



**CARTA**  
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

# Capacidade técnica, um caminho para a participação: análise do papel da Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia<sup>1</sup>

*Technical capacity, a path to participation: analysis of the role of the Brazilian Business Coalition (CEB) in trade negotiations between Mercosur and the European Union*

*Capacidad técnica, um camino para participación: análisis del papel de la Coalición Empresarial Brasileña en las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea*

## Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

DOI: 10.21530/ci.v17n2.2022.1226

Danniele Varella Rios<sup>2</sup>  
Alexsandro Eugenio Pereira<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo investiga o papel da participação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) nas negociações entre Mercosul e União Europeia. Essa participação é analisada por meio do estudo da

- 1 Esse trabalho é baseado na dissertação de mestrado da autora, intitulado “A permeabilidade da política comercial brasileira diante da participação empresarial: análise da Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia”.
- 2 Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná (PPGCP), Paraná, Brasil. (danniele.vr@hotmail.com), **ORCID: 0000-0003-0783-7818**.
- 3 Doutor em Ciência Política pela USP. Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, Paraná, Brasil. (alexsep@uol.com.br). **ORCID: 0000-0002-9613-4702**.

Artigo submetido em 01/09/2021 e aprovado em 23/05/2022.





interação entre a CEB e diferentes atores governamentais brasileiros. O artigo testa a hipótese de que essa participação esteve condicionada à capacidade técnica da Coalizão. Para testar essa hipótese, foram utilizados métodos de análise de conteúdo e documental, *process tracing* e entrevistas. Nas conclusões do artigo, foi possível confirmar que a participação da CEB nas negociações comerciais é baseada nas suas contribuições técnicas.

**Palavras-Chave:** Participação; Política Comercial; Coalizão Empresarial Brasileira; Acordo Mercosul-União Europeia.

## Abstract

This article investigates the role of the participation of the Brazilian Business Coalition (CEB) in the negotiations between Mercosur and the European Union. This participation is analyzed through the study of the interaction between CEB and different Brazilian governmental actors. The article tests the hypothesis that this participation was conditioned on the technical capacity of the Coalition. To test this hypothesis, content, and document analysis methods, process tracing, and interviews were used. In the conclusions of the article, it was possible to confirm that CEB's participation in trade negotiations is based on its technical contributions.

**Keywords:** Participation; Trade Policy; Brazilian Business Coalition; Mercosur-European Union Agreement.

## Resumen

Este artículo investiga el papel de la participación de la Coalición Empresarial Brasileña (CEB) en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Esta participación se analiza a través del estudio de la interacción entre la CEB y diferentes actores gubernamentales brasileños. El artículo pone a prueba la hipótesis de que esta participación estaba condicionada a la capacidad técnica de la Coalición. Para probar esta hipótesis, se utilizaron métodos de análisis de contenido y documentos, *process tracing* y entrevistas. En las conclusiones del artículo se pudo confirmar que la participación de la CEB en las negociaciones comerciales se basa en sus aportes técnicos.

**Palabras clave:** participación, política comercial, Coalición Empresarial Brasileña, Acuerdo Mercosur-Unión Europea.





## Introdução

Após 20 anos de negociações envolvendo os governos e a sociedade civil organizada de dois blocos econômicos, o Acordo Mercosul-União Europeia foi finalizado em 2019. Na primeira fase das negociações, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), buscava-se aproximação com o Mercosul e outras economias na tentativa de reverter déficits da balança comercial e reafirmar o compromisso com a abertura comercial. A partir desse momento, o setor privado começou a se organizar, a fim de obter maior poder de influência nas negociações comerciais, culminando na criação da Coalizão Empresarial Brasileira CEB, em 1996, um mecanismo de participação que reúne empresas e entidades empresariais de setores da agricultura<sup>4</sup>, da indústria e de serviços, coordenado pela Confederação Nacional da Indústria — CNI.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que perpassa parte da primeira e da segunda fases das negociações, não representou uma transição substancial no paradigma histórico da política externa do Brasil, de modo a manter a lógica do interesse do Estado em estabelecer acordos de livre comércio. Entretanto, houve significativas alterações das prioridades dadas nas relações diplomáticas e comerciais. Desse modo, nesse governo, intensificaram-se as relações com países em desenvolvimento e emergentes como os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul) e a América do Sul (Vigevani; Cepaluni 2007 ).

Nesse contexto, o empresariado criticava a diplomacia do governo, alegando que o MRE teria abandonado os objetivos de política comercial do país, focando em outros fóruns internacionais com o intuito de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, a CEB reivindicava maior transparência e abertura da política externa, embora ela não estivesse, ainda, formalmente institucionalizada e funcionasse ao lado de outros canais de comunicação entre os setores público e privado.

Após a suspensão das negociações, já no governo de Dilma Roussef (2011-2016), as críticas do empresariado estavam na ausência de uma estratégia de política externa. Nesse contexto, especialistas apontam para a falta de continuidade e, portanto, menor protagonismo na agenda internacional. Entretanto, é fato que

---

<sup>4</sup> O setor agrícola atua de forma conjunta com o setor industrial via CEB, mas também se coloca em relação direta com o setor público, principalmente o MAPA, para vocalização de suas demandas. Nesse contexto, o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais — ICONE assumiu, a partir de 2003, o papel de um *think tank* relacionado ao comércio internacional, desenvolvendo conteúdos para o *lobby* da agroindústria (Bonomo 2006).





Dilma Rousseff se depara com um cenário internacional mais complexo para o avanço das negociações internacionais em relação ao governo anterior (Veiga; Rios 2011).

Foi em um contexto de retomada da predominância do perfil liberal na região sul-americana que as negociações ganharam novo impulso. No Brasil, o governo de Michel Temer (2016-2018) adotou postura favorável à integração regional via Mercosul, dando ênfase à eliminação de entraves comerciais e à necessidade de reestruturação do bloco. Manteve, também, o alinhamento com parceiros tradicionais como Estados Unidos e Europa. Nesse cenário, as negociações entre os blocos avançaram para a terceira fase, caracterizada pela troca de ofertas e textos de maior complexidade que refletiam o estado da arte do acordo comercial (Themoteo 2020). Na comemoração dos 20 anos de existência da CEB, foi entregue ao governo um documento de posição da indústria, com a compilação dos interesses empresariais em relação ao acordo, e um estudo de compras governamentais cujo objetivo era contribuir com o posicionamento do Brasil nas negociações que abrangem compras públicas, dentre elas, o acordo Mercosul-UE.

Por fim, a conclusão das já avançadas negociações ficou para o governo Jair Bolsonaro (2019- até o momento). Nesse momento, as negociações contaram com um protagonismo maior do Ministério da Economia (ME) nas fases finais do Acordo, ainda que a negociação tenha sido liderada, de forma predominante, pelo MRE (Themoteo 2020). Diante da conclusão do acordo, a CEB, por meio da CNI, comemorou o desfecho, afirmando se tratar de um “passaporte para o Brasil entrar na liga das grandes economias do comércio internacional” (Nicacio 2019).

No curso desse longo processo de negociação, o setor empresarial manifestou sua insatisfação devido às limitadas possibilidades de participação nas negociações, atribuídas, em parte, ao insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Essa insatisfação pode ser observada nas críticas sobre o “acesso insuficiente às informações e prazo exíguo para consultas” e nas alegações como esta: “uma ação coordenada e articulada entre empresários e negociadores é crucial para que o país possa usufruir os ganhos que estes acordos prometem em termos de exportação de bens e serviços, aumento de competitividade e atração de investimentos”<sup>5</sup> (Bezerra 2008). Essas declarações mostram que há participação de grupos de interesse no processo decisório e revelam, também, a complexidade

---

5 Trechos retirados do documento “Articulação e coordenação de objetivos para sucesso das negociações comerciais”, produzidos pela CEB e citados por Bezerra (2008).







da relação entre eles e os atores estatais. Cabe, nesse sentido, problematizar essa relação e compreender em que medida o empresariado consegue influenciar, de alguma forma, os resultados políticos expressos na realização de acordos comerciais, como o do Mercosul/União Europeia.

Nessa direção, o artigo pretende responder a seguinte questão de investigação: afinal, como ocorreu a participação do empresariado nacional durante a negociação entre Mercosul e União Europeia? A fim de elucidar essa questão, optou-se por analisar a relação entre um grupo de interesse específico, representado pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), e a burocracia estatal, representada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e por outros atores governamentais. O propósito é investigar de que forma a CEB participou das negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia, que perduraram de 1995 até 2019, partindo da hipótese de que essa participação esteve condicionada às contribuições técnicas fornecidas pela Coalizão no curso dessas negociações.

Desse modo, pretende-se entender, em primeiro lugar, a forma pela qual o setor empresarial se mobiliza para garantir que suas preferências sejam consideradas pelos atores governamentais na formulação de agenda política. E, em segundo, a forma como esses atores se posicionam diante dessa mobilização. Dessa forma, torna-se possível identificar se, de fato, existe a alegada limitação da participação empresarial ou, pelo contrário, se é possível perceber certa flexibilização do reconhecido insulamento burocrático do MRE no que diz respeito à política comercial.

Como justificativa dessa abordagem, é necessário destacar que, por um lado, estudos anteriores que analisaram o processo antes do término das negociações destacaram que a capacidade da CEB em produzir resultados variou, oscilando entre a dificuldade de criar consensos internos e de atuar como entidade de cúpula, tal como apontam Bonomo (2006) e Bezerra (2008), até a confirmação da participação direta e da capacidade de representação como tentou mostrar Ortellado (2018). Por outro, há certo consenso acerca da inovação organizacional e da amplitude de atuação alcançada pelo grupo.

Conforme apontam Oliveira e Pfeifer (2006), a organização foi capaz de superar iniciativas governamentais paralelas criadas para a participação da sociedade civil, trazendo uma metodologia propositiva de representação empresarial de abrangência multissetorial, desburocratizada, horizontal e democratizada, o que viabilizou o engajamento de empresas de todos os portes. Além disso, a CEB teve capacidade adaptativa e de amadurecimento institucional, visto que,





ao se deparar com dificuldades de conciliação de interesses, aplicou melhorias de gestão e estruturação organizacional.

Sob o ponto de vista do Estado, o artigo se justifica por trazer à tona discussões sobre o insulamento burocrático do MRE, buscando identificar elementos que mostrem a descentralização da política externa brasileira oriunda do processo democrático que acarretou a incorporação de atores não estatais na tomada de decisões de política externa. Para Milani e Pinheiro (2013), por exemplo, a centralidade do MRE é incontestável, dada sua competência técnica efetiva na definição da política externa, assegurando a continuidade entre os programas de governo e a manutenção de parcerias estratégicas global e regionalmente. Para Faria, Nogueira, Lopes (2012), a descentralização da política externa se deu como inevitável consequência da democratização. Contudo, segundo os autores, ainda que novos atores se posicionem nas relações internacionais, não conseguem alterar, de forma consistente, a relação tutelar do Itamaraty (MRE) com a política externa no seio do Estado.

Ramanzini e Mariano (2011), por exemplo, não encontraram elementos que indicassem uma mudança substantiva no posicionamento do Itamaraty diante da interação com atores privados. Ainda assim, os autores sugerem a ampliação da pesquisa acerca das dinâmicas internas de decisão sobre a política externa brasileira, tendo em vista que diferentes casos poderiam trazer à luz novos achados que permitam a comparação entre diferentes processos decisórios.

Logo, apesar dos diferentes enfoques acerca da intensidade da descentralização do MRE, há certo consenso na literatura de que a mudança no processo decisório não representa uma transformação abrupta, mas um caminho gradual com definição de novos padrões de interação e regras institucionais, mas também a permanência de certos modelos institucionais, tal como é o caso da centralidade decisória do MRE. De todo modo, a política externa brasileira deve ser compreendida como um cenário de *path dependence*, pois, ainda que a instituição tenha preservado seu papel de centralidade diplomática, a progressiva entrada de novos atores de dentro e de fora do Estado (que disputam a arena das relações internacionais) pode levar, a longo prazo, à inversão de um processo decisório do tipo *top down* para outro do tipo *bottom up* (Mesquita 2014).

Isso posto, o artigo segue dividido em quatro seções principais além desta introdução. A primeira apresenta a fundamentação teórica utilizada para embasar a análise empírica. A segunda seção expõe o detalhamento dos métodos da





pesquisa. A terceira apresenta os principais achados da análise e, finalmente, a última contempla as considerações finais.

## **Mecanismos de participação, modalidades e tipos de ação do empresariado**

Para se compreender de que forma os grupos de interesse se posicionam no contexto das negociações internacionais, uma primeira referência é a perspectiva liberal proposta por Putnam (2010), a qual levanta a questão da ambiguidade da força do Estado a partir da análise de dois níveis. Essa abordagem destaca que quanto mais forte for a autonomia de um Estado em relação às pressões domésticas, mais fraca será sua posição relativa ao barganhar internacionalmente. Em outros termos, ao passo que a autonomia é necessária para o poder de ação do Estado, as pressões domésticas são, também, ferramentas de negociação com seus pares no âmbito internacional.

A perspectiva do pluralismo político, por sua vez, destaca a redefinição do conceito de influência que não se limita à ordem interna ou à figura do Estado. Esse conceito enfatiza a discussão sobre o equilíbrio entre a inserção dos atores não estatais em processos transnacionais e a autonomia do Estado, assim como revela diferentes estratégias de criação de consensos para mobilização da opinião pública, cujos resultados variam quantitativa e qualitativamente (Villa 1999).

No que diz respeito às condicionantes no nível doméstico, o estudo de Helen Milner (1997) destaca a participação dos grupos de interesse no complexo jogo de interações políticas. Assim, as interações domésticas são analisadas isoladamente para se considerar as relações entre os poderes executivo e legislativo e destes com os grupos de interesse, considerando as preferências dos atores, as instituições políticas envolvidas e a distribuição de informações entre estes atores como variáveis.

Milner aborda, também, aspectos relacionais e identifica distintas formas de interação entre o poder executivo e os grupos de interesse (tal como ocorre na realidade brasileira, especialmente nas políticas comerciais). Assim, ainda que sua obra tenha como base a realidade estadunidense, ela demonstra como a barganha doméstica, por vezes, pode ser mais difícil e levar mais tempo do que as negociações internacionais.





A autora atribui aos grupos de interesse a capacidade técnica de fornecer insumos para os processos negociadores. Como as decisões de política externa tendem a ser concentradas no Poder Executivo, os grupos de interesse podem ser aliados do Poder Legislativo à medida que são fontes de informação. Uma vez que querem que seus interesses sejam representados, não economizam esforços para pautar o setor público, gerando um equilíbrio informacional entre os poderes.

No caso brasileiro, a capacidade técnica dos grupos de interesse durante as negociações comerciais é parte fundamental das relações entre os setores público e privado, não somente para o equilíbrio informacional entre os Poderes Legislativo e Executivo, como prevê Milner (1997), mas principalmente para a construção da capacidade técnica da burocracia que compõe o Poder Executivo. Como aponta Oliveira (1999), “conflito e colaboração começaram a ser vistos como não mutuamente excludentes”, ao passo que a parceria passa a caracterizar a interação entre órgãos públicos e a sociedade civil.

Nesse sentido, verifica-se que o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório, concedida pelas instituições políticas, depende diretamente da capacidade dos atores políticos e burocráticos em conciliar alto grau de pluralismo, oriundo das interações com a sociedade civil, com autonomia decisória, ou seja, capacidade de formular diretrizes e implementar políticas a despeito dessas interações.

Logo, para entender o modelo organizacional brasileiro e sua interação com a sociedade civil, levou-se em conta outros modelos que permitem uma comparação do nível de institucionalidade dos mecanismos de participação, de modo a relacioná-los às definições apresentadas aos mecanismos formais e efetivos. Para isso, foi considerada a obra de Jank e Silber (2007), na qual são descritos os casos dos Estados Unidos, da União Europeia, da Argentina, do Chile, do México e do próprio Brasil. A partir dos resultados da pesquisa, é possível identificar variação no funcionamento dos mecanismos de participação que impactam a qualidade e a intensidade das interações entre atores públicos e privados, os quais são apresentados e sistematizados neste artigo como critérios de avaliação dos mecanismos de participação da sociedade civil na política comercial e sistematizados no Quadro 1 a seguir:







### Quadro 1 — Critérios de avaliação dos mecanismos de participação da sociedade civil na política comercial

<b>Critério</b>	<b>Descrição</b>	<b>Participação formalizada</b>	<b>Participação ad hoc</b>
Canal de diálogo	Modo pelo qual a sociedade civil se comunica com o órgão competente do setor público.	Canal único: diálogo centralizado em uma agência (ministério) que coordena todas as áreas temáticas.	Canal pulverizado: diálogo com diversas agências (ministérios) que coordenam diferentes temas em uma mesma política.
Consulta pública	Consultas públicas realizadas pelo órgão competente à sociedade civil organizada, no que diz respeito a temas como alterações tarifárias, contenciosos e defesa de interesses em geral.	Consulta formal: possui comunicação oficial, periodicidade, coordenação e amplo alcance.	Consulta informal: possui comunicação informal, irregularidade, descoordenação e alcance limitado.
Audiência	Modelo de reuniões entre negociadores e sociedade civil organizada.	Audiência pública: aberta para a sociedade civil organizada.	Audiência fechada: participação sob convite.
Modalidade de representantes	Tipo de instituições em que é permitida a participação como representantes da sociedade civil organizada.	Inclusiva: participação de setor privado (empresas) e instituições sem fins lucrativos (ONGs, sindicatos, entidades representativas).	Exclusiva: participação limitada ao setor privado ou apenas às instituições sem fins lucrativos,
Formalidade da representação	Tipo de organização dos representantes da sociedade civil organizada.	Representação centralizada coordenada pelo setor público: congrega diversos setores e temáticas em fóruns oficiais ou comissões de conselheiros.	Representação setorial e temática independente: atores pulverizados que se posicionam conforme interesse na pauta.
Contribuição	Tipo de contribuição conferida pelo setor público à sociedade civil organizada.	Conselheiro: confere o poder de proposição de temas e/ou revisão de negociações.	Informador: confere poder de sugestões de temas e/ou colaboração técnica.
Acesso à informação	Nível de acesso à informação confidencial durante as negociações.	Compartilhada: Acesso à informação confidencial durante as negociações.	Sala ao lado: acesso a informações selecionadas antes ou depois das negociações.
Constância	Periodicidade do envolvimento da sociedade civil organizada nas negociações.	Permanente: participação constante em todas as negociações e definições de agendas com troca de informações fluida.	Transitória: participação ocorre caso haja interesse da sociedade civil na pauta das negociações sob demanda ou quando o setor público convoca participação para obtenção de informações.

Fonte: Elaboração própria a partir de Jank e Silber (2007).





Por um lado, a burocracia estatal institucionaliza mecanismos de participação que filtram as contribuições dos grupos de interesse e garantem sua autonomia decisória. Por outro, os grupos de interesse tendem a se organizar para encontrar meios de inserir suas pautas na agenda governamental, sendo a construção de capacidade informacional uma das formas encontradas para isso. Logo, ao mesmo tempo que acumulam conhecimento e competências que fomentam o debate com o Estado, as organizações da sociedade civil continuam a reivindicar seus direitos e a criticar o Estado. Nesse sentido, a relação entre ambos se distancia da seara unicamente político-ideológica e ganha um caráter mais operacional e técnico, onde os atores buscam complementariedade de iniciativas (Oliveira 1999).

A capacidade informacional, tanto dos grupos de interesse quanto dos agentes políticos e burocráticos, pode ser qualificada a partir dos seguintes indicadores: diferenciação funcional, profissionalização, descentralização e recursos, como elencado por Klüver (2012). Sob essa ótica, a diferenciação permite que os funcionários dos grupos de interesse se dediquem a um campo específico, tornando-se especialistas. A profissionalização garante a oferta qualificada de informações aos decisores, enquanto a descentralização possibilita maior agilidade para responder a novas iniciativas políticas. Finalmente, os recursos viabilizam a mobilização do grupo de interesse: quanto mais recursos disponíveis, maior a quantidade de informação produzida. O Quadro 2 abaixo apresenta as descrições desses indicadores e a forma como foram mensurados:

**Quadro 2 — Características organizacionais da capacidade técnica informacional**

<b>Característica organizacional</b>	<b>Descrição</b>	<b>Unidade de medida</b>
Diferenciação funcional	Diversidade de áreas e especializações envolvidas no <i>lobby</i> .	Nº de áreas envolvidas na atividade.
Profissionalização	Qualificação dos profissionais envolvidos no <i>lobby</i> .	Nível educacional dos funcionários (percentual). Cursos oferecidos pela organização aos funcionários (frequência). Experiência prévia (anos).
Descentralização	Horizontalização hierárquica da organização (grupo de interesse).	Nº de pessoas envolvidas na decisão.
Recursos	Disponibilidade de recursos materiais ou humanos.	Orçamento. Nº de funcionários.

Fonte: Elaboração própria a partir de Klüver (2012).





Além disso, os grupos de interesse se posicionam em diferentes modalidades de acordo com incentivos institucionais ou com sua capacidade organizacional, que viabilizam, por sua vez, maior ou menor capacidade de influenciar os atores políticos estatais ao longo do processo. As modalidades de participação da sociedade civil podem ser classificadas conforme Quadro 3 abaixo, construído a partir da proposta de Cuhadar (2019), que se baseou em Paffenholz (2014) para a análise de posicionamentos de grupos de interesse em contexto de negociações de paz:

**Quadro 3 — Modalidades de participação da sociedade civil em negociações**

<b>Modalidade</b>	<b>Descrição</b>
Representação direta na mesa de negociação	Participação como membros da delegação oficial.
Observador	Presença direta nas negociações sem papel oficial.
Fórum oficial de consulta	Ocorre paralelamente às negociações com endosso dos mediadores e negociadores.
Consulta informal	Ocorre sem endosso oficial de todos os negociadores.
Mecanismo de inclusão pós-acordo	Envolvimento na implementação do acordo, não durante negociações.
Workshop de alto de nível	Ocorre paralelamente ou previamente às negociações para solução de controvérsias.
Participação pública	Aberta à participação geral da sociedade por meio de votações, plebiscito, reuniões ou abaixo assinados.
Ação de massa	Campanhas, protestos, ações de rua, petições.

Fonte: Adaptado e traduzido pelos autores, a partir de Paffenholz (2014), citado por Cuhadar (2019).

Mancuso (2007) sistematiza algo similar às modalidades de participação. No entanto, considera as possíveis ações do empresariado em defesa de seus interesses independentemente de contextos de negociação. O Quadro 4 abaixo apresenta uma nova leitura da proposta do autor, onde as ações foram sistematizadas em grandes grupos de modalidades:





#### Quadro 4 — Modalidades de participação e tipos de ação do empresariado

Modalidade	Ação	Tipos
Representação	Influenciar decisores políticos.	Contato direto com tomadores de decisão ou seus assessores (ambientes formais e informais).
		Contato indireto com tomadores de decisão (cartas, abaixo-assinados, mensagens etc.).
	Participar de decisões políticas.	Presença oficial em processos decisórios (comissões, grupos de trabalho, conselhos etc.).
		Participação em audiência pública.
Conciliar interesses.	Formação de coalizão.	
Colaboração técnica	Propor políticas.	Redação e apresentação de projetos.
	Justificar demandas tecnicamente.	Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado.
		Contratação de consultores em defesa de interesse.
Manifestação	Buscar apoio das massas e dos pares.	Divulgação pública das decisões políticas diante das demandas empresariais.
		Divulgação das demandas empresariais por mídia.
	Reivindicar decisões políticas.	Promoção de protestos e manifestações.

Fonte: Elaboração própria a partir da adaptação da proposta de Mancuso (2007).

A partir das classificações encontradas na literatura é possível avançar na análise do caso proposto neste artigo. Desse modo, serão apresentados a seguir os caminhos metodológicos e os materiais utilizados para posterior análise dos resultados.

### Procedimentos metodológicos do estudo

Para responder a questão de investigação apresentada na introdução deste artigo, a pesquisa se ateve aos seguintes caminhos analíticos. No que diz respeito à análise do processo, foram utilizados documentos disponibilizados pela Coalizão Empresarial Brasileira que totalizaram 190 arquivos entre diversas modalidades de conteúdo, tais como: troca de e-mails entre a CEB e seus membros; troca de correspondências entre a CEB, Ministérios e Gabinete da Presidência da República; agendas, relatórios e atas de reuniões; apresentações dos representantes





governamentais; apresentações de consultorias técnicas contratadas pela CEB; documentos de posição da indústria organizados e divulgados pela Confederação Nacional da Indústria — CNI; e apresentações do organograma e da estrutura da área internacional da CNI. Nessa etapa, utilizou-se como base os métodos de análise de conteúdo (Bardin 1977) e documental (Pimentel 2001) combinados ao *process tracing* (Bennett e Checkel 2015). Além dos documentos disponibilizados pela CEB, foi consultada, também, a plataforma profissional *LinkedIn*, para análise dos profissionais identificados nas reuniões, e os sites das instâncias burocráticas envolvidas no processo.

No que se refere ao roteiro de entrevistas, foram elaboradas perguntas orientadas às lacunas não respondidas via análise de dados e documentos, cujo objetivo era obter a autoavaliação da CEB, bem como a avaliação de seus pares, além da percepção de ambos quanto ao modelo institucional da política comercial brasileira no que diz respeito à participação da sociedade civil. As entrevistas foram enviadas via e-mail e respondidas pelo *Google Forms* pelos representantes das instituições membros da CEB (Abifina, Usiminas, BMW do Brasil e Abimci) e pelo Gerente de Negociações Internacionais, responsável pela coordenação da CEB.

Na entrevista aplicada aos membros da CEB, prevaleceram as perguntas fechadas no que se refere aos mecanismos de participação, possibilitando a hierarquização das avaliações positivas e negativas desses mecanismos e a comparação das avaliações dos diferentes ministérios envolvidos nas negociações, inclusive o MRE, e da própria CEB em seu papel de representante. Sobre a interação com o MRE, optou-se pela utilização de perguntas abertas.

Em ambos os casos, as questões fechadas foram elaboradas com base nos mecanismos de participação identificados por Jank e Silber (2007) e dispostas no modelo de escala de *Likert*, considerando respostas de 1 a 10, onde 1 indicaria a ineficiência do mecanismo em questão, enquanto 10 indicaria eficiência.

## **Análise e discussão dos resultados**

A análise dos resultados apresenta, a princípio, a capacidade técnica informacional da CEB, a fim de identificar em que medida essa organização empresarial se consolida como fonte de informação ao MRE e aos demais atores burocráticos envolvidos nas negociações. Avaliam-se, posteriormente, as







modalidades de participação e os tipos de atuação da CEB, para compreender de que forma ocorreram as interações entre os atores públicos e privados sob análise, identificando os padrões de interação.

Além disso, as respostas das entrevistas realizadas com o setor empresarial foram agregadas aos achados, a fim de validar a percepção desse setor quanto à sua participação ao longo do processo de negociação, utilizando, como critérios de avaliação, os mecanismos de participação expostos na seção metodológica deste artigo.

Isso posto, é possível verificar que, a despeito da informalidade dos mecanismos de participação estabelecidos entre o MRE e a CEB, o grupo empresarial detém capacidade de articulação com os atores governamentais, estabelecendo mecanismos *ad hoc* que compreendem todas as fases do processo decisório no qual se encaminharam as negociações. Desse modo, é válido verificar de que maneira essa capacidade estaria atrelada ao desenho organizacional da CEB, tal como propõe o modelo elaborado por Klüver (2012), no qual o autor mensura a capacidade técnica informacional dos grupos de interesse a partir dos seguintes indicadores: diferenciação funcional, profissionalização, descentralização e recursos.

No entanto, neste artigo, dada a limitação de acesso às informações quantitativas (como nº de funcionários ao longo de todo o período analisado ou ainda o orçamento concedido à CEB), os indicadores citados foram avaliados sob uma perspectiva qualitativa, possível de ser observada baseando-se nos documentos mencionados na seção precedente deste artigo. Desse modo, com base nos indicadores de Klüver (2012), é possível aferir que a CEB dispõe de todas as características necessárias para a garantia de sua competência técnica informacional conforme será mostrado a seguir.

Primeiramente, no que diz respeito à diferenciação funcional, nota-se que há diversidade de áreas envolvidas nas suas atividades, tanto no âmbito organizacional da CNI quanto no próprio escopo de atuação da CEB, contando com grupos temáticos que podem, portanto, especializar-se e dedicar-se a diferentes frentes de atuação.

Quanto à profissionalização, verifica-se a presença de profissionais especializados como representantes dos membros e integrantes da equipe da CEB que se alternam entre cargos políticos e técnicos, com experiência no comércio internacional e formação acadêmica em áreas correlatas.

Partindo para análise da descentralização, mais uma vez a organização demonstra a participação do Conselho e dos Grupos Temáticos na consolidação





de estratégias que são embasadas pelos insumos da Secretaria Executiva, dos membros participantes e de consultorias especializadas<sup>6</sup> que são oportunamente contratadas. Além disso, as reuniões são conduzidas para coletar o posicionamento de seus membros, permitindo intervenções e sugestões para a formação de consensos mínimos que viabilizem a consolidação de um posicionamento único de embasamento técnico.

No que diz respeito aos recursos, não houve acesso ao orçamento da área internacional da CNI, tampouco ao que é destinado às atividades da CEB. No entanto, verificam-se indícios de recursos financeiros e econômicos em fatores como: recurso compulsório recebido pela CNI<sup>7</sup>, estrutura física para realização das reuniões<sup>8</sup>, qualidade técnica da equipe<sup>9</sup>, viabilidade para arcar com custos de viagens nacionais e internacionais<sup>10</sup> e organização de eventos<sup>11</sup>, além da contratação das consultorias que participam eventualmente das reuniões, apresentando argumentos técnicos aos representantes ministeriais e apoiando a construção dos estudos e dos posicionamentos da CEB.

No que tange aos padrões de atuação do empresariado, os documentos analisados indicam que a participação da CEB permeia as burocracias ministeriais tanto do MRE quanto também de outros ministérios como o extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o Ministério da Economia (ME) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), além de setores subministeriais como a Camex (Câmara de Comércio Exterior, vinculada ao Ministério da Economia) e outras secretarias.

Essas interações podem ser verificadas na Primeira Fase de Negociação, quando a instituição remete carta<sup>12</sup> ao então Ministro Luiz Fernando Furlan na liderança do MDIC. Na correspondência, a CEB destaca seu papel como fonte de informação e demonstra a relevância de sua competência técnica para

---

6 Além das consultorias contratadas pela CNI, a entidade aceita, também, que seus membros sejam representados por consultores(as) desde que previamente cadastrado(a)s.

7 Recursos de contribuição compulsória sobre a folha de pagamento das indústrias brasileiras, recolhidos junto com os tributos do Instituto Nacional do Seguro Social — INSS.

8 As reuniões ocorrem, usualmente, no edifício Roberto Simonsen em Brasília, no qual a CNI dispõe de toda a infraestrutura necessária, como recursos multimídia, serviços de *catering*, espaço físico etc..

9 Conforme verificado no nível de profissionalização.

10 Em vários documentos, são reportadas viagens da equipe para acompanhamento das negociações e das reuniões de *briefing* com os negociadores.

11 A CEB foi anfitriã de encontros com os representantes ministeriais e suas congêneres estrangeiras.

12 Carta remetida pelo então coordenador da CEB, Osvaldo Douat, e destinada ao então Ministro Luiz Fernando Furlan, datada de 21 de julho de 2003.





fundamentar sua participação no processo decisório. Além disso, demonstra a existente cooperação entre o setor empresarial brasileiro e o setor público para a formulação de estratégias de inserção competitiva do Brasil no cenário internacional. Na correspondência, a CEB indica o envio de um estudo<sup>13</sup> analítico elaborado a partir da contribuição de todas as entidades que integram a Coalizão, o qual seria apresentado em reunião com a Camex e entregue oficialmente ao referido Ministério: “[...] a CEB decidiu realizar uma reflexão mais aprofundada sobre as estratégias possíveis para as negociações comerciais em que o Brasil está envolvido, de forma a apresentar suas preocupações ao governo brasileiro”.

Essa correspondência traz evidências sobre a capacidade de articulação da CEB, consolidando-se como um efetivo *transmission belt* conforme definição de Albareda e Braun (2019). Em outras palavras, a CEB coleta e consolida os interesses empresariais e os transforma em conteúdo técnico de relevância para a formulação política e colocado à disposição da burocracia por meio de um fluxo de comunicação previamente estabelecido e institucionalizado. Além de a CEB estabelecer o fluxo de comunicação entre as associações e as federações empresariais com a burocracia estatal e os atores políticos, cumpre, também, seu papel ao atuar como transmissora de informação oriunda das negociações, para seus membros, trazendo relatos sobre os pontos principais discutidos com os negociadores nas chamadas reuniões de *briefing*, as quais ocorrem paralelamente às rodadas de negociação. Vale salientar que as informações transmitidas aos membros da CEB são confidenciais e restritas, indicando que o acesso privilegiado garantido ao setor empresarial se caracteriza como um incentivo seletivo aos membros da CEB, que legitimam, por sua vez, a ação coletiva da Coalizão, a despeito das divergências internas entre setores mais ou menos protecionistas.

Além do esforço da CEB em consolidar os interesses empresariais e torná-los um documento de componente técnico, a Coalizão busca posicionar-se politicamente quanto à priorização de agenda do MRE. Previamente à realização da Cúpula do Mercosul em Montevideu, em 2013, a instituição remete carta<sup>14</sup> ao então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antônio de Aguiar Patriota, com o objetivo de reafirmar o interesse do setor empresarial em dar continuidade às negociações que, no momento, estavam paralisadas. Na correspondência, é solicitado ao Ministério que coloque as negociações entre Mercosul e UE como

---

13 Os autores não obtiveram acesso ao referido estudo.

14 Carta remetida pelo então coordenador da CEB, Carlos Mariani Bittencourt, e destinada ao então Ministro Antônio de Aguiar Patriota, datada de 08 de julho de 2013.





prioridade de agenda, haja vista a necessidade de apresentar ofertas para que houvesse oportunidades reais para o andamento do Acordo. Vale mencionar que na referida Cúpula houve manifestação por parte dos chefes de Estado em continuar avançando nas tratativas de um acordo benéfico entre os blocos, sustentando a ideia de que as ofertas seriam encaminhadas, o mais tardar, no último trimestre de 2013 (Itamaraty 2013). No entanto, a retomada das negociações só se consolidou em 2016, demonstrando que as condicionantes do processo estão aquém dos interesses colocados à mesa.

A CEB utiliza, também, a própria Presidência da República como canal de influência. No entanto, devido à lacuna documental, não é possível afirmar se há variação no teor ou na constância das interações nos diferentes governos nos quais ocorreram as negociações entre Mercosul e União Europeia. Ainda assim, é possível verificar que os contatos são realizados em momentos de *turning point*, ou seja, em conjunturas críticas, nas quais a CEB enxerga a necessidade de reforçar a posição empresarial e consolidar sua presença como interlocutor político. Esse padrão de atuação pode ser verificado em carta<sup>15</sup> remetida ao então presidente Michel Temer em um período que foi marcado por um novo impulso das negociações. Do mesmo modo, pode ser notado em carta<sup>16</sup> remetida ao então Presidente Jair Bolsonaro nos meses que antecedem a rodada de negociações que culminou com a conclusão da parte comercial do Acordo. Vale mencionar que essa carta direcionada ao Presidente Jair Bolsonaro foi remetida aos Ministros<sup>17</sup> do MRE, do ME e do MAPA, demonstrando a transversalidade temática e a descentralização das negociações. Além disso, como se verifica em ofício resposta, o gabinete da Presidência, do mesmo modo, encaminhou<sup>18</sup> a carta a ele direcionada aos mesmos Ministérios supracitados. Isso mostra a coordenação intragovernamental e o reconhecimento da competência técnica da burocracia, ao mesmo tempo que indica a descentralização do canal de diálogo entre o setor empresarial e o setor público, que não se limita ao MRE.

---

15 Carta remetida pelo então presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, destinada ao Presidente da República, Michel Temer, datada de 22 de novembro de 2017.

16 Carta remetida pelo então presidente interino da CNI, Paulo Afonso Ferreira, e destinada ao Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, datada de 25 de abril de 2019.

17 Cartas remetidas pelo então presidente interino da CNI, Paulo Afonso Ferreira, destinadas aos Ministros Ernesto Araújo e Paulo Guedes e à Ministra Tereza Cristina da Costa Dias.

18 Carta remetida pela diretora de gestão interna do gabinete pessoal do Presidente da República, Iris de Oliveira, destinada ao então presidente da CNI, Paulo Afonso Ferreira.





Em ambas as cartas destinadas aos presidentes, o conteúdo se limita ao teor técnico das cláusulas do acordo mais sensíveis ao setor empresarial brasileiro, a saber: regras de origem; manutenção do mecanismo de *drawback*; não inclusão de disciplinas relacionadas aos bens remanufaturados; cesta de desgravação; regras de compra pública e propriedade intelectual em consonância com o impacto social no Brasil; ampliação de cotas para bens agrícolas; regras sanitárias e fitossanitárias que reforcem a fundamentação científica e a inclusão de cláusula de desenvolvimento industrial para investimentos novos (não acatada no Acordo).

Como uma Coalizão coordenada por uma entidade representativa de relevância nacional, a CEB detém acesso a importantes atores no âmbito internacional e recursos para a mobilização destes em prol de seus interesses, como indicam as cartas convites para um café da manhã com os negociadores do Mercosul e da União Europeia, destinadas: à Associação Empresarial Argentina — AEA; à Câmara de Indústrias do Uruguai — CIU; ao Foro Empresarial União Europeia — Mercosul — MEBF; à União Industrial Argentina — UIA; e à União Industrial Paraguuaia — UIA. Destaca-se, portanto, sua capacidade de organização setorial<sup>19</sup>. Vale ressaltar que a abertura do encontro se deu em parceria com a Apex-Brasil<sup>20</sup>, atestando claro entrosamento entre a agência governamental e o setor privado. Além disso, a CNI, por meio da CEB, foi capaz de reunir negociadores<sup>21</sup> de todos os países em coordenação com suas congêneres, o que confirma seu acesso a informações privilegiadas.

A extensão de seu *lobby*, do mesmo modo, é verificada em carta cujo objetivo é mobilizar atores europeus, denominada *Call for action*, na qual a CNI se comunica: com a Federação de Indústrias Alemãs — BDI; com a Confederação de Indústrias Europeias sediada em Bruxelas, a *Business Europe*; e com o LADW, instituição de promoção de negócios entre a Alemanha e a América Latina.<sup>22</sup> Como resultado dessa interação, foi elaborada uma carta conjunta, assinada pelas referidas instituições, para formalização do apoio à conclusão do Acordo Mercosul — UE, destinada à então negociadora chefe do Mercosul, Embaixadora

---

19 Cartas remetidas pelo então diretor de desenvolvimento industrial da CNI, Carlos Eduardo Abjaodi, destinadas às instituições empresariais já mencionadas, datadas entre 19 e 21 de setembro de 2017.

20 Participou da abertura a então diretora da Apex-Brasil, Mércia Nejaim.

21 Participaram do encontro os negociadores(a)s chefes do Brasil, Embaixador Ronaldo Costa Filho, da Argentina, Embaixador Horacio Reyser Travers, do Paraguai, Embaixador Luis Fernando Ávalos, do Uruguai, Embaixadora Valeria Csukasi, da União Europeia, Diretora Geral de Comércio da Comissão Europeia, Sandra Gallina.

22 Cartas remetidas pelo então presidente interino da CNI, Paulo Afonso Ferreira, destinadas às instituições empresariais já mencionadas, datadas de 25 de abril de 2019.







Valeria Csukasi, previamente à rodada de negociações realizada em Bruxelas em 2018.<sup>23</sup>

Durante as negociações, a atuação da CEB é limitada à “sala ao lado”, de modo que sua equipe não compõe a delegação oficial nas rodadas. No entanto, acompanha paralelamente e participa de reuniões de *briefing* com os negociadores, caracterizando-se como um grupo de interesse observador que firma sua presença, mas sem papel oficial. Verifica-se, também, que sua presença ocorre paralelamente às negociações em fóruns internacionais, como é o caso do Foro Empresarial União Europeia-Mercosul — MEBF. Além das interações domésticas que compreendem consultas informais entre os técnicos da CEB e a burocracia, em mecanismos de inclusão pós-acordo, como é visto nas tratativas após assinatura entre a CEB e os quadros ministeriais, na tentativa de dar vazão ao tratado e celeridade ao processo de ratificação e, finalmente, nos *workshops* de alto nível, como as reuniões que contam com a presença de ministros e embaixadores.

No que diz respeito à interação da CEB com a sociedade civil, nota-se que há certa restrição, tendo em vista o número limitado de membros frente ao número de empresas brasileiras. Logo, a participação pública é restrita àqueles atores de maior influência e relevância no comércio internacional e aos setores mais organizados com capacidade de mobilização e recursos disponíveis para o deslocamento à participação nas reuniões. As atividades que envolvem uma comunicação mais ampla estão na divulgação dos estudos (publicados no site da CNI) e na divulgação de consultas públicas. Por fim, a CEB atua pouco em ações de massa e sua “campanha” se limita aos comunicados e às entrevistas via imprensa. Em suma, a participação da CEB pode ser verificada na maioria das modalidades propostas por Cuhadar (2019).

Finalmente, já no que se refere aos meios utilizados pela CEB para firmar sua participação, é possível recorrer aos tipos de ação do empresariado propostos por Mancuso (2007). A partir deles, nota-se que a CEB pratica os mais variados meios de ação, com exceção da reivindicação das decisões políticas, por meio da promoção de protestos e manifestações. As reivindicações ocorrem geralmente via posicionamentos oficiais, declarações na mídia e em interações políticas, como reuniões com os atores governamentais.

---

23 Carta remetida pelos então presidentes da BDI, Dieter Kempf, da CNI, Robson Braga de Andrade, da LADW, Andreas Renschler, destinada a já mencionada negociadora chefe do Mercosul, datada de 10 de julho de 2018.





Nas entrevistas de avaliação dos mecanismos de participação, na visão dos representantes das instituições da CEB<sup>24</sup>, observou-se que o modelo institucional da política comercial brasileira incorpora mais o setor empresarial do que a sociedade civil em geral. No entanto, mesmo no ambiente corporativo, alega-se a carência de diálogo e consultas públicas amplas, além do distanciamento em relação ao que seriam “modelos mais modernos de mecanismos de participação”, nas palavras da entrevistada.

Na visão da CEB<sup>25</sup>, o modelo institucional da política comercial atende parcialmente a incorporação da sociedade civil, pois há sempre disposição do governo em dialogar com o setor privado em reuniões promovidas pela CNI. Porém, acredita-se que poderia haver maior transparência em algumas etapas como na construção de ofertas nos acordos, consultas públicas e avaliação de impacto regulatório.

Com relação à avaliação dos mecanismos de participação disponibilizados pela burocracia governamental, os membros da CEB consideram mais efetivos respectivamente àqueles estabelecidos pelo “extinto” MDIC, seguido por ME, MRE e MAPA. Há relato, também, de que a incorporação do MDIC pelo ME dificultou o acesso da sociedade civil, sendo o primeiro muito mais acessível ao diálogo com o empresariado.

Do ponto de vista da Coalizão, a descentralização do MRE na condução das negociações é vantajosa, uma vez que as diferentes visões ministeriais ajudam a construir posições equilibradas. Destaca-se, ainda, que para as negociações de bens, o Ministério da Economia e a Camex são protagonistas.

Quanto aos mecanismos de participação específicos do MRE, em uma escala de 1 a 10, onde 1 é ineficaz e 10 é altamente efetivo, a CEB classifica o canal de diálogo na posição 7, ou seja, considera efetivo, porém com possibilidades de melhorias. Já no que diz respeito às consultas públicas, a classificação cai para posição 4, ou seja, parcialmente ineficaz. As audiências, ou seja, o modelo de reuniões entre negociadores e sociedade civil organizada, possuem uma classificação baixa (posição 3), aproximando-se da ineficácia.

Ainda na visão da CEB, a amplitude da participação dos diferentes atores da sociedade civil é classificada como mais inclusiva do que exclusiva (posição 7),

---

24 Associações e empresas que responderam a entrevista, conforme indicação na seção de procedimento metodológicos: Abifina, Usiminas, BMW do Brasil e Abimci.

25 A entrevista foi realizada com o Gerente de Negociações Internacionais da CEB, inserido na estrutura organizacional da CNI.





o que demonstra abertura a diferentes grupos de interesse organizados. Alega-se, também, certa formalidade da representação, classificada com um bom nível de institucionalização (posição 7) e média contribuição atribuída à sociedade civil, (posição 6) onde 1 representa restrição nas trocas de informações e 10 indica contribuições diretas quando há participação do setor privado em conselhos. Ainda menor é a classificação do acesso a informações (posição 5). Finalmente, a constância das interações entre os setores público e privado possui uma boa classificação (posição 7), aproximando-se do nível de reuniões constantes em oposição a encontros eventuais.

No que se refere à capacidade da CEB em representar os interesses de seus membros empresariais, verifica-se nas respostas uma predominância dos membros que se sentem representados. No entanto, há setores insatisfeitos com a representação. A insatisfação parece estar atrelada a dois fatores: primeiramente ao que um entrevistado chama de “encapsulamento” dos setores industriais nas negociações, onde o governo atende as demandas gerais da Coalizão, mas não negocia questões específicas; em segundo lugar, nota-se que a sensação de representatividade está diretamente ligada à percepção quanto a satisfação do setor em relação ao resultado obtido no Acordo.

Aqui vale mencionar que a CEB se considera um instrumento de legitimidade das negociações perante a sociedade doméstica e internacional, pois é a partir dela que o setor empresarial obtém mais informações e acesso ao que está sendo negociado. Do mesmo modo, considera-se uma ferramenta de barganha aos negociadores brasileiros perante os negociadores internacionais, caracterizando-se como uma importante fonte de informação para o processo negociador.

## **Considerações finais**

Neste artigo, foi realizada uma análise empírica via estudo de caso em torno de um grupo de interesse empresarial e o reflexo de sua atuação no processo de negociações realizadas em âmbito internacional. A hipótese formulada na introdução foi confirmada e foi possível verificar que a CEB destaca-se por sua capacidade técnica informacional, assegurando elementos como: diferenciação funcional, profissionalização, descentralização e recursos. Além disso, ela cumpre seu papel de intermediária entre o setor empresarial e o setor público, funcionando como elo de transmissão de conteúdo sobre o andamento das negociações, para





seus membros, decodificando a complexidade dos termos. Ao mesmo tempo, transmite os interesses de seus membros aos negociadores da burocracia estatal ao apresentá-los na forma de elementos técnicos.

Como notado ao longo do processo, a CEB abrange as mais diversas modalidades de participação, atingindo atores situados nos âmbitos doméstico e internacional. Ainda assim, as entrevistas confirmam que há restrição no acesso à informação e limitação da contribuição da CEB nos mecanismos de participação estabelecidos pelos arranjos institucionais governamentais.

A partir da análise dos materiais, foi constatado que a relação do MRE com a CEB, que ocorre majoritariamente de forma *ad hoc*, acarreta uma condição dúbia ao MRE: ao passo que assegura a autonomia decisória em relação à sociedade civil, parece evidenciar a descentralização na condução da política comercial, de modo que o Ministério passou, cada vez mais, a compartilhar seu poder decisório com outras instâncias ministeriais. Nesse sentido, é possível afirmar que, embora o MRE conduza as negociações comerciais, não centraliza o processo, ou seja, não detém autonomia decisória exclusiva.

Os indícios da ausência de autonomia decisória aparecem ao longo do processo: na troca de correspondências, na atribuição das atividades e na participação conjunta dos ministérios (MDIC, ME, MAPA e instâncias subministeriais) nas reuniões. No caso analisado, verifica-se o compartilhamento de funções como: diálogo com a sociedade; definições de agenda; estabelecimento de ofertas; consultas públicas; entre outras atividades. Esse fator se reafirma por meio da avaliação dos mecanismos de participação, nos quais os entrevistados expõem a maior abertura ao diálogo dos demais ministérios em comparação com o MRE e reforçam o papel substancial desses órgãos na definição de diretrizes.

Desse modo, é possível trazer para o debate, a partir dos resultados encontrados, discussões sobre a centralidade incontestável atribuída pela literatura ao MRE na condução da política externa brasileira, ao menos, no que diz respeito às negociações do Acordo entre Mercosul e União Europeia. Visto que outros ministérios mostraram seu papel ativo na consolidação do posicionamento negociador e na interlocução com a sociedade civil organizada, é possível supor que estaria em curso a inversão de um processo decisório do tipo *top down* para outro do tipo *bottom up* na arena das relações internacionais, tal como propõe Mesquita (2014), onde a CEB aproveita a pulverização dos canais de diálogo e a descentralização decisória para ter seus interesses considerados, ainda que indiretamente, pelo MRE.





Em suma, conclui-se que a capacidade técnica informacional da CEB é utilizada como ferramenta indireta de influência política que, de outro modo, não seria alcançada na mesma proporção, frente às limitações dos mecanismos de participação do arranjo institucional da política comercial brasileira, estabelecidos pelo MRE e por outras instâncias ministeriais que compartilham o poder decisório sobre essa política.

## Referências

- Albareda, Adrià, Caelesta Braun. 2019. “Organizing Transmission Belts: The Effect of Organizational Design on Interest Group Access to EU Policy-making”. *Journal of Common Market Studies* 57, no. 3: 468–485. <https://doi.org/10.1111/jcms.12831>
- Bennett, Andrew, Jeffrey Checkel. T. 2015. “Process tracing: from Philosophical roots to best practices”. In: *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool (Orgs.)*, 3–37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bardin, Laurence. 1977. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bezerra, Vicente Amaral. 2008. “Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia”. Dissertação de Mestrado, Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília.
- Bonomo, Diego Zancan. 2006. “A mobilização empresarial para a tríplice negociação comercial: Alca, Mercosul- União Europeia e OMC (1994-2004)”. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Cuhadar, Esra C. 2019. “Enlarging the Negotiation Table with Business Sector Actors: Who, How and with What Effect?” *International Negotiation* 24, no. 1: 91–116. <https://dx.doi.org/10.1163/15718069-24011146>
- Faria, Carlos Aurelio Pimenta de, Joana Laura Marinho Nogueira, Dawisson Belém Lopes. 2012. “Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS”. *Dados* 55, no. 1: 173–220. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000100005>
- Itamaraty. 2013. *Cúpula de chefes de Estado do Mercosul e Estados associados*. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n113-2sem-2013.pdf/@@download/file/resenha\\_n113\\_2sem\\_2013.pdf](https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n113-2sem-2013.pdf/@@download/file/resenha_n113_2sem_2013.pdf). Acesso em: 22 de julho de 2022.
- Jank, Marcos Sawaya, Simão Davi Silber. 2007. “Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais”. São Paulo: Editora Singular.







- Klüver, Heike. 2012. “Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics”. *West European Politics* 35, no. 3: 491–510. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665737>.
- Mancuso, Wagner Pralon. 2007. “O empresariado como ator político no Brasil: Balanço da literatura e agenda e pesquisa”. *Revista de Sociologia e Política* 28: 131–146. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000100009>.
- Mesquita, Lucas Ribeiro. 2014. “A Formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior”. *Mural Internacional* 5, no. 1: 71–81. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rmi.2014.7205>.
- Milani, Carlos Roberto Sanchez, Letícia Pinheiro. 2013. “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Contexto Internacional*, 35, no. 1: 11–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.
- Milner, Helen. V. 1997. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Nicacio, Adriana. “Acordo entre Mercosul e União Europeia é o mais importante da história do país, diz CNI”, *Agência CNI de Notícias*, Jun, 28, 2019, <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/acordo-entremercosul-e-uniao-europeia-e-o-mais-importante-da-historia-do-pais-diz-cni/>.
- Oliveira, Amâncio Jorge de, Alberto Pfeifer. 2006. “O empresariado e a política exterior do Brasil”. In: *Relações Internacionais do Brasil — tema e agenda*, 389-427. São Paulo: Saraiva.
- Oliveira, Miguel Darcy de. 1999. “ONGs, sociedade civil e terceiro setor em seu relacionamento com o Estado no Brasil”. In: *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*, 47-73. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos.
- Ortellado, Bernardo Leon de Almeida Cezar. 2018. “Os interesses empresariais nas negociações para o tratado de livre comércio entre Mercosul e União Europeia (2007-2017)”. Dissertação de Mestrado, Ciência Política, Universidade Federal do Paraná — UFPR.
- Paffenholz, Thania. 2014. “Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion-Exclusion Dichotomy”. *Negotiation Journal* 30, no. 1: 69–91. <https://doi.org/10.1111/nej.12046>
- Pimentel, Alessandra. 2001. “O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica”. *Cadernos de Pesquisa* 114: 179–195. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008>.





- Putnam, Robert. D. 2010. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.” *Revista de Sociologia e Política*, 18, no. 36: 147–174. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.
- Ramanzini, Haroldo J., Marcelo Passini Mariano. 2011. “O Brasil e o G-20: pressões domésticas e a construção da posição negociadora na Rodada Doha da OMC. In: 3º Encontro Nacional da ABRI, São Paulo.
- Themoteo, Reinaldo J. (coord.). 2020. O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva. Rio de Janeiro:Fundação Konrad Adenauer.
- Veiga, Pedro da Motta, Sandra Polónia Rios. 2011. “Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios”. In: Entre o comércio e o desenvolvimento sustentável. *Pontes*, 7, no. 1: 1-3.
- Vigevani, Tullo, Gabriel Cepaluni. 2007. “Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, 29, no. 2: 273-335. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.
- Villa, Rafael A. Duarte. 1999. “Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea”. *Revista de Sociologia e Política*, no 12: 21-33. <https://doi.org/10.1590/S0104-44781999000100002>.

