indústria nacional, embora a proteção comercial tenha se baseado muito mais em controles administrativos do que em controles tarifários. Esta mesma lei criou o Conselho de Política Aduaneira (CPA), com a responsabilidade de gerir este novo sistema tarifário (Lima, et al., 2001; Martins, 1985; Nassif, 1995; Faria, 2003)⁷.

No período militar foram feitos alguns ajustes na estrutura administrativa e na própria operacionalização da política comercial, embora, em suas principais diretrizes, a política tenha se mantido nos mesmos moldes. A principal modificação foi o estabelecimento de uma política de incentivos fiscais e creditícios às exportações, sobretudo de manufaturados e em clivagens setoriais, com o objetivo de solucionar os problemas nas contas externas por meio da criação de superávits comerciais. Pretendia-se criar superávits comerciais que afastassem o perigo do estrangulamento externo e atualizassem a pauta de exportação, de forma a reduzir a deterioração dos termos de troca entre o Brasil e os países desenvolvidos. Do ponto de vista institucional, a Cacex passou por um processo de fortalecimento, se tornando a agência responsável pela formulação da política e da proteção comercial até os últimos momentos da transição democrática (Silva, 2004).

Visando distinguir as políticas cambiais e comerciais, foram criados do lado monetário o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central e do lado comercial a Comissão de Comércio Exterior (CCE). No entanto este último órgão, cuja função seria estabelecer as diretrizes da política comercial, não logrou sucesso. Suas decisões não se sobrepunham às competências específicas da Cacex e do CPA. No entanto, a intenção de centralizar permaneceu e em 1966, por meio da Lei nº 5.025, foi criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), eliminando finalmente a dispersão

⁷ O CPA detinha o controle dos mais importantes instrumentos da política comercial: a apuração da essencialidade do bem importado e da existência do similar nacional e a administração do drawback, que viriam a ser amplamente utilizados pela Cacex na década de 1970. Até então a Cacex só detinha funções meramente operacionais e estava à margem da formulação de diretrizes da política comercial. A Lei de Tarifas Aduaneiras dava ao CPA a competência “*para determinar e modificar as alíquotas do imposto de importação, fixar quotas de aquisição de matéria-prima ou qualquer outro produto, estabelecer a pauta de valor mínimo, conceder ou rever registro de similar, propor alterações na legislação aduaneira e atualizar a nomenclatura tarifária*” (Faria, 2003).

decisória existente na década de 1950. Neste novo quadro, o Conselho se tornou responsável pela formulação das diretrizes da política comercial ao passo que à Cacex restou-lhe as funções executivas.

Todavia, devido ao fato que o Concex era um órgão colegiado, a obrigação de prover os serviços de secretaria-geral foi dado à Cacex, pois esta dispunha das melhores condições técnicas para o desempenho da função de coordenação administrativa e burocrática das atividades do Conselho⁸. Com esta incumbência, abriu-se um precedente para que a Cacex se tornasse a agência burocrática preponderante no comércio exterior brasileiro ao deixar de ser meramente operacional e passar a ter ingerência em todos os assuntos envolvendo esta política específica (Martins, 1985; Nassif, 1995).

Sua capacidade de coordenar e controlar a política comercial desenvolvimentistas tornou-se mais forte devido ao fato de que grande parte da política de proteção às importações era realizada por meio de controles administrativos e pelo exame de similaridade nacional, que eram parte de suas responsabilidades. Com o uso ostensivo de licença de importações pela Cacex, as tarifas definidas pela CPA tinham pouco impacto no grau de abertura e fechamento da economia brasileira (Farias, 2007). Definiu-se desta maneira, o arcabouço institucional da política comercial que vigorou durante toda Ditadura Militar até a abertura econômica realizada em 1990: a centralização do poder normativo e de gestão de instrumentos em uma super-agência estatal, a Cacex, funcionando o Concex como a instância interministerial de articulação de interesses dentro desta política.

A Cacex era considerada um dos nichos mais profissionalizados, competentes e eficientes dentro do aparato estatal. E desta forma, ao ser indicada como secretaria geral do Concex, foi capaz de abocanhar as responsabilidades de outras instituições, não demorando a ser considerada a instituição por excelência e síntese da política comercial brasileira. Com o tempo, a Cacex passou a gerir os controles de importação de acordo com as variações no balanço de pagamentos e das necessidades das políticas de industrialização forçada, que entrara em marcha acelerada a partir de 1974, por meio do controle de emissão de guias e/ou pela lentidão no processamento de

⁸ Exposição de motivos dos Ministros da Área Econômica e Relações Exteriores da Lei nº 5025 (Martins, 1985).

pedidos. Em 1980, seu poder chegou ao absurdo de utilizar medidas sigilosas para suspender importações (Shapiro, 1997).

A Cacex centralizava as ações e decisões sobre as políticas de comércio exterior, definindo desde o provimento de recursos financeiros, crédito e incentivos fiscais, a regulamentação e a operacionalização, até a comercialização dos produtos brasileiros. Por meio de uma relação de forte subordinação à vontade do Estado, a Câmara exercia a arbitragem entre interesses divergentes. A Cacex tinha estruturação interna caracterizada por três eixos que se relacionavam fortemente: o setorialismo em suas atividades, a falta de transparência e a informalidade das relações entre agentes públicos e privados (Veiga, 2002a).

Durante as décadas de 1960 e 1970, a Cacex adquiriu importante papel na articulação de uma vasta rede de clientelas privadas. Os interesses privados, sobretudo empresariais, buscaram obter espaços de influência no processo interno da agência, que se transformou numa arena de articulação e agregação de interesses e palco de um intrincado jogo de interesses e alianças extra e intra-burocráticas devido ao aumento de seu papel na definição da política comercial (Martins, 1985).

Em relação às exportações, o Departamento Geral de Exportações da Cacex, cuja função era organizar, promover, orientar e cadastrar as exportações e fornecer as Guias de Exportação, criou Comitês de Exportação, que estabeleciam pontes institucionais de interlocução entre a agência e o setor privado, onde os exportadores e a burocracia se reuniam e discutiam questões setoriais. Foram criados comitês para o controle da exportação de vários produtos. Os controles eram exercidos por preços de referência, quotas, análise de mercado exterior e, eventualmente, suspensão das operações⁹. Cabia também à agência a arbitragem de conflitos de interesses privados, traçando políticas setoriais de comércio exterior sem a intermediação de outras agências burocráticas envolvidas com temas conexos.

Um exemplo deste papel desempenhado foi a criação do Comitê de Exportação de Sucos Cítricos, que facilitou a entrada deste setor no mercado internacional. Segundo relato de Paulillo (2006 p. 76): “*a Cacex de um simples*

⁹ Por exemplo: soja, sucos cítricos, algodão, manufaturados têxteis, couro e derivados, carne e derivados, papel e celulose, eletro-eletrônico, fibra de sisal e produtos manufaturados, etc.

guichê de licenças de exportação tornou-se um fórum de debates e árbitro dos preços das caixas de laranjas. Assim, passou a atuar como uma arena de regulação de três conflitos: entre os citricultores e as empresas processadoras, entre as grandes e pequenas empresas e entre as duas gigantes internacionais (Cutrale e Citrosuco). A transformação da Cacex iniciou um longo processo de amadurecimento institucional, já que as articulações dos interesses privados e estatais começaram a ocorrer”.

A principal função do Comitê de Exportação de Sucos Cítricos era estabelecer o preço do suco de laranja concentrado e congelado (SLCC) com o objetivo de minimizar os desentendimentos entre os agentes envolvidos nas atividades do setor. A Cacex tornou-se, desta forma, o fórum de debates entre os segmentos produtor e esmagador da fruta, passando a arbitrar as negociações relativas a preço e cotas, além de também conceder subsídios para o financiamento e custeio da produção de laranja, créditos aos pomares e subsídios à implantação de plantas industriais. Dentro dos Comitês foi aberto espaço para a articulação constante entre os burocratas da Cacex, a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP), a Associação Paulista de Citricultores (ASSOCITRUS) e a Associação Brasileira das Indústrias de Sucos Cítricos (ABRASSUCOS) (Troccoli, et al., 2010). De acordo com a interpretação de Paulillo, a Cacex conseguiu obter um forte poder de aglutinação do setor por meio dos inúmeros incentivos que controlava e oferecia aos exportadores (Paulillo, 2006).

Segundo relato de Rodrigues (1995 p. 185) *“na época a Cacex havia se tornado uma espécie de cartório para apaziguar as brigas entre os produtores de laranja e indústrias de suco, bem como acomodar as disputas das empresas para obterem melhor posição no mercado externo”.*

Já em relação às importações, a Cacex possuía um papel fundamental na coordenação e articulação de interesses extra e intra-burocráticos, pois, embora o órgão encarregado da política aduaneira fosse a CPA, a Cacex podia estabelecer valores mínimos para a incidência do Imposto de Importação e também possuía a capacidade legal para suspender o fornecimento das Guias de Importação, o que funcionava como uma espécie de controle administrativo das importações. Ademais, em seu Cadastro Geral de Importadores e Exportadores a agência podia exigir que cada firma programasse o volume anual de

importações, de forma que detinha, por meio do uso de seus comunicados, um poder quase legislativo sobre questões relacionadas à política comercial e aos fluxos de comércio exterior no Brasil¹⁰.

Martins (1985), analisando a interação entre os interesses privados e a Cacex, observou que dada a natureza autoritária do regime, a importância do papel de intermediação de interesses exercido pela Cacex era grande, pois a medida em que atuava como representante do poder com grande capacidade de intervenção na política comercial era uma arena de acesso mais fácil por ser uma burocracia de segundo escalão, tornando-se portanto a arena fundamental de articulação dos interesses privados envolvidos com a definição e implementação da política comercial. Ademais, constituiu-se, outrossim, como uma arena de articulação direta entre Estado e empresários na defesa de interesses setoriais e fracionados (Abranches, 1978).

Esta face da Cacex exposta acima demonstra que as interações entre a agência e os grupos de interesse envolviam práticas que constituíam políticas de clientela e regulatórias, sendo portanto, na tipologia de Lowi, uma arena distributiva com alguns fóruns regulatórios, como por exemplo, o Comitê de Exportação de Sucos Cítricos. Muitos dos benefícios implementados, como a proteção à importação ou a promoção à exportação, beneficiavam setores específicos e penalizavam toda a sociedade, pois os benefícios ofertado pela Cacex eram custeados por meio de recursos públicos do Banco do Brasil e/ou do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). Outros, por se tratarem de benefícios contínuos e fragmentados podiam ser desagregados ao nível individual, como, por exemplo, os efeitos do Cadastro Geral de Importadores e Exportadores e dos próprios Comunicados da Cacex.

Ademais, se de um lado os impactos e efeitos destas medidas, quando tomadas por si só, eram pequenos, pois tinham objetivos seletivos, com impactos individuais ou micro-setoriais, quando agregados, tiveram uma enorme influência no desenvolvimento econômico do país¹¹.

Diante desse conjunto de elementos, tudo leva a crer que a Cacex se

¹⁰ Por exemplo, o Comunicado 554 que vinculou a Guia de Importação aos depósitos compulsórios definiu na prática as regras do jogo para a importação (Martins, 1985).

¹¹ Esta constatação se adequa à proposição de Lowi que as políticas distributivas quando observadas do ponto de vista individual são virtualmente *Não Políticas* e que somente pela acumulação de decisões podem ser denominadas de *Políticas*.

organizava nos moldes de uma arena distributiva de articulação de interesses, pois os atores buscavam obter a partir dela recursos específicos e fragmentados, ainda que dentro de sua estrutura existisse alguns fóruns regulatórios. Tal como previsto por Lowi, a Cacex não era uma arena de conflito entre aqueles que eram afetados por suas decisões, uma vez que as decisões podiam ser desagregadas em pequenas unidades mais ou menos em isolamento de qualquer outra ou regra geral, de modo que o tipo de coalizão que se formava entre os interesses organizados envolvidos nas atividades da Cacex era de não-interferência mútua.

Uma decorrência importante deste viés distributivista nos trabalhos da Cacex pode ser visto nos argumentos utilizados por alguns dos agentes que promoveram a abertura comercial e extinção desta agência. Segundo (Farias, 2006), no processo inicial da liberalização econômica, a equipe econômica do presidente Collor desejava a simples extinção da Cacex, pois a identificava como “*uma fonte inesgotável de corrupção, favorecimento e clientelismo*”¹².

No entanto, não podemos deixar de notar que há alguns traços nestas políticas que podem ser entendidos como características das políticas de grupo ou arenas regulatórias. Um exemplo disso pode ser notado no fato dos Comitês de Exportação terem como objeto alguns setores produtivos específicos, de modo que suas decisões acabavam por se tornar praticamente políticas setoriais de comércio exterior. Outros mecanismos de interação do setor público com o setor privado que tinha essas características eram, no caso das importações, os Acordos de Participação Nacional (APN). Nestes acordos eram discutidos e solucionados conflitos em relação ao principal instrumento de proteção: o exame de similaridade. Este exame era uma competência do CPA delegada à Cacex, embora o primeiro ainda atuasse como decisor final no caso de discordâncias entre o setor privado e a última.

As negociações envolviam dois grupos de atores distintos. De um lado os investidores que representavam interesses ligados a projetos de investimento de grande porte, considerados de importância fundamental, e que haviam recebido créditos para a importação de bens passíveis de substituição. Do outro, os produtores locais destes bens que atuavam por meio das

¹² O Estado de São Paulo. Equipe quer abrir comércio exterior. 28/01/1990.

organizações patronais do sistema extra-corporativo.

A mecânica desses acordos de participação era simples: os investidores apresentavam projetos, discriminando os equipamentos e componentes a serem importados e os que seriam adquiridos internamente. A Cacex os enviava para os sindicatos de produtores, que examinavam as possibilidades da indústria local fornecê-los e faziam uma contraproposta. Os parceiros reuniam-se e faziam acordos que eram homologados pela Cacex. Para tais acordos não havia nenhuma espécie de procedimento recursal que pudesse ser adotado para modificar o que fora acordado. A decisão homologada pela Cacex era a palavra definitiva. No caso de as partes não chegarem a uma posição satisfatória, os investidores podiam requerer a realização do exame de similaridade. A Cacex se responsabilizava pela fiscalização da execução completa do que era acordado (Martins, 1985).

É interessante notar as diferentes orientações dos órgãos públicos envolvidos. A Cacex era defensora da substituição de importações e um abrigo para os produtores nacionais. Já a CPA se via obrigada a conciliar as contradições da política econômica, tornando-se alvo das simpatias dos investidores / importadores. Não só isso: o setor privado, com as organizações corporativas, possuía assento no CPA, mas não na Cacex. Segundo Martins (1985) essa era a razão pela qual a última era tachada de inflexível enquanto o primeiro o era de liberal¹³.

Devido ao fato que os APN colocavam em confronto grupos de interesse específicos. De um lado os investidores e do outro as associações extra-corporativas. Estes acordos assumiam uma conotação de políticas de grupos na tipologia de Wilson e conformavam uma arena regulatória na de Lowi. Por terem impactos concentrados e não individualizáveis e envolverem uma escolha direta entre beneficiados e prejudicados, as características destes APN colocavam em conflito certos grupos capazes de se organizar e formar coalizões contra os atores com interesses diferentes e antagonistas aos seus.

Em resumo, a principal característica da política comercial, em termos do

¹³As organizações representadas no CPA a partir de 1957 eram o CNC, CNI, CRB, CNTI, CNTC e CNTT. Em 1969 tal representação foi alterada, restando representantes apenas da CNI, CNC e CNA. Outro órgão colegiado pertencente ao sistema de comércio exterior que possuía representação corporativa era o Concex que entre seus membros havia representantes das seguintes organizações: CNA, CNC e CNI (Guimarães, 1979).

relacionamento entre autoridades públicas e interesses privados, foi o gerenciamento setorial e seletivo dos instrumentos de negociação entre os atores. Esta atuação dos grupos era favorável à implementação de instrumentos tópicos, pontuais e *ad hoc*s, que protegiam seletivamente a indústria nacional, conformando, portanto, uma arena distributiva de agregação de interesses¹⁴. Ademais, embora houvesse uma atuação de entidades do sistema corporativo, uma vez que as associações de cúpula possuíam assentos na CPA e no Concec, em relação à Cacex, a atuação do setor privado empresarial se realizava pelo sistema extra-corporativo. Isto nos leva a caracterizar estas políticas de maneira geral como políticas distributivas ou de clientela, embora a presença dos APN e dos Comitês de Exportação levante algumas questões significativas sobre este diagnóstico. Mas as práticas distributivas eram mais correntes e privilegiavam o setor empresarial.

Por fim, indicamos que os mecanismos descritos acima para a participação do setor privado na formulação e implementação das políticas comerciais eram institucionalizados. E um fato importante de ser ressaltado é que a dificuldade de classificação em relação às tipologias enunciadas torna-se ainda maior se observarmos que uma parte das relações público-privadas configurava aquilo que foi denominado na literatura como anéis burocráticos (Cardoso, 1975). Eram informais, pouco transparentes e envolviam a parcela do empresariado mais próxima dos decisores e implementadores das políticas.

4. Interesses organizados e as negociações internacionais

A política comercial na década de 1980 sofreu enormes transformações em decorrência da desaceleração do crescimento, da crise econômica e dos sérios desequilíbrios nas contas externas. O foco do comércio exterior afastou-se dos objetivos da política industrial protecionista e passou a ser norteados pela saúde do problemático balanço de pagamentos¹⁵. Neste momento, o Brasil, que já

¹⁴Há, além disso, uma completa ausência de outros setores da sociedade civil no processo decisório, incluindo entre estes os sindicatos e outras organizações dos trabalhadores.

¹⁵ Para a obtenção de mega-superávits no balanço de pagamentos, a política de importações fez uso de medidas que generalizavam a aplicação de barreiras não tarifárias, perdendo seus vínculos com a política industrial. Em relação às exportações, sua *rationale* também foi desfigurada, pois os incentivos não mais atendiam aos requisitos de ampliação da eficiência competitiva, mas apenas às necessidades de expansão do saldo comercial.

possuía um parque industrial amplo e diversificado, apresentava enormes desequilíbrios inter-setoriais na distribuição das taxas efetivas de proteção, resguardando em demasia certos setores não competitivos (Nassif, 1995).

No governo Collor, o desafio de readequação da política comercial foi enfrentado de maneira decisiva com a imposição da abertura unilateral, eliminação dos regimes especiais de importação e das barreiras não tarifárias, redução dos níveis tarifários unilateralmente¹⁶ e com a extinção da Cacex¹⁷.

A abertura foi uma ruptura que representou uma mudança de paradigma na formulação das políticas econômicas. O foco político se voltou para o aumento da competitividade da produção nacional e sua concomitante inserção internacional. Esta liberalização unilateral foi apenas o primeiro passo de um processo que vislumbrava uma mudança no papel do Estado frente à sociedade. No entanto, à transição para um arcabouço institucional congruente com a nova lógica de atuação estatal, com base na regulação e interlocução não tutelar entre Estado e sociedade civil foi lenta e difícil.

Outra mudança fundamental ocorrida no final da década de 1980 foi a reorientação da diplomacia comercial. O papel do MRE na política comercial fora até então marginal, suas responsabilidades resumiam-se às negociações de concessões recíprocas e setoriais no âmbito da ALADI; à promoção comercial, sobretudo no Hemisfério Sul; e ao posicionamento terceiro-mundista nos fóruns internacionais, defendendo cláusulas de não-reciprocidade, tratamento diferencial e agendas defensivas.

A mudança na diplomacia comercial foi uma consequência da inauguração e expansão da nova geração de negociações internacionais comerciais, mais ousadas e intrusivas, das quais o Mercosul foi um dos primeiros exemplos. Estas tratavam de uma gama maior de temas, mais intrusivos na legislação nacional, mais liberalizantes e que motivaram a entrada de diferentes grupos de interesse no debate sobre o comércio exterior.

No novo cenário, condicionantes externos e internos reduziram a margem

¹⁶ A liberalização comercial unilateral se contrapõe às liberalizações bilaterais ou multilaterais, que são realizadas por meio de negociações e acordos internacionais de comércio. A adoção unilateral de menores tarifas alfandegárias é uma decisão na qual um país opta por mudar sua política tarifária independente da ação dos outros países com o qual trava comércio.

¹⁷ Para uma análise mais aprofundada do jogo político presente no processo de extinção da Cacex ver Fernandes (2010).

de liberdade do governo na política comercial¹⁸, num momento cuja agenda política tornava-se complexa com a integração de temas que mobilizavam novos atores burocráticos, políticos, privados e sociais, tornando inequívoca a politização da política comercial, sobretudo em sua face externa (Veiga, 2002b; Veiga, 2002a; Veiga, et al., 2002).

A partir da extinção da Cacex, vários ministérios passaram a se ocupar da política comercial. Ao Ministério da Fazenda coube a gestão da política aduaneira e dos incentivos e subsídios fiscais; ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio a gestão de financiamentos, defesa comercial - aplicação de *antidumping* e salvaguardas - e promoção das exportações internamente; e ao MRE a coordenação das negociações e das atividades de promoção das exportações no exterior.

Ao longo das duas próximas décadas, outros ministérios buscaram espaço no processo de formulação, na medida em que os temas debatidos nas negociações tocavam em interesses sensíveis às suas atividades. Assim o Ministério da Agricultura, que tem vínculos bastante fortes com o agronegócio, preocupou-se com as negociações comerciais. Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir dos estímulos da Rebrip (Rede Brasileira pela Integração dos Povos), ingressou no debate sobre a política comercial durante o governo Lula ao estruturar um grupo de trabalho para discutir questões da agricultura familiar presentes na agenda de negociação (Veiga, 2007; Veiga, 2005).

Um novo ator que emergiu foi a própria Presidência da República. Desde a atuação de Collor na configuração do Mercosul, a participação presidencial na política comercial negociada tomou cada vez mais corpo. Cason e Power (2009) mostraram que os presidentes Cardoso e Lula intensificaram a participação da diplomacia presidencial no processo de formulação desta política. Souza (2008) e Veiga (2005) observaram que no governo Lula a decisão final na política comercial negociada esteve sob o comando de um núcleo formado pelo Ministro e pelo Secretário-Geral do MRE, pela Presidência da República, por meio da ação do próprio presidente e de seu assessor

¹⁸ Os externos seriam os acordos internacionais assinados pelo Brasil no âmbito regional e multilateral enquanto os internos eram decorrentes da crise fiscal e da instabilidade macroeconomia num contexto de hiperinflação.

internacional especial, e pela Casa Civil. Isto é, os demais ministérios, sobretudo Fazenda, Agricultura e o Desenvolvimento, perderam sua preponderância no processo de formulação das estratégias de negociação.

As maiores mudanças ocorreram justamente na política comercial externa, pois a complexificação de sua agenda e seu caráter fortemente redistributivo fizeram com que a temática das negociações ganhasse grande peso. Hoje é o tema mais debatido e disputado, mesmo que os resultados das negociações não tenham sido expressivos¹⁹.

A possibilidade de associação com as maiores economias do mundo deflagrou ampla reorganização do processo interno de formação da posição de negociação e ativou segmentos da sociedade que antes não participavam deste processo. A consequência desta mudança foi, além do aumento da participação de burocracias responsáveis por temas em pauta, conforme vimos acima, uma maior demanda por participação por parte da sociedade civil e do empresariado que haviam ficado de fora dos processos de negociação anteriores no âmbito da Aladi e mesmo da fundação do Mercosul (Veiga, 2002a; Veiga, 2002b; Veiga, 2005)

Diante desse fenômeno, parece saltar aos olhos a veracidade do suposto que não são os resultados das políticas que determinam a ativação dos interesses, mas sim a percepção dos atores a respeito dos seus possíveis impactos. Este suposto existente nas tipologias de Wilson e Lowi é confirmado aqui, pois o fator preponderante da ativação dos interesses no pós-abertura foram as negociações comerciais que, com exceção do Mercosul, não foram e nem serão concluídas num horizonte próximo.

Foram criados mecanismos interministeriais que abriram a oportunidade de participação para diversos atores públicos. A Secretaria Nacional da Alca (*Senalca*), criada pelo MRE, era o fórum formal de coordenação da posição brasileira, onde se reuniam representantes de vários ministérios. Com a evolução das negociações, foram estruturados grupos interministeriais temáticos com a participação de representantes técnicos dos ministérios que acompanhavam as discussões dos Grupos Temáticos da Alca. Aos poucos, os

¹⁹ Segundo Lima e Santos (2001), estas negociações comerciais têm caráter redistributivo, pois as temáticas e o atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira dividem os interessados na liberalização ou na proteção da economia em vencedores e perdedores. Um setor vencedor com um improvável sucesso da Rodada Doha seria o agronegócio, enquanto o setor industrial seria perdedor.

grupos interministeriais começaram a se ocupar das outras negociações.

O modelo *Senalca* também foi adotado para as negociações com a União Européia com a criação da *Seneuropa*. Também foi aberto outro canal para a preparação da posição brasileira nas negociações da OMC com a criação do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI) (Carvalho, 2003). Neste processo foram criados dois tipos de órgãos de formulação de políticas com funções diferentes: órgãos com funções eminentemente políticas e legitimadora das decisões (*Senalca* e *Seneuropa*) e órgãos técnicos (Grupos Temáticos Interministeriais) (Veiga, 2002b; Marconini, 2005).

Em resposta às demandas da sociedade civil, foram abertos novos canais de participação que trouxeram mudanças em relação ao modelo Cacex, quando a interlocução com a sociedade era essencialmente setorial, pouco estruturada, informal e envolvia grupos empresariais restritos. A *Senalca* e a *Seneuropa* são exemplos desses canais. Seus coordenadores convidam entidades da sociedade para participar das suas discussões. Com o desenrolar das negociações, entidades setoriais e uma central sindical (a Central Única dos Trabalhadores) passaram a participar também. Nos Grupos Interministeriais também foi aberto um canal para a participação, embora isso não tenha ocorrido em todos os alguns fóruns por decisão própria de seus respectivos coordenadores. Uma diferença da interlocução com a sociedade nos novos fóruns é que o diálogo tornou-se menos setorizado, como consequência aparente da complexidade da agenda e da temática múltipla.

Paralelo à abertura das estruturas estatais, houve também um processo de reestruturação da maneira na qual a sociedade civil se organizava para participar do processo decisório. O setor empresarial criou entidades de caráter geral, superando o padrão setorial anterior, enquanto os sindicatos, organizações não-governamentais e movimentos sociais institucionalizaram uma organização coordenadora de suas ações. A saber, a Rede Brasileira de Integração dos Povos (Rebrip).

Um ponto relevante a ser analisado sobre a política comercial pós-abertura é que a arena política em relação à qual os interesses organizados se agrupam deixou de ser uma arena distributivista institucionalizada, tal como o era no período anterior. Hoje a principal arena na qual se organizam os grupos de

interesse são as negociações comerciais internacionais, sobretudo os processos decisórios a respeito da estratégia de negociação a ser adotada.

Muitas vezes este processo ocorre dentro da estrutura do MRE, mas, em outras, a pressão sobre os negociadores é exercida em ambientes que superam a institucionalidade deste ministério, sobretudo quando o peso da atuação da presidência interfere na decisão final.

Outra forma de pressão é a utilização das instâncias e movimentos internacionais que estão envolvidos com a temática comercial. Um exemplo desta estratégia foi a ação de sindicatos que, atuando em fóruns paralelos às negociações da Alca e da OMC, pressionaram os negociadores brasileiros ao se declararem favoráveis à adoção de cláusulas sociais nas negociações.

4.1 O empresariado

Um dos principais atores na atual fase da política comercial brasileira, principalmente em sua face externa, é o empresariado, cuja participação em negociações até meados da década de 1980 era tópica. Até a abertura os empresários atuavam individual, informal e pontualmente quando seus interesses setoriais eram ameaçados ou para obter benefícios fragmentados, repetindo o perfil de ação típico do empresariado substituidor de importação.

Este perfil de atuação passou por uma modificação considerável nas duas últimas décadas, sobretudo com a proliferação das negociações internacionais com formatos mais abrangentes e da nova postura adotada pelos negociadores brasileiros, que assumem posições menos estritamente defensivas. Este novo comportamento do empresariado decorreu da constatação que os custos da não-mobilização em torno das negociações poderiam ser maiores do que os custos da adoção desta mesma postura nas negociações anteriores²⁰ (Santana, 2001).

Entretanto, o *boom* de mobilização do empresariado não deve ser interpretado como um desdobramento espontâneo dos eventos de natureza

²⁰ Durante a I Reunião de Ministros de Comércio das Américas, em Denver, no início do processo da ALCA, em junho de 1995, o empresariado brasileiro constatou que seu par estadunidense respaldava e participava do processo de formulação das propostas dos negociadores norte-americanos. Diante desta constatação, o empresariado nacional passou a temer pelas possíveis conseqüências que a conclusão das negociações poderia acarretar para o país e para os seus interesses. O contraste entre relação dos empresariados dos dois países com seus respectivos negociadores estimulou que o empresariado brasileiro se aproximasse do seu governo na temática comercial buscando promover mudanças na mobilização e preparo do empresariado para as outras reuniões subseqüentes (Santana, 2001).

econômica. O processo econômico deve ser tomado como causa necessária, mas não suficiente, pois foi a ação política da Confederação Nacional da Indústria (CNI) que viabilizou os avanços obtidos ao bancar os custos da ação coletiva de reorganização do segmento empresarial em torno da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Embora lideranças empresariais também tenham se conscientizado da necessidade de reestruturação do diálogo com o Estado, foi a CNI que atuou como empreendedor político, disponibilizando o seu corpo técnico para a articulação da CEB (Oliveira, 2003; Mancuso, et al., 2006).

A criação da CEB foi uma inflexão paradigmática, pois, além de ser uma entidade de cúpula com abrangência nacional e multissetorial, tinha sua atenção voltada apenas aos processos de negociação. Esta nova metodologia empreendida foi inovadora em vários aspectos: na estruturação de um *locus* de participação de distintos setores com um mecanismo voluntário de articulação de interesses que rompia com a tradição setorialista; na viabilização do envolvimento de empresários de menor porte ou de capital internacional, dando a estes maior legitimidade da representação junto ao governo; bem como na institucionalização da participação do setor empresarial nas negociações.

A mobilização do setor privado atingiu seu grau máximo no III Fórum Empresarial das Américas, em Belo Horizonte, 1997. Além de organizar o evento e deixar claro o seu apoio à proposta de gradualismo²¹ dos negociadores brasileiros, o empresariado começou a colher os frutos da mobilização com a inclusão de representantes na *Senalca* e nos Grupos Interministeriais e foram convidados a acompanhar as reuniões oficiais no sistema de *quarto ao lado*.

A CEB foi privilegiada como a principal interlocutora da sociedade durante o Governo Cardoso, enquanto no Governo Lula o setor empresarial perdeu a posição que desfrutava em benefício de novos atores que obtiveram maior acesso à arena da política comercial, tais como a agricultura familiar e os movimentos sociais (Veiga, 2007)²².

²¹ A postura gradualista os negociadores brasileiros remete a uma postura pragmática para retardar ao máximo a adoção da ALCA ou ao menos pressionar pela redução do ritmo das negociações. Para Lima (1999) esta estratégia busca ganhar tempo para que o país complete suas reformas orientadas para o mercado e prepare sua economia para a competição internacional.

²² A CEB formulou posicionamentos sobre todos os processos de negociação de que o Brasil participou, mas grande parte dos esforços destinados a articular e estabelecer posição e dialogar com o governo ocorreu na esfera da Alca, e, quando essa negociação foi interrompida, nas conversações Mercosul – União Européia.

Ainda sobre o empresariado, o agronegócio assumiu uma postura mais ofensiva nas negociações ao ser um segmento de alta produtividade e capacidade competitiva internacional, o que lhe concedeu um papel diferenciado em relação ao resto do empresariado nacional. Tal fato criou uma divergência entre o agronegócio e o empresariado industrial, pois, enquanto o segundo é receoso dos potenciais impactos negativos que uma segunda abertura pode ter, o primeiro demanda a liberalização para insumos e bens de produção importados, além da abertura de novos mercados externos.

A posição mais liberalizante do agronegócio levou à criação de um órgão próprio para a defesa de seus interesses. Em 1999, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) criaram o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais (FPA). Este fórum coordena as posições do setor e permite que a articulação do agronegócio seja menos presa às amarras da CEB, onde este setor competitivo é obrigado a lidar com outros menos propensos à abertura. Ademais, o FPA reforçou a posição do agronegócio junto à burocracia do Ministério da Agricultura, ampliando a defesa das preferências do setor no executivo e ao mesmo tempo respaldando o ministério noutras instâncias da burocracia (Carvalho, 2003).

Veiga (2007) chama atenção para o papel do agronegócio no processo de criação do G-20. Houve uma coordenação entre atores públicos e representantes do setor privado, levando ao estabelecimento de novas estruturas e instituições, entre as quais uma ONG dedicada à pesquisa técnica sobre as negociações agrícolas, financiada por associações privadas do agronegócio: o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE).

Por fim, a CEB e o FPA transformaram a interlocução com o governo em um elemento essencial na formulação da posição negociadora brasileira. Vínculos, ainda que informais, foram estabelecidos com diversos ministérios.

Ambos interagiram com o MRE; a CEB e a CNI também atuaram junto ao MDIC; enquanto o FPA buscou apoio na burocracia do Ministério da Agricultura. Ademais, a Agricultura e o MRE realizaram, antes da III Conferência Ministerial da OMC em Seattle, reuniões com diferentes setores do agronegócio para identificar os interesses específicos e radiografar os

possíveis impactos de eventuais concessões (Carvalho, 2003).

4.2 O sindicalismo

De forma similar ao empresariado, até os primeiros anos do Mercosul o movimento sindical não manifestou grandes preocupações com as negociações. Os acordos assinados dentro do sistema Aladi não ameaçavam empregos e direitos trabalhistas, uma vez que lidavam com troca de concessões tarifárias e com outros temas que não afetavam as legislações trabalhistas das partes. Em relação ao Mercosul, houve um distanciamento entre o movimento sindical e os negociadores brasileiros. Assim, enquanto os atores públicos monopolizaram a participação, o foco em questões imediatas e a dependência em relação ao Estado constituíram limitações à participação dos sindicatos, praticamente não havendo debate sindical sobre os temas envolvidos nas negociações do Tratado de Assunção. Somente com a deflagração da Alca que os sindicatos tornaram-se mais presentes e adotaram uma agenda para incorporar uma dimensão social ao acordo (Santana, 2001).

Depois de realizada a união aduaneira do Mercosul, o movimento sindical se viu obrigado a superar o distanciamento e adotar uma atitude mais pragmática. Pouco a pouco, as confederações sindicais começaram a participar do processo e buscaram fortalecer sua interação com a burocracia e identificar os temas onde existiam convergências entre os interesses sindicais e as preferências dos setores industriais e agrícolas, especialmente as parcelas destes dois segmentos voltadas para o mercado. Ainda no âmbito do Mercosul, os sindicatos conseguiram aprovar a Declaração Sócio-laboral e tiveram êxito ao participar das negociações para a criação de um Regime Automotivo Comum. Mas, a crise da união após 1999 fez com que o bloco perdesse importância na agenda sindical, repetindo processo ocorrido com o empresariado (Vigevani, 1998).

Em relação à Alca, por não possuírem um fórum próprio, tal como os Fóruns Empresariais das Américas, as centrais sindicais, que até então estavam excluídas do processo, organizaram eventos paralelos às Reuniões Ministeriais. Nestes eventos, foram produzidos documentos de oposição ao projeto de integração comercial, tanto no que se refere à metodologia de

negociação, quanto aos princípios negociados. Para o setor, a integração, cunhada como neoliberal, foi vista como uma ameaça aos direitos trabalhistas, ao representar uma potencial redução de salários e postos de trabalho. Devido às negativas a suas principais reivindicações, a organização de um Fórum Sindical à semelhança do Fórum Empresarial e a instituição de um Grupo de Trabalho sobre Questões Trabalhistas, as centrais sindicais buscaram mobilizar aliados não só entre aqueles que potencialmente poderiam ser prejudicados, mas também com aqueles que se opunham ideologicamente ao acordo. Assim, juntos, os movimentos sindicais e sociais e as organizações não governamentais organizaram a Aliança Social Continental, instituindo uma rede de articulação contra à ALCA.

No que se refere às negociações multilaterais ocorridas no âmbito da OMC, estiveram envolvidas a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Força Sindical (FS). Na III Conferência Ministerial de Seattle, a postura das centrais sindicais foi essencialmente defensiva e oposta à postura empresarial em três aspectos: a não centralidade da questão agrícola, a defesa da agricultura familiar e o apoio à campanha pela introdução de cláusulas sociais e ambientais promovida pelas centrais sindicais dos países desenvolvidos (Carvalho, 2003).

A entidade sindical mais bem-sucedida quanto à inclusão das negociações comerciais em sua agenda foi a CUT. Esta temática foi introduzida na central na década de 1990 com as discussões sobre o Mercosul e sobre a inclusão de cláusulas sociais nos acordos de comércio. No que se refere à questão da cláusula social, esta foi suscitada pela Secretaria de Relações Internacionais da CUT no interior do movimento sindicalista brasileiro após o Acordo de Marrakesh do sistema GATT/OMC. A CUT aprovou decisão favorecendo a adoção da cláusula social com reservas em virtude de seu medo do uso protecionista do mecanismo. Tal comportamento ocorreu em oposição ao MRE que, por meio de contatos diretos, procurou dissuadi-la de sustentar a proposta²³ (Santana, 2001).

O Congresso da CONTAG decidiu em 1998 priorizar a revisão do Acordo

²³ A questão inspirou a CUT a criar o Observatório Social, um instituto técnico destinado a pesquisar sobre normas trabalhistas e ambientais adotadas por empresas transnacionais no Brasil.

Multilateral de Agricultura de 1984 e também manifestou a intenção de expandir sua presença na área de relações internacionais. Em 1999, a CONTAG também participou do Fórum da Sociedade Civil em Seattle, representando associações de pequenos agricultores do Mercosul e Chile.

Assim como para CEB, foi a ALCA o fator ativador da mobilização no setor sindical e em especial da CUT, sobretudo, a Reunião Ministerial de Belo Horizonte em 1997. A CUT adotou posição contrária à ALCA, em contraste com uma postura menos incisiva ao acordo com a União Européia, visto como politicamente positivo. De qualquer modo, as negociações ainda são um tema secundário para a CUT, permanecendo restrita à Secretaria de Relações Internacionais e a alguns sindicatos setoriais sensíveis às negociações. Nos últimos anos a CUT tem acompanhado as negociações por meio da Rebrip, embora manifeste suas posições específicas publicamente em momentos críticos das negociações.

4.3 A Rede de Integração dos Povos

A Rebrip é uma rede de ONGs, entidades sindicais e movimentos sociais destinada a acompanhar as negociações. Foi criada para propor alternativas de integração que combatam à lógica comercial do processo de liberalização, chamado de neoliberal. A rede é associada à Aliança Continental Social e teve sua origem nas negociações da ALCA e com as perspectivas acerca da Reunião Ministerial de Seattle da OMC. Nos meses que antecederam esta reunião, algumas ONGs e a CUT criaram a Rede OMC, que depois se incorporou à Rebrip. Após o fracasso de Seattle, a Rebrip se concentrou na ALCA. Com a paralisação desta, o lançamento da Rodada Doha e as negociações com a UE, o foco se diversificou, abrindo espaço para estes outros processos.

Esta rede representa uma inovação institucional, tal como a CEB, pois é uma junção de entidades que possuem diferentes origens e objetivos e é dedicada exclusivamente às negociações comerciais, tema que não é o foco central das entidades que a constituem. Ademais, sua natureza multisetorial reflete o novo formato das negociações comerciais. A rede se estrutura em torno de grupos temáticos, o que permite o aprofundamento do debate e possibilita a consolidação de uma maior massa crítica de conhecimento. Isto

possibilita que as propostas não sejam exclusivamente negativas ou pautadas apenas por ideologia, aumentando um pouco sua credibilidade no diálogo com o governo e com outros setores da sociedade.

Os principais interesses da Rebrip são agricultura, serviços e investimento, propriedade intelectual e meio ambiente. Há também preocupações quanto à abertura do mercado de produtos agrícolas da agricultura familiar e críticas à postura ofensiva do Brasil nas negociações agrícolas. As atitudes adotadas traduzem ao mesmo tempo interesses econômicos e visões ideológicas. Estas últimas, em geral, manifestando preocupações quanto à suposta mercantilização dos serviços públicos, inclusive saúde e educação, às limitações impostas pelo Acordo TRIPs às políticas de saúde pública nos países em desenvolvimento e ao meio ambiente.

A postura da Rebrip frente às negociações é um fenômeno confirmatório da observação de Wilson que na formação das expectativas dos atores não devem ser analisadas apenas questões de maximização material. As crenças e a legitimidade social de potenciais beneficiados e perdedores, que varia segundo os valores vigentes, também são fatores determinantes. A ação desta Rede confirma isto, uma vez que esta se posiciona contra as potenciais conseqüências dos acordos sobre as políticas de saúde e educação.

Para a Rebrip, os acordos comerciais negociados no âmbito hemisférico e multilateral teriam como conseqüência a mercantilização dos serviços essenciais do estado como as políticas de saúde e educação. Neste caso, a Rebrip não defende um interesse material direto, mas sim a legitimidade dos cidadãos em receber serviços essenciais do Estado e a recusa do que ela diz ser um processo de mercantilização destes mesmos.

No governo Cardoso a participação da Rede nas instâncias de diálogo com o Estado se concentrou em foros políticos como a *Senalca*, embora tenha sido convidada para debater propostas sobre agricultura familiar. Mas foi somente no Governo Lula que a Rede começou a receber convites freqüentes para participar dos foros destinados à formulação das posições de negociação, como os Grupos Interministeriais. Na Reunião de Miami em 2003 as ONGs e sindicatos foram formalmente incorporados à delegação oficial do país.

Tal como ocorrido com o setor empresarial, a participação da rede nas negociações parece estar condicionada às prioridades e ao grau de abertura

autorizado pelo Estado. No caso da Alca, a maior abertura coincidiu com uma maior convergência de interesses. Mas, por outro lado, os canais de influência da Rebrip não se limitam aos foros do MRE. Há também canais com ministérios setoriais, sobretudo o MDA, responsável pela agricultura familiar, que foi introduzido às negociações pela rede, estruturando internamente um grupo de trabalho para discutir as questões da agricultura familiar presentes nas negociações (Veiga, 2007).

4.4 Considerações

Diante disso, concluímos que a característica mais visível da interlocução entre sociedade e estado no comércio exterior pós-abertura é a mobilização dos interesses em torno da política comercial externa em organizações de maior escopo e menos setoriais²⁴. Estas organizações se enquadram num tipo de arranjo distinto do tipo de mobilização da era Cacex. Embora não possamos deixar de lado o fato que a existência de um segmento muito competitivo, o agronegócio, que se organiza com o objetivo de pressionar a formação de uma posição mais ofensiva, diminui a força desta mudança²⁵.

Em relação ao nosso objeto de pesquisa, que é a atuação dos interesses em torno da política comercial, é evidente que a arena no qual estas negociações ocorrem é de um tipo distinto daquele no qual ocorria a interação entre o público e privado antes da abertura. Hoje, a organização dos interesses se dá em torno da arena das negociações comerciais que abarca uma maior gama de atores e é menos institucionalizada do que a Cacex, e cujas políticas em elaboração possuem um impacto mais amplo e menos desagregável individualmente do que os *outputs* daquela agência.

De acordo com a tipologia de Lowi, embora observemos o caráter redistributivo destas negociações, elas devem ser classificadas como uma

²⁴ Optamos por adjetivar estas características como as mais visíveis, pois pesquisas recentes têm demonstrado que há um lobby clientelista, distributivo, nas aplicações das tarifas de proteção. Alguns exemplos deste fato são encontrados em Araújo (2008), Marzagão (2007), Triches (Triches, 2003) e Ferreira (2001). Embora não nos aprofundaremos nesta questão, é importante notarmos que mesmo dentro de um único tópico de política podem existir políticas de diferentes naturezas que estimulam a ação diferenciada dos grupos de interesse.

²⁵ Apesar deste segmento econômico estar organizado em uma associação que abarca mais setores que as associações do sistema extra-corporativo que atuavam junto à Cacex, ele construiu um mecanismo menos amplo que a CEB ou a Rebrip para a formulação de propostas e defesa de interesses junto aos atores públicos.

arena regulatória, pois o elemento chave que determina o tipo de política nesta abordagem não é a abrangência do impacto, mas sim sua desagregabilidade. E como pode ser visto nas evidências apresentadas, há uma clara desagregabilidade dos efeitos potenciais que a conclusão das negociações comerciais do Mercosul, da ALCA, da Rodada Doha e do Acordo de Integração Birregional Mercosul-União Européia podem ter, especialmente em termos setoriais, sendo que os setores se dividem entre os competitivos, que se beneficiariam com uma segunda abertura comercial, e os não competitivos, que enfrentariam dificuldades com uma nova abertura.

Ademais, elas não poderiam ser classificadas como redistributivas, pois não discutem a posse da propriedade em si, mas sim suas formas de uso da propriedade e, além disso, seus impactos não pode ser desagregados ao nível individual tal como nas políticas distributivas, que era o tipo por excelência da política comercial da era Cacex.

Analisando esta mudança segundo o prisma analítico de Wilson, as negociações estão na fronteira entre os tipos de grupos e majoritários. A razão disto é que embora os diferentes interesses organizados se agrupem em torno de segmentos amplos e tenham instituído organizações multissetoriais, as posturas se alinham basicamente em dois grupos, os favoráveis e os contrários a uma maior liberalização.

Ademais, como viemos mostrando ao longo do estudo, tudo indica que os grupos de interesse que estão envolvidos com as negociações comerciais são mais amplos e gerais que aqueles possuíam vínculos distributivistas com a CACEX. A mudança no tipo de arena no qual ocorre a política comercial é evidente. Mesmo que o FPA ainda possa ser considerado uma associação setorial, ela abrange uma maior gama de setores produtivos que as associações, corporativas ou extra-corporativas analisadas na seção anterior.

No entanto, isto não quer dizer que estas organizações tenham deixado de existir. Há ainda inúmeras entidades setoriais que participam do processo decisório das mais diferentes políticas. O ponto que é ressaltado aqui é a novidade do surgimento autônomo de entidades multissetoriais que organizam as suas demandas ao estado em termos mais amplos e menos distributivistas em torno de um novo tipo de arena que se formou: a arena das negociações comerciais, cujos *outputs* não podem ser desagregados individualmente e as

decisões são tomadas mediante a aplicação de uma regra geral que têm uma abrangência, no mínimo, setorial. Tendo um impacto direto nos interesses envolvidos ao dividi-los entre aqueles que serão beneficiados e aqueles que serão prejudicados com uma segunda abertura comercial.

A fonte desta alteração está nos efeitos potenciais desta miríade de negociações que são decorrentes da complexificação da agenda de comércio exterior com a inclusão de temas mais intrusivos na legislação nacional, da mudança do paradigma de negociação de concessões para a liberalização regional, hemisférica e multilateral e da possibilidade de acordos incluindo as principais economias mundiais. Todas estas características somadas dão a estas negociações um caráter de um jogo de soma zero, pois enquanto alguns se beneficiariam com os acordos por serem competitivos internacionalmente outros poderiam entrar em profundo colapso.

5. Conclusões

Nesta última seção avaliamos se as perspectivas teóricas de Lowi e Wilson e as evidências expostas neste artigo deram conta de esclarecer o processo de reorganização da atuação dos interesses organizados na política comercial brasileira no pós-abertura econômica. O objetivo perseguido foi expor em que medida as alterações nas características das arenas decisórias da política comercial, entre o período anterior e posterior à abertura comercial e à reorientação da diplomacia comercial, elucidam os efeitos das mudanças nas expectativas e na dinâmica de atuação dos grupos, apontando para uma diferença na atuação destes interesses organizados sobre os sistemas de comércio exterior atual e da era Cacex.

Em relação às evidências aqui apresentadas, parece haver um direcionamento da atuação dos grupos de interesse que é explicada de forma razoável pelas teorias, pois elas conseguem captar a existência de uma mudança na natureza da política e de sua arena decisória com a inflexão liberal: a natureza do tipo de distribuição de recursos (seja seu grau de desagregabilidade ou as expectativas quanto a seus custos e benefícios) foi sensivelmente alterada com as negociações, tendo um impacto razoável na

formação de grupos de interesse de um novo tipo, tal como previsto.

Utilizando a tipologia de Wilson, a política comercial na era Cacex envolvia práticas que constituíam políticas de clientela e outras que se configuravam como de grupos. Em relação ao primeiro, muitos dos benefícios implementados beneficiavam setores específicos e seus custos eram arcados por toda a sociedade, por meio do sistema de arrecadação tributária do Estado. Havia também decisões que punham em confronto setores, configurando-se como políticas de grupo, como os casos que envolviam os APN e os Comitês de Exportação. Embora a presença destes últimos levante questões a respeito de uma única categorização da política comercial realizada pela Cacex, tudo leva a crer que as práticas de clientelas eram mais correntes no dia-a-dia da instituição, sobretudo nas suas interações informais e pouco transparentes com o empresariado. Fazendo uso da teoria de Lowi existem indícios que a característica principal da política comercial deste período era a sua face de distribuição particularista de recursos, se configurando como uma arena distributiva.

Já em relação à postura dos grupos de interesse após a abertura, é mais difícil classificá-la em uma única categoria de Wilson, pois estas negociações estão na fronteira entre as políticas de grupos e as políticas majoritárias²⁶, uma vez que seus impactos são amplos, mas não precisam necessariamente da formação de uma maioria para serem realizadas. Já para Lowi, as negociações se adequam facilmente à arena regulatória, pois é evidente o grau de desagregabilidade setorial dos impactos dos acordos comerciais. No quadro abaixo resumimos os achados:

²⁶ Esclarecemos aqui que o termo majoritário refere-se às políticas cujas expectativas sobre custos e ganhos são difusas tal como proposto por Wilson e não ao termo usualmente utilizado na Ciência Política contemporânea que remete ao debate sobre sistemas partidários e eleitorais.

Quadro 3. Arenas e Tipos de Políticas na Política Comercial Brasileira

Período	Arena / Política	Lowi	Wilson
Era Cacex	Distribuição de Proteção e de estímulos à exportação	Arena distributiva	Política de Clientela
	Anéis Burocráticos		
Era das Negociações Comerciais	Comitês de Exportação	Arena regulatória	Política de Grupos / Política Majoritária
	Acordos de Participação Nacional		

Era das Negociações Comerciais	Formulação da posição de negociação:	Arena regulatória	Política de Grupos / Política Majoritária
	Senalca, Seneuropa, GICI		
	Grupos Interm. Temáticos		

Fonte: Autor

Em resumo, nas duas tipologias escolhidas para analisarmos as ações dos grupos de interesse para influenciar a política de comércio exterior, verificamos que as alterações ocorridas na política comercial brasileira podem ajudar a entender as alterações na dinâmica de atuação dos grupos de interesse. Isso porque, como mostramos, houve um direcionamento da dinâmica de atuação dos grupos para tipos que possuem organizações de interesse mais amplas (quanto aos potenciais participantes) e abrangentes (quanto aos temas em que se envolvem). Com a abordagem da tipologia sugerida por Lowi, os achados parecem confirmar a existência de uma evolução da política comercial baseada numa arena distributiva para outra baseada numa arena regulatória. Já na tipologia de Wilson, vemos uma evolução das características de políticas de clientela e de grupos, para políticas de grupo e majoritárias.

5. Bibliografia

Abranches, Sérgio Henrique Hudson. 1978. The divided Leviathan: state and economic policy. *Tese de Doutorado da Universidade de Cornell.* 1978.

Araújo, Gustavo Batista. 2008. O déficit entre acordado e implementado no Mercosul - a atuação dos grupos de interesse no Brasil. *Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.* 2008.

Camargo, Aspásia e Diniz, Eli. 1989. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro : Vértice, 1989.

Cardoso, Fernando Henrique. 1975. *Autoritarismo e Democratização* . Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975.

Carvalho, Maria Izabel. 2003. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a formação da posição brasileira em Seattle. *Contexto Internacional*. 2, 2003, Vol. 25.

Cason, Jeffrey e Power, Timothy. 2009. Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*. 2, 2009, Vol. 30.

Diniz, Eli. 1996. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. *Ensaio FEE*. 2, 1996, Vol. 17.

Diniz, Eli e Boschi, Renato. 1979. Autonomia e Dependencia Na Representacao dos Interesses Industriais. *Dados*. 22, 1979, Vol. 1.

—. **1989.** Empresários e constituinte: continuidade e ruptura no modelo de desenvolvimento no Brasil. [A. do livro] Aspásia Camargo e Eli Diniz. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. Rio de Janeiro : Vértice, 1989.

Diniz, Eli. 1982. Empresariado e Transição Política no Brasil: Problemas e Perspectivas. [A. do livro] David Fleischer. *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília : UnB, 1982.

—. **2000.** *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais. Brasil nos anos 1990*. . Rio de Janeiro : FGV, 2000.

Faria, Fabio Martins. 2003. *A Defesa Comercial: origens e regulamentações das medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas*. São Paulo : Aduaneiras, 2003.

Farias, Rogério de Souza. 2006. Do Palácio dos Arcos para a Esplanada: o processo decisório da participação brasileira no GATT. *30º Encontro Anual da ANPOCS (GT13 - Ordem hegemônica, multilateralismo e política externa. Sessão 2 - O Multilateralismo Comercial e Agrícola Contemporâneo)*. Caxambu : s.n., 2006.

—. **2007.** O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política. *Dissertação de Mestrado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de*. 2007.

Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. 2010. Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica. *Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo*. 2010.

Ferreira, Pedro Cavalcanti. 2001. Grupos de Interesse, Determinantes da Política Comercial e Produtividade Industrial. *Texto para Discussão*. Instituto Futuro Brasil - FGV : s.n., 2001.

Guimarães, César. 1979. *Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil*. Rio de Janeiro : Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1979.

Hermann, Charles. 1990. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. 1, 1990, Vol. 34.

Lima, Maria Regina Soares de. 1999. Brazil's Alternative Vision. [A. do livro] Gordon Mace e Louis Bélanger. *The Americas In Transition: The Contours of Regionalism*. 1999.

Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. Interesses Organizados na Política Comercial Brasileira: da era CACEX às Negociações Internacionais.

Lima, Maria Regina Soares de e Santos, Fabiano. 2001. O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. 52, 2001.

Lowi, Theodore J. 1964. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. *World Politics*. 4, 1964, Vol. 16.

Mancuso, Wagner Pralon e Oliveira, Amâncio Jorge de. 2006. Abertura Econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. 2006. Vol. 47.

Marconini, Mario. 2005. *Trade policy making process in Brazil*. s.l. : Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, 2005.

Martins, Luciano. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

Marzaguão, Thiago Vieira. 2007. Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena. *Dissertação de Mestrado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília*. 2007.

Nassif, André Luis. 1995. Política Industrial e Proteção no Brasil: o papel da Cacex. . *Dissertação de Mestrado do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense*. Rio de Janeiro : s.n., 1995.

Nunes, Edson. 2003. *A gramática política do Brasil*. 3. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 2003.

Oliveira, Amâncio Jorge de e Onuki, Janina. 2007. Grupo de Interesse e a Política Comercial Brasileira: a atuação na arena legislativa. *Papéis Legislativos*. 8, 2007.

Oliveira, Amâncio Jorge de. 2003. O Papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as Negociações da ALCA. *Tese de Doutorado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo*. 2003.

Olson, Mancur. 1999. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo : EDUSP, 1999.

Paulillo, Luiz Fernando. 2006. A rede política citrícola brasileira: a constituição e metamorfoses. [A. do livro] Luiz Fernando (org.) Paulillo. *Agroindústria e Citricultura no Brasil: Diferenças e Dominâncias*. Rio de Janeiro : E-papers, 2006.

Rodrigues, Vera Lucia Graziano da Silva. 1995. Organizações empresariais por produtos: os casos da cana de açúcar e da laranja em São Paulo. *Tese de Doutorado do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo*. 1995.

Santana, Helton Reginaldo Presto. 2001. Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. *Contexto Internacional*. 1, 2001, Vol. 23.

Shapiro, Helen. 1997. Review of export promotion policies in Brazil. *Integration & Trade*. 3, 1997, Vol. 1.

Silva, Heloísa Conceição Machado da. 2004. *Da substituição de importação à substituição de exportação*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

Souza, Amaury. 2008. *Brazil's international agenda revisited: perceptions of the brazilian foreign policy community.* Rio de Janeiro : Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2008.

Tavares, Maria da Conceição. 1982. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaios sobre a economia brasileira.* Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1982.

Triches, Divanildo. 2003. Uma análise da economia política e das atitudes dos grupos de interesse no Mercosul. *Texto para Discussão.* Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais da Universidade de Caxias do Sul : s.n., 2003.

Troccoli, Irene Reguenet e Gonçalves, Altamir Joyce. 2010. Indústria brasileira de suco de laranja: posicionamento dos atores-chave no processo de cocriação de valor. *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente.* 3, 2010, Vol. 3.

Veiga, Pedro da Motta e Iglesias, Roberto. 2002. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. [A. do livro] Banco Nacional de Desenvolvimento. *O Desafio das Exportações: Encarando o desafio as exportações.* 2002.

Veiga, Pedro da Motta. 2005. Formulação de Políticas Comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior.* 86, 2005.

—. **2007.** Política Comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. [A. do livro] Marcos Sawaya Jank e Simão Davi (org.) Silber. *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais.* São Paulo : Singular, 2007.

—. **2002b.** Política de Comércio Exterior: transição institucional inconclusa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior.* 72, 2002b.

—. **2002a.** Trade Policy in Brazil: Transitions paths. [A. do livro] Inter-American Development Bank. *The Trade Policy Making Process: level one of the two level game: country studies in the hemisphere.* s.l. : Occasion Paper, 2002a, Vol. 13.

Vigevani, Tulo. 1998. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos.* São Paulo : LTr, 1998.

Wilson, James. 1986. *American Government: Institutions and Policies.* Lexington, Massachusetts : D.C. Heath, 1986.