Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Carlos Frederico de Souza Coelho

O Brasil, o México e a proliferação de acordos comerciais regionais (1989-2012)

Rio de Janeiro
2014

Carlos Frederico de Souza Coelho

O Brasil, o México e a proliferação de acordos comerciais regionais (1989-2012)

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política. Área de Concentração: Ciência Política

Orientador: Prof.ª Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

C672 Coelho, Carlos Frederico de Souza.

O Brasil, o México e a proliferação de acordos comerciais regionais (1989-2012) / Carlos Frederico de Souza Coelho. – 2014.

153 f : il.

Orientadora: Maria Regina Soares de Lima.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil - Tratados comerciais - México - Teses. 2. Política comercial - Teses. 3. Comércio internacional - Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 339.54(81:72)"1989/2012"

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Carlos Frederico de Souza Coelho

O Brasil, o México e a proliferação de acordos comerciais regionais (1989-2012)

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Área de Concentração: Ciência Política

Aprovada em 9 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora:

_____
Prof.ª Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____
Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____
Prof.ª Dra. Lia Valls Pereira
Faculdade de Ciências Econômicas – UERJ

_____
Prof. Dr. Octavio Amorim Neto
Fundação Getúlio Vargas

_____
Prof. Dr. Antonio Ortiz Mena López Negrete
Embaixada do México nos Estados Unidos

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

À Olimpia, o olimpo**.**

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são muitos, proporcionais ao tamanho da empreitada. Sem apoio, este projeto teria sido interrompido em muitos momentos.

Agradeço à compreensão que recebi da La Salle, por no momento crucial, ter possibilitado que eu pudesse me dedicar a este trabalho. Agradeço especialmente ao Luiz Miguel, João Raphael, Patrícia e Wellington por terem feito do nosso ambiente profissional um local de trabalho leve, produtivo e dinâmico. Alice demonstrou amizade e atenção que superam o profissionalismo e serei eternamente grato. Meu amigo de fé, irmão camarada, Guilherme Dias, que é credor eterno de dívida que jamais poderei pagar.

Ao IESP. Aos Professores Carlos Milani e Lia Valls Pereira, pelo aceite ao "convite" para fazerem parte da banca de avaliação do trabalho.

Tive a fortuna, a honra e o privilégio de conhecer três modelos de profissionais que sempre deram o apoio necessário para o término deste trabalho. Conheci o Prof. Antonio Ortiz Mena L.N no frio da Suécia, por ocasião do mestrado e muito me honra a sua presença na banca de avaliação, momento no qual espero estar minimamente à altura. Sua ajuda na busca de contatos para entrevistar no México fez da pesquisa de campo um sucesso. Maria Regina teve o condão de acalmar, guiar e orientar. Sua orientação da minha tese modifica a expressão paciência de Jó para paciência de Maria Regina. Muito obrigado por tudo. Sinto que fiz dois doutorados ao mesmo tempo, um no IESP, outro na Escola Amorim Neto de Ciência Política, por quatro anos, como assistente de pesquisa. Aprendi muito de um profissional generoso, humilde e incansável na busca pela excelência. Ganhei um amigo e mentor e considero-me afortunado que nossos caminhos tenham se cruzado.

Aos Lupi Santos, minha família estendida.

Aos meus pais e irmã, pelo amor, carinho e atenção em todos os momentos da vida.

À Olimpia, esposa para quem qualquer superlativo não faz justiça. Em gravidez avançada, cuidou de tudo para que eu pudesse cuidar deste trabalho.

Ao nosso filho Antônio, cujo nascimento a qualquer momento foi força propulsora para que este trabalho terminasse. Filho, se você puder esperar a defesa desta tese, prometo que incluo uma nova folha de agradecimentos só pra você.

RESUMO

COELHO, Carlos Frederico de Souza. **O Brasil, o México e a proliferação de acordos comerciais regionais (1989-2012)**. 2014. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O presente trabalho busca analisar as razões que levaram o Brasil e o México a tomarem caminhos distintos ante ao fenômeno da proliferação de acordos comerciais regionais de comércio. Tendo como premissa a noção de *path dependence* e a existência de um acordo dominante o trabalho utiliza-se de literatura institucional para a sustentação teórica, buscando enquadrar os modelos de processo decisório encontrados no Brasil e no México nos modelos propostos por Hocking, Putnam e Tsebelis, através da análise pormenorizada do comportamento do Executivo, do Legislativo e do empresariado de cada um dos países. Os resultados encontrados após a pesquisa indicam que as preferências presidenciais são primordiais para o resultado do processo decisório e são as responsáveis pela variação destas, havendo baixa participação do Legislativo e envolvimento do empresariado balizado pelos ditames do Executivo.

Palavras-chave: Política comercial. Integração regional. Brasil. México. Acordos comerciais.

ABSTRACT

COELHO, Carlos Frederico de Souza. **Brazil, Mexico and the proliferation of regional trade agréments (1989-2012).** 2014. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The work at hand aims to analyze the reasons that led Brazil and Mexico to take different paths in regards to the phenomenon of proliferation of regional trade agreements. Using as premise the notion of path dependence and the existence of a dominant agreement, the work at hand makes use of institutional literature for theoretical support, aiming to frame the decision making models found in Brazil and Mexico within the models proposed by Hocking, Putnam and Tsebelis, through careful analysis of the behavior of the Executive, the Legislative and the business sector of each country. The results found after the research indicate that the presidential preferences are primordial for the output of the decision-making process and are the reason for its variation, because of low participation of the legislative and the involvement of the business sector within the framework devised by the Executive.

Keywords: Trade policy. Regional integration. Brazil. Mexico. Trade agreements.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rodadas de Negociação Comercial no Período GATT - 1947-1994..... 20

Tabela 2 - Indicadores Sociais Selecionados – em 2012..... 28

Tabela 3 - Indicadores Econômicos Selecionados, Brasil e México em 2012..... 30

Tabela 4 - Indicadores Políticos Selecionados, Brasil e México, 2012..... 31

Tabela 5 - Indicadores de Comércio Internacional Selecionados, 2012..... 33

Tabela 6 - Acordos Comerciais Regionais em vigor, por tipo de notificação..... 46

Tabela 7 - Acordos Comerciais Regionais Comerciais em vigor, por tipo de acordo... 47

Tabela 8 - Acordos Físicos em vigor, por cobertura, até fevereiro de 2014..... 48

Tabela 9 - Classificação dos Acordos Comerciais Regionais, por critério geográfico 48

Tabela 10 - Quadro Sintético – Modelos Propostos por Hocking..... 55

Tabela 11 - Acordos Comerciais Regionais Assinados pelo México..... 68

Tabela 12 - Composição do Conselho Consultivo do Setor Privado..... 101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Membros e Observadores da Organização Mundial do Comércio..... 20

Figura 2 - O Prato de Espaguete nas Américas e Ásia..... 24

Figura 3 - Organograma da CAMEX..... 113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Comércio de Bens no Período GATT-OMC, em bilhões de dólares.....	21
Gráfico 2 -	Acordos Comerciais Notificados ao GATT - OMC.....	22
Gráfico 3 -	Evolução do IDH: México e Brasil, 1980-2012.....	29
Gráfico 4 -	Grau de Convergência das Votações na Assembléia Geral da ONU: Brasil e México x EUA.....	63
Gráfico 5 -	Percentual dos EUA nas Exportações e Importações Mexicanas (1932-2012).....	66
Gráfico 6 -	Exportações para Parceiros de Livre Comércio / exportações totais, em %.....	69
Gráfico 7 -	Manufaturas de Alta Tecnologia / Manufaturas Exportadas, 1989-2012, em %.....	70
Gráfico 8 -	Abertura Comercial no México, 1989-2012, em % do PIB.....	71
Gráfico 9 -	Comércio Internacional Mexicano com Estados Unidos e Canadá, em %	72
Gráfico 10 -	Crescimento Anual do PIB do México e dos Estados Unidos (%).....	73
Gráfico 11 -	Evolução do Número Efetivo de Partidos no Brasil, 1983-2011.....	92
Gráfico 12 -	Exportações Brasileiras por região, em % (1965-2013).....	97
Gráfico 13 -	Evolução das Exportações Brasileiras por fator agregado, em % (1964-2012).....	98
Gráfico 14 -	Participação Brasileira no Comércio Internacional (1950-2013), em (%).	99
Gráfico 15 -	Grau de Abertura Comercial Brasileiro, em % do PIB (1950-2013).....	100
Gráfico 16 -	Participação da Índia nas Exportações e Importações Brasileiras, em %	103
Gráfico 17 -	Participação de Israel nas Exportações e Importações Brasileiras, em %	104
Gráfico 18 -	Participação de Israel nas Exportações e Importações Brasileiras, em %	104
Gráfico 19 -	Participação da SACU nas exportações e importações brasileiras, em %	105

Gráfico 20 - Participação do MERCOSUL no Comercio Exterior Brasileiro, em % (1989-2013)..... 106
Gráfico 21 - Proporção do PIB dos Membros no PIB do MERCOSUL (1991-2012), em %..... 108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático em 1969
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAMEX	Câmara do Comércio Exterior
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGVs	Cadeias Globais de Valor
CINDES	Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COECE	Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior
COMCE	Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología
CONACEX	Consejo Nacional de Comercio Exterior
CONEX	Conselho Consultivo do Setor Privado
CONFIG	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DSU	Entendimento Sobre Solução de Controvérsias
EPI	Economia Política Internacional
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral Sobre Comércio em Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GECEX	Comitê Executivo de Gestão
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

MDIC	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Acordo de Livre comércio da América do Norte
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPR	Oficina da Presidencia da Republica
PEMEX	Petroleos Mexicanos
PFL-AL	Partido da Frente Liberal – Alagoas
PIB	Produto Interno Bruto
PNR	Partido Revolucionário Nacional
PRD	Partido de La Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT-DF	Partido dos Trabalhadores - Distrito Federal
PT-SP	Partido dos Trabalhadores - São Paulo
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RED	Red Mexicana de Acción Frente Al Libre Comercio
RTAA	Reciprocal Trade Agreements Act
SACU	União Aduaneira da África Austral
SE	Secretaría de Economia
SECOFI	Secretaría de Comércio y Fomento Industrial
SENALCA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
SENEUROPA	Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL – União Européia
SER	Secretaria de Relações Exteriores
SHCP	Secretaria de Fazenda e Crédito Público
TRIMS	Entendimento Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
TRIPS	Acordo Sobre Comércio em Aspectos Relacionados da Propriedade Intelectual
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....17
1 **PARÂMETROS TEÓRICOS, ANALÍTICOS E METODOLÓGICOS**.....27
1.1 **A escolha dos casos para análise: por que Brasil e México?** 27
1.2 **O desenho metodológico da pesquisa: método, perguntas, hipóteses e variáveis**.....34
1.3 **O desenho teórico: abordagens ao regionalismo e modelos de formulação de política comercial** 37
1.3.1 *Abordagens ao regionalismo*.....37
1.3.1.1 O Regionalismo entre a economia e a política 41
1.3.2 *A proliferação de acordos comerciais: conceitos e contexto*.....43
1.3.3 *Processo decisório, institucionalismo e a proliferação de acordos comerciais* 49
1.3.3.1 Putnam, jogos de dois-níveis e as negociações comerciais.....51
1.3.3.2 Tsebelis, Mansfield e Milner e os *veto players* 53
1.3.3.3 Hocking, clubes e a formulação da política comercial.....54
1.3.3.4 Pierson, *path dependence* e o acordo dominante.....56
1.4 **O modelo teórico do trabalho**.....58
2. **O MÉXICO E SUAS ESCOLHAS: COMO EXPLICÁ-LAS?** 59
2.1 **Aspectos basilares do sistema político mexicano** 59
2.2 **Aspectos Fundamentais da política externa mexicana**.....62
2.3 **O México no comércio internacional** 65
2.4 **O acordo dominante e o *path dependence*: O NAFTA** 71
2.5 **O papel dos atores nas negociações de acordos comerciais internacionais (1989-2012)** 75
2.5.1 *As atribuições das instituições na formulação da política comercial e processo decisório* 75
2.5.2 *O Executivo* 76
2.5.3 *O Legislativo* 81
2.5.4 *O Empresariado* 84
2.5.5 *Outros atores* 87
2.6 **Vetos, jogos de dois níveis, clubes e *path dependence*: explicando as opções mexicanas** 89
3 **O BRASIL E SUAS ESCOLHAS: COMO EXPLICÁ-LAS?** 92

3.1 **O sistema político brasileiros: aspectos fundamentais.**.....92
3.2 **Os principais vetores da política externa brasileira**.....94
3.3 **O Brasil no comércio internacional: contexto histórico e atual**.....96
3.4 **O acordo dominante e o *path dependence*: O MERCOSUL**.....105
3.5 **O papel dos atores na formulação da política comercial brasileira (1989-2012)**.....110
3.5.1 *Os marcos legais*.....110
3.5.2 *O Executivo*.....111
3.5.3 *O Legislativo*.....115
3.5.4 *O Empresariado*.....118
3.5.5 *Outros atores*.....121
3.6 **Vetos, jogos de dois níveis, clubes e *path dependence*: explicando as opções brasileiras**.....123
4. **COMPARANDO ESTRATÉGIAS DISTINTAS: BRASIL, MÉXICO E A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS**.....126
4.1 **O México, o Brasil e algumas consequências de suas estratégias**.....126
4.2 **Mudaram os vetores conceituais, mudou-se a trajetória?**.....130
4.3 **Atores em perspectiva comparada**.....132
4.3.1 *O Executivo*.....132
4.3.2 *O Legislativo*.....134
4.3.3 *O Empresariado*.....135
4.3.4 *Outros atores*.....136
4.4 ***Path dependence, Veto Players*, jogos de dois níveis e clubes: aspectos comparativos**.....138
CONCLUSÃO.....141
REFERÊNCIAS.....143

INTRODUÇÃO

No ano de 2013, o comércio internacional movimentou 18,3 trilhões de dólares[1]. Embora a relação comercial entre os povos seja intrínseca à existência dos mesmos, o volume e sofisticação que hoje envolve as trocas internacionais não encontram precedentes na história. A ideia, ainda que exposta de maneira um tanto simples por Adam Smith em 1776, ainda resiste (1984, p.14).:

> "vemos que o contrato, a compra ou a troca nos permitem obter uns dos outros a maior parte dos serviços recíprocos de que necessitamos; foi ainda essa propensão para a troca que originariamente provocou a divisão do trabalho"

Pouco mais de quarenta anos depois, David Ricardo propôs que poderia ser vantajosa para um país a importação de certos produtos, ainda que pudesse produzi-los a custo inferior, introduzindo o conceito de custo de oportunidade (1984, p. 249).

Duzentos anos depois, essas ideias ainda permeiam o estudo das trocas internacionais. Nos dias de hoje, é curioso que Ricardo tenha intitulado a sua obra como o fez, com a expressão Economia Política, uma vez que trata muito da primeira ciência e quase que tangencialmente, apenas faz menções esporádicas à segunda. Em obra editada por Milner e Katznelson (2002), Lisa Martin e Jeffrey Frieden propõem que a área de Economia Política Internacional (EPI) inclua todos os trabalhos para os quais os fatores econômicos internacionais constituem importante causa ou consequência, afirmando que "as questões mais desafiadoras de EPI dizem respeito à interação de fatores domésticos e internacionais e como estes afetam as políticas e resultados econômicos" (2002, p.199) .[2]

É nesse contexto que se insere o trabalho que se segue. Com efeito, a dissociação entre as áreas é tarefa ingrata nesse tipo de estudo, já que os efeitos de uma na outra são circulares. É a existência de realidades e variáveis políticas que faz com que as discussões econômicas não sejam realizadas num vácuo teórico, sob o efeito da máxima racionalização econômica possível. Além disso, na seara do comércio internacional, não só é indissociável a relação entre economia e política, como também o é a relação entre o doméstico e o internacional,

[1] Organização Mundial do Comércio, *World Trade Report* 2014.
[2] "*The most challenging questions in IPE have to do with the interaction of domestic and international factors as they affect economic policies and outcomes*."

uma vez que para entender os fluxos de comércio internacional faz-se necessária a compreensão das escolhas políticas domésticas que o influenciaram.

Conforme propôs Eiiti Sato (2000), o fim da Guerra Fria marcou a ascensão de temas até então reprimidos do debate internacional, tais quais o meio ambiente, os direitos humanos e o comércio internacional. O fim da Guerra Fria resultou na transição de um previsível alinhamento bipolar para cenário no qual os Estados desenvolveram maior autonomia em matéria de política externa. A chamada Nova Ordem Mundial foi pautada pela interdependência e liberalização política e econômica, bem como pelo redesenho dos eixos de poder (Nye, 1992). No contexto delineado, floresceram processos de coordenação de políticas entre países, especialmente no âmbito do comércio internacional. Influenciada pelo ideário do livre comércio, a década de 90 foi o palco da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), do surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), da consolidação do projeto europeu.

A institucionalização do regime de comércio internacional, a partir da criação da Organização Mundial do Comércio em 1995, é um marco num contínuo aperfeiçoamento e aprofundamento das trocas comerciais internacionais, historicamente marcadas pelas idas e vindas de momentos de maior expansão comercial e maior protecionismo, este último, quase sempre presente quando de crises econômicas internacionais.

A liberalização hoje conhecida e tida como padrão no comércio internacional tem a sua origem com a aprovação do *Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA)*, pelo governo dos Estados Unidos em 1934, em resposta às tarifas Smoot-Hawley, aprovada pelo mesmo governo em 1930 (WINHAM 2011, p. 141-143). A tarifa Smoot-Hawley aumentou as tarifas de importação do país para níveis até então inéditos, simbolizando um movimento das nações em direção ao fechamento de suas economias para importações estrangeiras após a crise de 1929. Conforme detalha Winham, o Congresso essencialmente estendeu o protecionismo para quaisquer setores que o solicitaram. Essa medida foi uma das responsáveis pela vertiginosa queda do comércio internacional, de 5.3 bilhões de dólares em 1929 para 1.8 bilhões de dólares em 1933[3].

Em resposta à tarifa Smoot-Hawley, foi aprovado o RTAA em 1934, que trouxe duas transformações essenciais, uma de economia, outra de formulação de política. Quanto à primeira, o RTAA permitiu que a presidência cortasse o nível de tarifas em até 50%, enquanto

[3] The Economist, *The Battle of Smoot-Hawley*, <http://www.economist.com/node/12798595>

em relação à segunda, houve a transferência da competência de determinação de tarifas para a presidência. Até 1939, os Estados Unidos haviam assinado 21 acordos recíprocos de comércio, todos com a presença da Cláusula de Nação Mais Favorecida, iniciando um processo que embora interrompido pela Segunda Guerra Mundial em 1939, seria retomado nas negociações pós-conflito.

Foi após a Segunda Guerra Mundial que houve a primeira tentativa de institucionalização do comércio internacional, com o infrutífero experimento da Organização Internacional do Comércio (OIC). Criada para formar um tripé regulatório no sistema econômico internacional ao lado do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, a Organização Internacional do Comércio naufragou quando o Congresso americano rejeitou o tratado assinado pelo Presidente em Havana, em 1947, para tal fim. Na ausência da OIC, o comércio internacional, ou ao menos a maior parte dele, restou sob a égide do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)[4], inicialmente assinado por 23 países em 30 de outubro de 1947, entre os quais, o Brasil[5].

Por cinquenta anos, o acordo assinado em 1947 foi a peça central do regime do comércio internacional, até a criação da OMC em 1995. Entre os seus princípios básicos, a existência da Cláusula de Nação Mais Favorecida[6] e da necessidade de Tratamento Nacional[7] eram os mais marcantes. Durante o período 1947-1995, o GATT teve a adesão de um maior número de países, assim como passou a tratar de um maior número de assuntos, negociados através das rodadas de liberalização comercial, conforme tabela trazida a seguir.

---

[4] *General Agreement on* Tariffs and Trade, no original.

[5] Austrália, Bélgica, Brasil, Birmânia, Canadá, Ceilão,Chile, China, Cuba, Estados Unidos da América (EUA), França, Índia, Líbano, Luxemburgo,Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Holanda, Rodésia do Sul, Grã-Bretanha, Síria, Tchecoslováquia e África do Sul.

[6] Artigo 1°, parágrafo 1° do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio assim estipulava: "Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado. Este dispositivo se refere aos direitos aduaneiros e encargos de toda a natureza que gravem a importação ou a exportação, ou a elas se relacionem, aos que recaiam sobre as transferências internacionais de fundos para pagamento de importações e exportações, digam respeito ao método de arrecadação desses direitos e encargos ou ao conjunto de regulamentos ou formalidades estabelecidos em conexão com a importação e exportação bem como aos assuntos incluídos nos §§ 2 e 4 do art. III."

[7] Artigo 3°, parágrafo 1° do GATT: "As Partes Contratantes reconhecem que os impostos e outros tributos internos, assim como leis, regulamentos e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição ou utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações sobre medidas quantitativas internas que exijam a mistura, a transformação ou utilização de produtos, em quantidade e proporções especificadas, não devem ser aplicados a produtos importados ou nacionais, de modo a proteger a produção nacional."

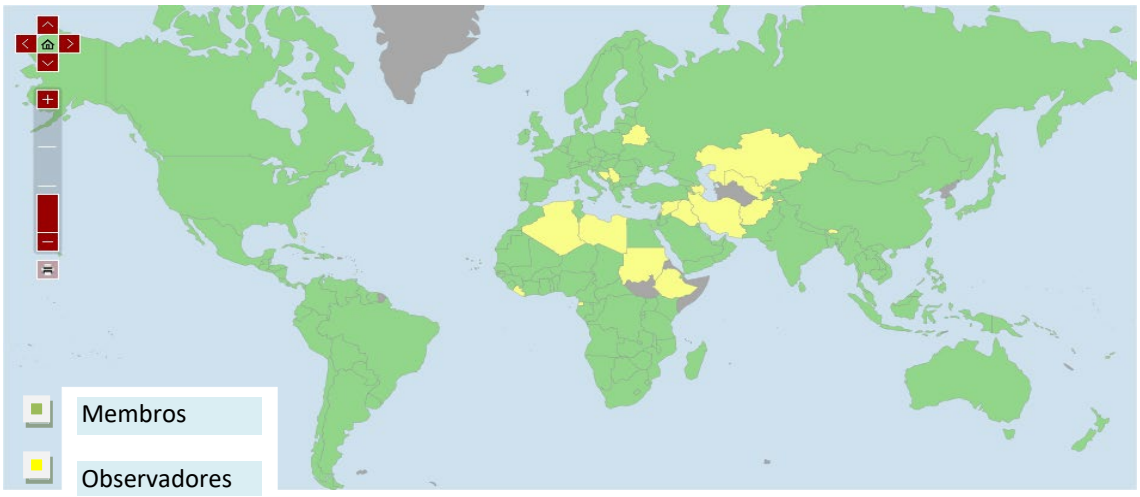
Tabela 1: Rodadas de negociação comercial no período GATT - 1947-1994

Ano	Lugar/Nome	Assuntos tratados	Países participantes
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-1961	Rodada Dillon	Tarifas	26
1964-1967	Rodada Kennedy	Tarifas e Medidas Anti-Dumping	62
1973-1979	Rodada Tóquio	Tarifas, medidas não-tarifárias, acordos-quadro	102
1986-1994	Rodada Uruguai	Tarifas, medidas não-tarifárias, regras, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, text, agricultura, criação da OMC, etc	123

Fonte: Organização Mundial do Comércio[8]

De pouco mais de duas dezenas de países em 1947, o sistema multilateral de comércio internacional, representado desde o Acordo de Marraqueche pela Organização Mundial do Comércio, hoje engloba 160 membros e 26 países observadores[9], que juntos são responsáveis por 97%[10] do comércio mundial, conforme demonstra o mapa abaixo.

Figura 1: Membros e observadores da Organização Mundial do Comércio

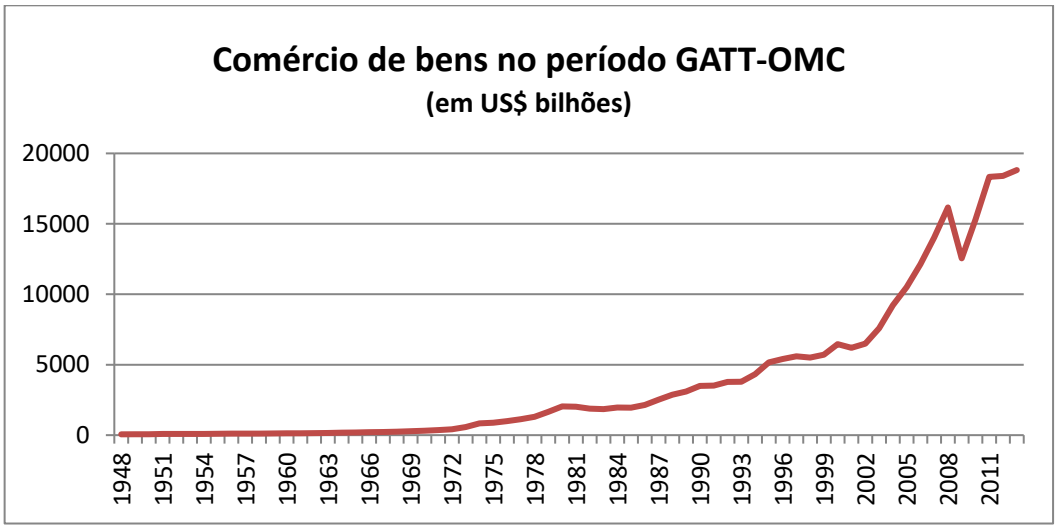


[8] Organização Mundial do Comércio, As rodadas de negociação comercial do GATT, disponível online em <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>.
[9] Organização Mundial do Comércio, Membros e Observadores, disponível online em <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>
[10] Council of Foreign Relations, Backgrounder on the World Trade Organization, disponível online em <http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/world-trade-organization-wto/p9386>

Sucessora do GATT, a Organização Mundial do Comércio, o recepcionou, assim como avançou sobre outras áreas, representadas pelo Entendimento Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS), pelo Acordo Geral Sobre Comércio em Serviços (GATS), pelo Acordo Sobre Comércio em Aspectos Relacionados da Propriedade Intelectual (TRIPS) e pelo Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (DSU) (LESTER et al, 2008).

Através de análise do gráfico abaixo, percebe-se que a OMC teve sucesso na sua missão de regular e facilitar o comércio, especialmente se comparada ao período GATT. Ademais, beneficiou-se a Organização do fim da Guerra Fria e por consequência, da primazia da ótica liberal presente nos anos 90.

Gráfico 1: Comércio de bens no período GATT-OMC, em bilhões de dólares.



Fonte: Elaboração própria a partir de estatísticas disponibilizadas pela OMC[11].

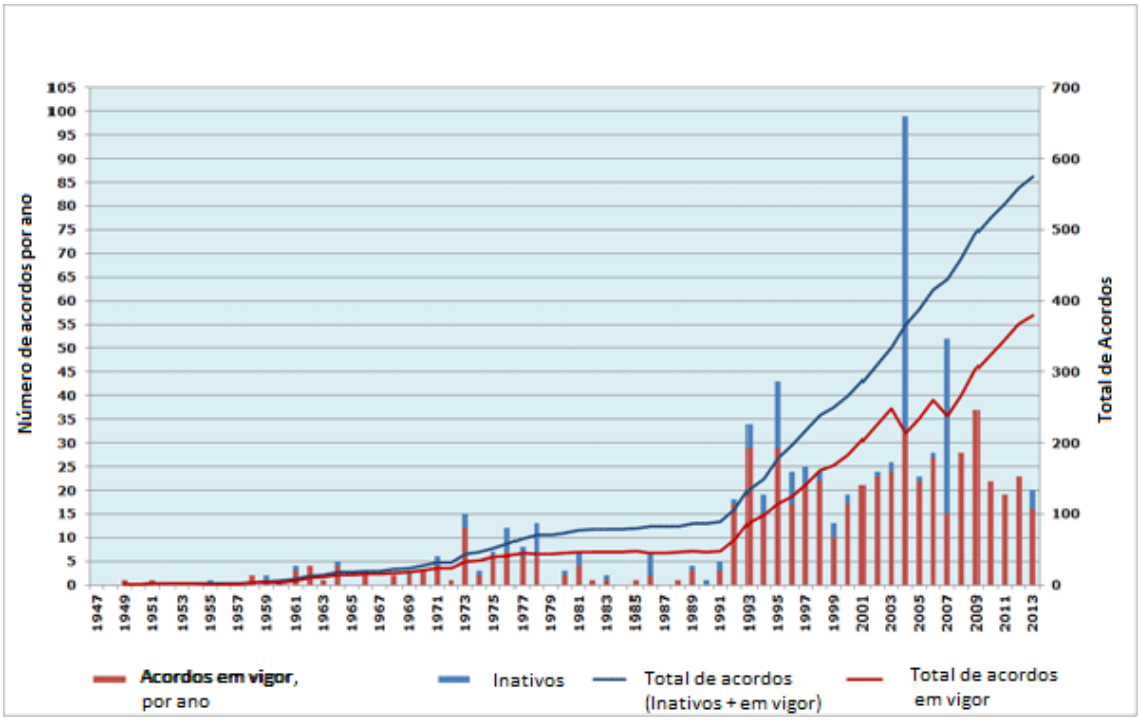
Não obstante o incremento significativo no comércio internacional, o gráfico acima não detecta um dos principais desafios do sistema multilateral de comércio, qual seja, a proliferação de acordos comerciais bilaterais ou minilaterais[12] que convive com o sistema multilateral de comércio hoje presente. Com efeito, o gráfico acima demonstra o comércio total de bens no período, não discriminando se realizado através das preferências comerciais concedidas pela OMC ou por estes acordos referidos. A existência de acordos comerciais

[11] Organização Mundial do Comércio, disponível online em <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

[12] A conceituação destes acordos será tema de análise mais profunda no capítulo que se segue.

bilaterais ou minilaterais não é novidade para o sistema multilateral de comércio, mas a acentuação de seu uso nos últimos vinte anos cria um verdadeiro sistema paralelo de regras comerciais internacionais. O gráfico trazido abaixo demonstra a intensa atividade na temática dos acordos preferenciais de comércio.

Gráfico 2: Acordos Comerciais notificados ao GATT-OMC



Fonte: Elaboração própria, com dados da OMC[13]

Em discurso de 2007[14], o então Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, Pascal Lamy, ressaltou a importância do estudo deste fenômeno, assim como algumas de suas características, tal qual abaixo transcrito:

> "(…) I think that it would be fair to say that proliferation is a breeding concern — concern about incoherence, confusion, exponential increase of costs for business, unpredictability and even unfairness in trade relations.
>
> (…) The question, then, is what forces and interests might push trade relations in a multilateralizing direction. And what forces and interests might push in the contrary direction — where the discrimination inherent in regional arrangements is viewed favourably by interest groups that benefit from it? If the latter interests prevail, we may expect continuing pressure

[13] Organização Mundial do Comércio, disponível online em <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>
[14] Conferência "*Multilateralizing Regionalism*", 10 de setembro de 2007, Genebra. Disponível online em <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl67_e.htm>

> upon governments to establish more RTAs, or at the very least to defend existing ones against greater inclusiveness."

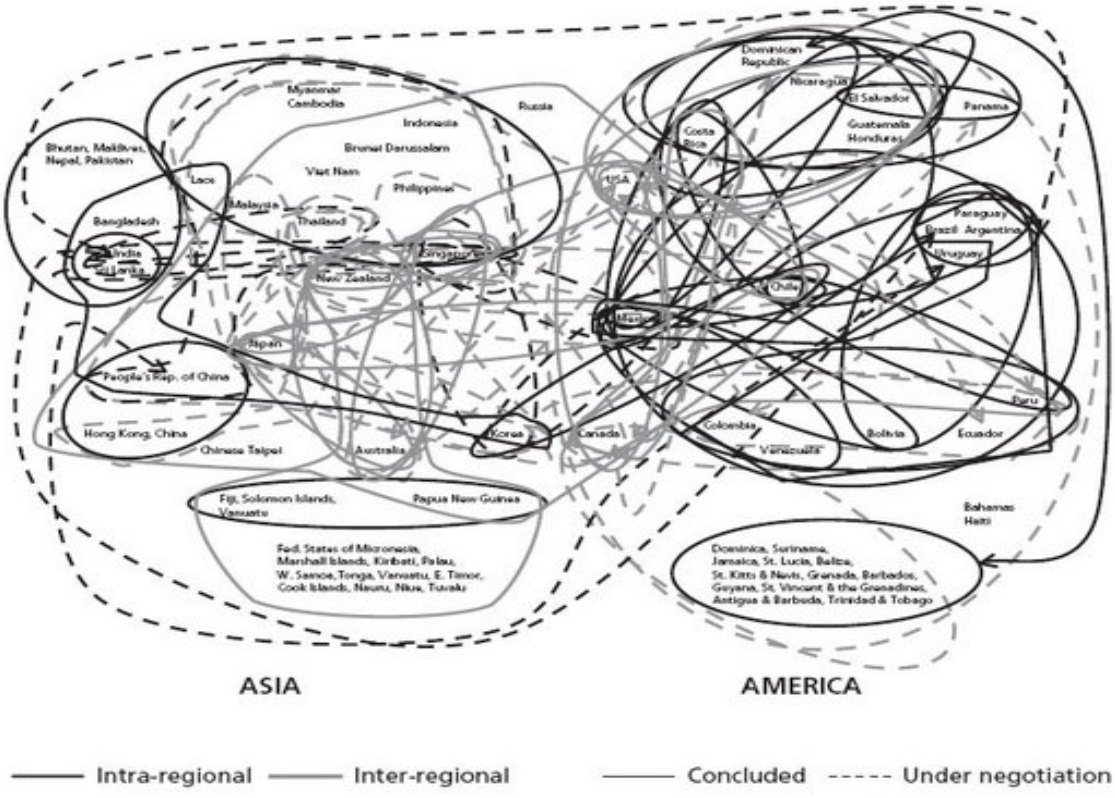
No mesmo sentido de Pascal Lamy, o atual Diretor-Geral, o brasileiro Roberto Azevedo, já deixou clara a sua preocupação com o assunto[15], como quando em discurso realizado recentemente, em setembro deste ano:

> "RTAs are blocks which can help build the edifice of global trade rules and liberalization. But of course things have changed in recent years. RTAs have grown much more rapidly since the WTO came into being compared to the days of the GATT. While over 80% of RTAs notified are bilateral agreements, we are seeing more and more large regional agreements. And we are seeing more agreements between countries in different regions, rather than between neighbours. This is very different from the pattern we saw during the GATT years. In addition we see many more developing countries negotiating RTAs today. This proliferation of agreements, each with their own sets of rules, has been dubbed a "spaghetti bowl" — and I would certainly agree that we are seeing a significant increase in the level of complexity inside the agreements and in their relations with each other.
>
> When I visit a country — and I visit a great many as part of this job — every single time I hold a press conference or public event, the one question I always get is: "what do RTAs mean for global trade — how do they impact the multilateral system?"

O termo "prato de espaguete" tal qual aludido por Roberto Azevedo, encontra sua origem em artigo publicado por Jagdish Baghwati em 1995, quando o problema era muito menor do que é hoje. Estudo realizado por Baier *et al.*(2005), sobre a proliferação de tais acordos na Ásia e nas Américas, produziu a imagem abaixo, representação fiel dos acordos em vigor para os países referidos até o período do estudo.

[15] Organização Mundial do Comércio, Seminário sobre Acordos Regionais Comerciais, disponível online em <http://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra33_e.htm>

Figura 2: O prato de espaguete nas Américas e Ásia



Um fator agravante para o sistema multilateral de comércio nos dias atuais é a dificuldade no avanço das negociações iniciadas no âmbito da Rodada de Doha, iniciada em novembro de 2001. Conforme descrito pelo atual Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio e detectado pelo Relatório Anual da mesma organização, publicado em 2011 com o intrigante título "A OMC e os acordos comerciais preferenciais: da coexistência à coerência", embora o fenômeno de acordos comerciais preferenciais não seja novo, há uma modificação na sua natureza. Os acordos do período GATT são quase que em sua exclusividade acordos regionais, entre países vizinhos[16] e concentram o seu conteúdo em concessão de preferências tarifárias em bases um pouco melhores do que as oferecidas aos demais países. Por sua vez, o movimento atual acontece, entre outros motivos, em resposta às dificuldades encontradas nas negociações multilaterais no âmbito da Rodada de Doha, o que impõe aumento dos custos de transação para aqueles países que deste movimento não fazem parte. Conforme o mesmo relatório supracitado, há um aumento significativo de acordos transregionais e que não só aprofundam disciplinas cobertas pelos acordos da OMC como também incluem assuntos hoje não abordados pela Organização.

[16] A redundância, nesse caso, é proposital. A utilização do termo regional será melhor discutido no próximo capítulo.

Situada entre a economia e a política, entre o doméstico e o internacional, a tese proposta procura analisar as razões que influenciaram a atitude dos países em função deste fenômeno contemporâneo, qual seja, a proliferação de acordos comerciais. Para tanto, utiliza-se do método comparativo e dos dois maiores países da América Latina em população e economia, Brasil e México.

Em relação à estrutura, o presente trabalho apresenta, após esta breve introdução, um primeiro capítulo no qual são discutidos os parâmetros analíticos, teóricos e metodológicos do mesmo. Dessa maneira, é nesta seção em que se justifica o trabalho em face dos casos escolhidos através de indicadores diversos e de breve contextualização histórica dos países acima referidos. Além disso, é neste capítulo que é realizada a delimitação conceitual técnica e teórica da pesquisa, além da apresentação da literatura existente sobre o tema até o momento. Finalmente, são introduzidos os modelos teóricos de formulação de política comercial encontrados na literatura assim como apresentado o desenho da presente pesquisa, com a explicitação de suas questões, variáveis e hipóteses de trabalho.

No segundo capítulo, será analisada a escolha mexicana por uma intensa participação no fenômeno da proliferação de acordos comerciais. A referida opção será examinada através de breve contextualização dos antecedentes históricos e da apresentação dos principais vetores da política externa mexicana. Em seguida, os parâmetros legais e institucionais que balizam o processo de formulação da política comercial mexicana serão analisados e finalmente, os principais atores neste processo serão objeto de análise específica: o Poder Executivo, o Legislativo e o empresariado.

No terceiro capítulo, o Brasil e suas escolhas na temática da proliferação de acordos comerciais serão objeto de estudo. De modo a manter a paridade e simetria na comparação com o México, a mesma estrutura do capítulo dois será mantida, de modo que o roteiro de exame segue as mesmas etapas: breve contextualização histórica, apresentação dos principais vetores em matéria de política externa, balizas legais e institucionais, avaliação do papel do Executivo, Legislativo e Empresariado em matéria de formulação de política comercial.

No quarto capítulo, serão confrontados os resultados dos trabalhos realizados nos dois capítulos anteriores, de forma a identificar de maneira explícita o fator ou fatores responsáveis pelos caminhos tão díspares escolhidos pelos dois países ora observados. Assim, o papel dos atores nos países referidos será confrontado de modo a produzir as respostas necessárias para a pergunta que guia este trabalho. Além disso, vinte anos depois das suas

escolhas mais importantes nesta seara[17], já é possível avaliação sobre algumas das consequências das escolhas realizadas e ainda mais importante, o impacto dessas conequências nos atores proeminentes do processo decisório em matéria de política comercial, que é por natureza um processo dinâmico.

Finalmente, nas considerações finais, serão apresentadas questões para aprofundamento posterior da pesquisa em tela, além de observações preliminares sobre o atual momento do processo decisório em política comercial no Brasil e no México assim como suas prováveis ou possíveis alterações em curto prazo.

[17] O NAFTA para o México e o MERCOSUL para o Brasil.

1. **PARÂMETROS TEÓRICOS, ANALÍTICOS E METODOLÓGICOS**

1.1 **A escolha dos casos para análise: por que Brasil e México?**

Uma vez que o trabalho em questão examina os casos do Brasil e do México, resta evidente que se trata de pesquisa comparativa. A redundância na afirmativa não é mero acidente, tratando de explicitar o viés comparativo e assim evitando a crítica elaborada por Sartori (1994, p. 28), que ao citar Marradi (1985), afirma que é precisamente porque todos pesquisadores de alguma maneira realizam comparações que o termo comparação deve indicar somente aquelas que são explícitas e conscientes, como é o caso em questão.

A literatura comparada em América Latina é muito vasta, tendo sido alvo de intensa produção acadêmica. Todavia, comparações realizadas direta e especificamente entre o México e o Brasil, os dois maiores países da região, são muito mais difíceis de serem encontradas. Três trabalhos o fizeram e merecem especial destaque. Um deles resultou do livro editado em 2005[18] por Antonio Ortiz Mena L.N, Octavio Amorim Neto e Rafael Fernandez de Castro, que contou com a participação de acadêmicos de destaque dos dois países abordando temas como as políticas exteriores dos países, seus determinantes políticos domésticos, suas abordagens em face de economia política internacional e a posição dos países em relação à agenda de segurança internacional. Outro trabalho que merece destaque é o artigo de Peter Hakim publicado na *Foreign Affairs* de fevereiro de 2002, intitulado *"Two ways to go global"*, no qual o autor examina as atitudes dos países em face da crescente internacionalização e da escolha mexicana por uma aproximação com os Estados Unidos em contraste à opção brasileira pela sua vizinhança imediata. Por fim, Michael Shifter e Cameron Combs realizam análise similar àquela feita por Hakim em 2002[19], enfatizando o crescimento da economia mexicana no período em oposição às dificuldades encontradas pela economia brasileira.

O livro supracitado é explícito no que enxerga como similitudes entre os países, apresentando trato acadêmico mais apurado no que se refere aos temas abordados e controles de variáveis. Para Ortiz Mena L.N e Amorim Neto (2005, p. 10) há impressionante semelhança entre as duas maiores nações latino-americanas e grande ignorância mútua entre os países. Ao menos quanto à primeira afirmação, é possível depreender que Peter Hakim

[18] Além das comparações entre os países, o livro procura estudar as relações entre Brasil e México, característica ausente das outras obras citadas.
[19] Coincidentemente, quando da elaboração de seus trabalhos, tanto Hakim quanto Shifter eram Presidentes do *Inter-American Dialogue*, um *think-thank* sobre América Latina localizado em Washington.

concorda, uma vez que observa a marcante história econômica similar entre Brasil e México. Todavia, como ressalta o último autor:

> Despite their similarities, Mexico and Brazil have pursued their international goals in very different ways. (2002, p.150)

Outra maneira de análise conjunta de Brasil e México foi aquela originada do trabalho de Keohane (1969), que por sua vez inspirou os trabalhos de Lima (1986) e posteriormente Sennes (1998), nos quais os autores tratam das potências médias[20]. Em consonância, a ideia de que potências médias ou intermediárias buscam os fóruns multilaterais como arenas preferenciais para a condução de suas políticas externas, de maneira a se protegerem das capacidades materiais de política externa de um grande país em relações bilaterais. De acordo com as premissas básicas estabelecidas nesse tipo de análise, no plano bilateral ou regional, esperar-se-ia de México e Brasil, na qualidade de potências médias, que buscassem explorar sua influência ante os países vizinhos de menor porte, enquanto procurassem se manter livres da influência direta das grandes potências (Sennes 1998, p.405).

O ponto de partida do trabalho em questão é que México e Brasil tomaram caminhos diferentes em relação ao fenômeno da proliferação de acordos comerciais. Todavia, a presunção de similaridade entre os dois países merece testes mais apurados. Será mesmo que Brasil e México são tão similares? O que nos dizem indicadores sociais, econômicos, políticos e de comércio internacional? A tabela abaixo demonstra alguns indicadores sociais dos dois países.

Tabela 2: Indicadores sociais selecionados – em 2012.

	Brasil	**Mexico**
Expectativa de vida (em anos)	73,61	77,13
Acesso à água potável de qualidade (% da população)	97,5	94,9
Usuários de internet (por 100 pessoas)	48,56	39,75
Coeficiente Gini (escala de 0 a 100)	52,7	48,1
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (escala de 0 a 1)	0,744	0,756
Ranking no IDH (mundo)	79	71

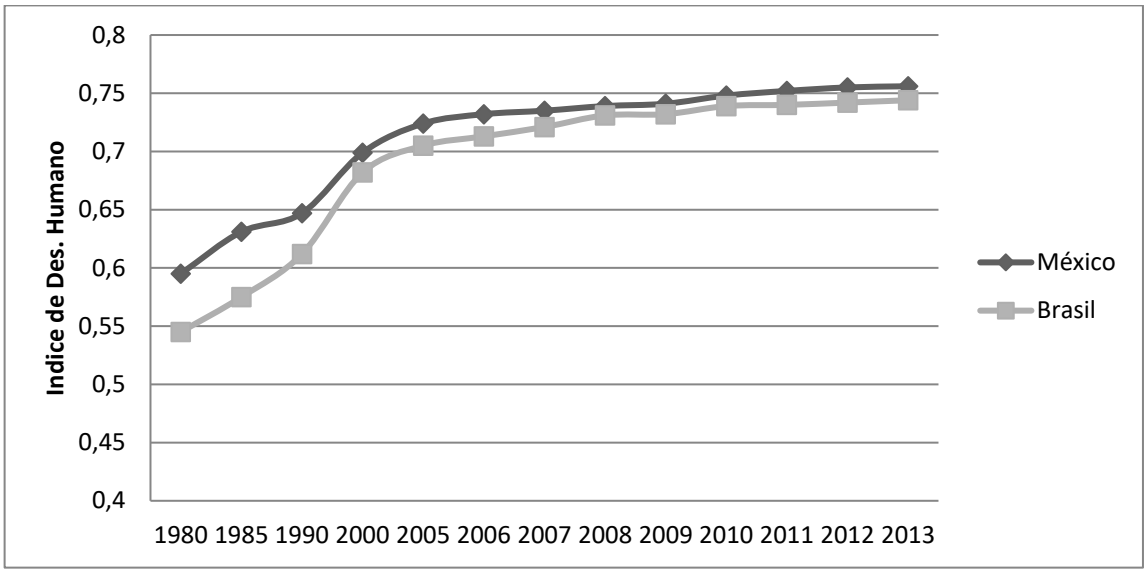
Fonte: World Bank Development Indicators, 2012

A partir dos indicadores apresentados, observa-se que os dois países apresentam e enfrentam desafios sociais semelhantes. Talvez isto seja ainda mais nítido quando examinado

[20] *System-affecting states*, países intermediários, potências médias recém-industrializadas são alguns dos termos utilizados para identificar esse tipo de país.

o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é um agregado de diversos indicadores sócio-econômicos, tendo como resultado ínfima diferença entre o Brasil e o México. A análise da evolução do IDH ao longo dos anos, trazida no gráfico a seguir, ilustra não só a semelhança do indicador quanto a semelhança da variação e evolução do indicador durante o período de 1980 a 2012.

Gráfico 3: Evolução do IDH: México e Brasil, 1980-2012.



Fonte: World Bank Development Indicators

Por que, num exame da abordagem da política externa comercial dos países assinalados, são relevantes os dados de indicadores sociais? A resposta requer dois argumentos principais, ora interligados. Primeiramente, cabe ressaltar a semelhança, antes presumida e agora evidenciada, entre os dois países. Mais importante, todavia, é a ideia de que a abordagem face à proliferação de acordos comerciais, seja ela qual for, só se justifica na seara dos resultados esperados das políticas públicas. Nesse sentido, é importante frisar de maneira clara: a eleição dos caminhos tomados pelos países é uma política pública, e como tal, partilha das mesmas expectativas das políticas públicas clássicas (saúde, educação, etc.), qual seja, a provisão de bens públicos. O trabalho, assim, toma como premissa o argumento avançado por Pierson (2000), no qual o autor afirma que o fundamento da política é a provisão destes acima referidos. Como lembra a clássica observação de Lasswell (1956) sobre política resumida no próprio título de sua obra, se a definição de política é quem recebe o que, quando e como, a escolha dos países só assim se justifica nos termos acima dispostos.

No que tange aos indicadores econômicos, a tabela abaixo apresenta um resumo de alguns dos referenciais básicos das economias dos dois países:

Tabela 3: Indicadores econômicos selecionados, Brasil e México em 2012.

	Brasil	México
PIB per capita, Paridade Poder de Compra (em dólares anuais)	14350	15910
Crescimento do PIB (média do período 2000-2012, em %)	3,42	2,42
Inflação (média do período 2000-2012, em %)	6,91	4,90
Agricultura, (% PIB)	5,32	3,52
Indústria, (% of PIB)	26,02	36,38
Setor de Serviços (% do PIB)	68,66	60,10
Índice de Competitividade Global (posição no ranking mundial)	57	61
Classificação da economia no Banco Mundial	Renda Média Superior	Renda Média Superior

Fonte: World Bank Development Indicators, 2012; World Economic Forum Competitiveness Rankings[21]

Como é possível notar, tanto a estrutura da economia brasileira e mexicana, na composição dos seus setores produtivos, quando os números relacionados aos seus indicadores macroeconômicos são muito similares, levando o Banco Mundial a classificá-los como economias de renda média superior. Além disso, o ranking no índice de competitividade global[22], agregado que é elaborado pelo Fórum Econômico Mundial é de mesmo patamar.

O que a tabela acima não demonstra, mas reforça a similaridade dos países é a sua história econômica e mais especificamente as suas opções de engajamento na economia mundial, que em muito se parecem. Hakim é da mesma opinião, ao observar que (2002, 149):

> For the past six decades, Brazil and Mexico have also shared a remarkably similar economic history. From 1940 to 1980, they attained some of the highest growth rates in the world, averaging more than six percent a year. At the same time, both nations indulged in massive foreign borrowing. By the early 1980s, crushing debt burdens had pushed them deep into recession. Since 1980, each country's economic growth has dipped to a dismal average of about 2.5 percent a year, although Mexico's growth began accelerating in the latter half of the 1990s.
>
> In this period, both nations initiated economic reforms known as the "Washington consensus," a combination of fiscal discipline, privatization of state-owned businesses, and foreign trade liberalization. Income and expenditures were brought increasingly into balance. In 1994 Brazil finally succeeded in stemming its relentless inflation. The two countries also sold the great bulk of their state companies to private investors, although firms in politically charged sectors such as petroleum and electricity remained in government hands. Average tariffs in Brazil dropped from nearly 50 percent

[21] *World Economic Forum*, disponível online em < http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings>

[22] O Fórum Econômico Mundial define competitividade como o conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país.

> in 1985 to 12 percent in 1995. Mexico dropped its tariffs from an average of 25 percent to 16 percent and aggressively slashed nontariff barriers.

Ortiz Mena L.N e Sennes (2005, p. 201) atentam para o mesmo fenômeno, ao apontarem que

> Brasil y México, lãs dos mayores economias de América Latina, han enfrentado retos similares y seguido caminos no disímiles en su búsqueda de prosperidad econômica, autonomia política, y mayores márgenes de maniobra en el entorno internacional. Ambos llevaron a cabo uma industrialización por sustituición de importaciones; posteriormente abrieron sus economias y buscaron su inserción comercial em lós âmbitos regional y multilateral.

Dessa maneira, o que se ressalta não é tão somente a semelhança entre os indicadores apresentados, mas as trajetórias quase que paralelas seguidas pelo México e pelo Brasil em matéria de políticas econômicas, entre as quais está incluída da política comercial. Com efeito, os países referidos levaram a cabo uma política de substituição de importações, sofreram com a crise da dívida, realizaram liberalização unilateral de tarifas de importação nos anos 90, adotaram o Consenso de Washington e ingressaram na Organização Mundial do Comércio. Foi na opção pelo regionalismo que as suas trajetórias se diferenciaram, o México optando pelo vizinho ao Norte e posteriormente pela consecução de acordos comerciais com dezenas de países e o Brasil optando pelos seus vizinhos imediatos, privilegiando o MERCOSUL e a América do Sul.

No que tange aos indicadores políticos, a tabela que se segue apresenta alguns elementos para análise:

Tabela 4: Indicadores Políticos selecionados, Brasil e México, 2012

	Brasil	**México**
Controle de Corrupção[23]	55	39,2
Estabilidade jurídica[24]	52,4	35,3
Qualidade da regulação[25]	54,5	66,9

[23] Reflete a percepção do quanto do poder público é exercido para ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção assim como a captura do Estado pelas elites e interesses privados. O indicador apresenta o percentil do país entre os países do mundo, numa escala de 0 a 100.
[24] Reflete a percepção do quanto existe de confiança nas regras sociais e na qualidade do respeito aos contratos, direitos de propriedade, polícia, Poder Judiciário. O indicador apresenta o percentil do país entre os países do mundo, numa escala de 0 a 100.
[25] Reflete a percepção da habilidade do governo de formular e implementar políticas robustas e regulação que permita e promova o desenvolvimento do setor privado.

Efetividade do Governo[26]	51,2	63,2
Estabilidade Política[27]	36,9	22,7
Voz e *accountability*[28]	58,7	53,3
Ranking de Estados Frágeis[29]	125	105
Democracia[30]	8	8
Autocracia[31]	0	0
Polity score[32]	8	8
Durabilidade[33]	27	15

Fonte: Worldwide Governance Indicators[34]; Fund for Peace[35]; Polity IV Project

Como é possível interpretar através dos dados apresentado acima, os países situam-se em faixas similares nos seis indicadores de governança política, o que ocorre também no caso do ranking dos Estados Frágeis, com exceção para uma maior separação no que se refere à estabilidade política. Em relação aos resultados do Projeto Polity IV, faz-se importante ressaltar a diferença encontrada no quesito durabilidade, uma vez que o México apresenta apenas 15 anos do atual regime em face aos 27 anos apresentados pelo Brasil. Tal diferença se justifica pelo fim do domínio absoluto exercido pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI) nas instituições políticas mexicana em nível federal e local, que se inicia ao final da década de 80 com a primeira derrota do PRI em 1989 para o governo da Baixa Califórnia e se acentua ao final da década de 90 com a perda da maioria na Câmara dos Deputados em 1997 e da maioria do Senado e a Presidência em 2000 (DICKOVICK e EASTWOOD, 2013).

[26] Reflete a percepção de qualidade dos serviços públicos, a qualidade do funcionalismo publico e o seu grau de independência de pressões políticas, bem como a qualidade da formulação de políticas e sua implementação, assim como a credibilidade e o compromisso do governo com estas. O indicador apresenta o percentil do país entre os países do mundo, numa escala de 0 a 100.

[27] Reflete a percepção da possibilidade do governo ser desestabilizado ou deposto de maneira inconstitucional ou violenta, incluído a prática de terrorismo. O indicador apresenta o percentil do país entre os países do mundo, numa escala de 0 a 100.

[28] Reflete a percepção de participação dos cidadãos em selecionar o seu governo, assim como a liberdade de expressão, liberdade de associação e a imprensa livre. O indicador apresenta o percentil do país entre os países do mundo, numa escala de 0 a 100.

[29] O Índice de Estados Frágeis é baseado na plataforma analítica "*Conflict Assessment System Tool*", do *Fund for Peace*. Baseada na metodologia das ciências sociais, os dados de três fonts primárias são trianguladas e submetidas à revisão crítica para obter os resultados finais do aludido índice.

[30] O Indicador Democracia respeita uma escala aditiva de 0-10. O indicador operacional de democracia é derivado das codificações de participação política competitiva, de abertura e competitividade de recrutamento executivo e de limites ao Chefe do Executivo.

[31] O indicador Autocracia respeita uma escala aditiva de 0-10. O indicador operacional de democracia é derivado das codificações de participação política competitiva, de abertura e competitividade de recrutamento executivo e de limites ao Chefe do Executivo..

[32] O resultado *POLITY* é computado através da subtração do resultado Autocracia do resultado Democracia. O resultado final varia entre +10 (fortemente democrático) e -10 (fortemente autocrático).

[33] O indicador deriva do número de anos desde a mais recente mudança de regime ou o fim de um período de transição definido por uma ausência de estabilidade nas instituições políticas.

[34] Disponível online em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

[35]Disponível online em < http://ffp.statesindex.org/rankings-2014>

Portanto, México e Brasil são, no início da década de 1990, países com instituições políticas em formação, sob intensa pressão. No Brasil, em razão do impeachment de Fernando Collor de Mello e no México em razão de uma fragmentação político-econômica que já se desenhava. Além disso, ambos são, no início do processo de regionalização comercial à época, países presidencialistas nos quais o Presidente concentrava muitos poderes, apesar dos poderes conferidos pela Constituição brasileira de 1988 ao Presidente da República serem mais amplos que aqueles previstos pela legislação mexicana.

Finalmente, há que se apresentar e comparar preliminarmente as variáveis básicas apresentadas pelos dois países no que tange o comércio internacional. Para tanto, utiliza-se a tabela abaixo:

Tabela 5: Indicadores de comércio internacional selecionados, 2012

	Brasil	**México**
Ranking no comércio internacional	22	15
Participação nas exportações mundiais (%)	1,32	2,01
Participação nas importações mundiais (%)	1,25	2,04
Comércio per capita (em dólares anuais)	2788	6048
Comércio Internaconal (% do PIB)	21,16	63,33
Exprtações de bens e serviços (% do PIB)	12,59	32,64
Importações de bens e serviços (% do PIB)	14,03	33,75
Exportações de alta tecnologia (% exportações de manufaturados)	10,49	16,33

Fonte: World Bank Development Indicators; World Trade Organization Country Profiles

Na seara do comércio internacional, pela primeira vez, Brasil e México apresentam diferenças significativas. Em relação ao ranking no comércio internacional, os países se encontram em faixa semelhante, mas os demais indicadores apresentados demonstram significativa diferença, a começar pela participação percentual nas exportações e importações mundiais, que traz o México com cerca de 50% a mais de volume de comércio internacional que o Brasil. Tal diferença se expressa nos números consequentes, qual sejam, o comércio *per capita*, indicador no qual o México apresenta mais do que o dobro do valor encontrado para o Brasil, e no peso do comércio internacional sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do país, que no México encontra valor três vezes superior. Em razão disso, a lógica requer que as exportações de bens e serviços tenham diferença equivalente, o que se apresenta. Finalmente, cumpre ressaltar que embora o volume de comércio internacional em função do PIB do país seja três vezes maior do que o valor encontrado para o Brasil, o México tem exportações de alta tecnologia no patamar de 16% de seus produtos manufaturados, não tanto distante, em relação ao percentual bruto, do percentual para o Brasil, de cerca de 10%.

Assim, a imagem que se tem após o exame de indicadores sociais, econômicos, políticos e de comércio internacional diversos é que Brasil e México são dois países bastante semelhantes em seus desafios sociais, possuem dados macroeconômicos parecidos, sistemas políticos similares e divergem frente os seus números de comércio internacional. São esses elementos comparativos que irão nortear as escolhas metodológicas que se seguem na próxima seção.

1.2. **O desenho metodológico da pesquisa: método, perguntas, hipóteses e variáveis**

O título da tese em questão pressupõe a comparação, reforçada pelos indicadores trazidos na seção anterior. Naturalmente, não poderia ser diferente. A necessidade da apresentação dos indicadores acima se justifica na já aludida ignorância mútua entre os países (AMORIM NETO e ORTIZ MENA L.N, 2005, p. 10). A semelhança entre eles, encontrada em suas histórias e opções frente à economia internacional, também similares, combatem um mito, hoje muito presente, de que a associação mexicana com os vizinhos ao Norte seria um destino inevitável, opção tida como presumida. Na seara da economia política internacional após 1970, México e Brasil haviam optado por caminhos semelhantes, tendo divergido no início da década de 1990, quando trilharam os primeiros passos de uma trajetória que se mostraria absolutamente distinta.

Trata-se, portanto, de situação que pede a aplicação do método de casos mais similares, seguindo a prescrição originalmente de Stuart Mill (1978) e posteriormente desenvolvida por autores como Przeworski e Teune (1970), que descrevem as implicações teóricas deste tipo de escolha da seguinte maneira:

> (1) The factors that are common to the countries are irrelevant in determining the behavior being explained since different patterns of behavior are observed among systems sharing these factors.
> (2) Any set of variables that differentiates these systems in a manner corresponding to the observed differences of behavior can be considered as explaining these patterns of behavior.

No mesmo sentido, Dogan e Pelassy (1984, p. 118), afirmam que a comparação entre países relativamente similares objetiva neutralizar algumas diferenças de modo a permitir a análise mais apurada de outras, e Van Evera (p. 23) assevera que a escolha de casos similares para reduzir o número de possíveis causas ou efeitos, uma vez que quanto mais similar os

casos, menor o número de possibilidades, fazendo com que as causas e efeitos sejam de mais fácil identificação.

Barbara Geddes (2010, p. 89-92) aponta que os estudantes de pós-graduação aprendem nos cursos de estatística que não se deve escolher casos para análise baseados na variável dependente, o que, segundo a autora, leva muitas vezes a respostas erradas. O cerne da questão está no universo de casos possíveis e na escolha de casos que estejam restritos a um pequeno pedaço desse universo. Assim, a generalização de uma teoria baseada na escolha de casos que não exprimem a totalidade de possibilidades da variável dependente ficaria prejudicada. Em que pese o presente trabalho tenha sido escolhido a partir da variável dependente (o resultado do processo decisório no que se refere à proliferação dos acordos comerciais), dois fatores merecem destaque: o primeiro, que os casos escolhidos refletem os dois pólos opostos do espectro de possibilidades, o que ajuda a mitigar os efeitos da escolha na variável dependente. Em segundo lugar, que em razão do baixo número de casos (apenas dois) comparados, a generalização de uma teoria baseada no presente estudo para aplicação em qualquer outro país ficaria muito além dos objetivos do trabalho em questão.

Keohane e Milner (1996), em trabalho no qual abordam as relações entre a internacionalização[36] e a política doméstica, estabelecem que as instituições políticas refletem as preferências políticas dos atores domésticos, uma vez que são intencionalmente criadas para garantir a busca de uma política particular. Como frisam os autores, "ao longo do tempo, instituições fortes podem até moldar as preferências políticas dos [37]atores" (p. 4). As relações entre a política externa e a política doméstica são também objeto de trabalho recente (2013) editado por Beasley *et al,* que trata da política externa comparada e mais especificadamente das influências domésticas e internacionais no comportamento estatal, no qual os editores afirmam que o estudo da política externa funciona como uma ponte através da análise do impacto da política externa e interna nas relações que os Estados mantém uns com os outros (2013, p.4).

Assim, o que se quer analisar é como países com características e políticas similares em relação ao processo de internacionalização tomaram caminhos diferentes em relação ao comércio internacional no período que se inicia no pós-Guerra Fria e se estende até os dias

[36] Os autores definem internacionalização como os processos gerados por mudanças nos custos de transação que produzem fluxos observáveis de bens, serviços e capital (p. 4). Certamente, a proliferação de acordos comerciais encontra-se contido nesse conjunto.

[37] "*Over time, strong institutions may even shape actors' policy preferences*.

atuais? Mais especificamente, a pergunta que a tese pretende responder é: por que México e Brasil optaram por caminhos distintos na seara do regionalismo e da proliferação dos acordos comerciais? Para tanto, será necessária investigação sobre como se deu a formulação das políticas que resultaram nessas opções e, consequentemente, sobre qual a preferência dos agentes políticos e socioeconômicos relevantes tal como refletida no seu comportamento político. Nesse sentido, a variável dependente do presente estudo é a estratégia elaborada pelos países em resposta à crescente internacionalização.

Dessa maneira, os agentes políticos aqui estudados constituem as variáveis independentes do estudo e é o estudo do impacto das referidas variáveis no resultado final do processo decisório o objetivo final do trabalho em questão. Assim, a análise, em separado do comportamento de atores como o Executivo, o Congresso e o empresariado, principalmente, mas não exclusivamente, busca esclarecer os caminhos traçados pelos países no que se refere às estratégias de inserção comercial levadas adiante.

A opção pela delimitação das variáveis expostas acima requer algumas considerações. Primeiramente, no que tange ao Executivo, seria um equívoco entender seus integrantes como de pensamento e preferências homogêneas, uma vez que característica inerente à formulação de políticas é a interlocução intra-Executivo, do qual a política comercial não é exceção. Uma análise sobre o Executivo requer, então, um exame pormenorizado daqueles que o compõem e influenciam o processo decisório em negociações comerciais. Abordagem similar será realizada em relação ao Congresso e ao empresariado, especialmente no que se refere ao último, já que tanto os empresários brasileiros quanto os mexicanos se dividem entre aqueles com interesses ofensivos e defensivos, ou seja, liberalizantes e protecionistas.

A limitação de análise nas variáveis elencadas acima não exclui a apresentação de outros interesses e atores no processo decisório em política comercial, mas certamente os restringe. Tal opção é melhor explicada nos capítulos específicos para cada país, mas desde já frisa-se que esta é resultado de análise qualitativa sobre o grau de participação dos demais atores (sindicatos, sociedade civil, etc.), a saber, preliminarmente, muito pequeno.

Em função das perguntas elencadas e da aplicação do método da diferença, tem-se como necessário que alguma das estruturas definidas como variáveis independentes tenha se modificado quando do início dos anos 1990, de maneira discrepante no Brasil ou no México, para que explicação satisfatória seja dada para a escolha de trajetórias diferentes. Ou seja, que

as preferências de um ou mais agentes políticos supracitados tenham sido alteradas sem que houvesse um movimento paralelo no mesmo sentido no outro país. Em suma, que a mudança das condições econômicas internacionais tenha resultado em mudança das preferências dos atores domésticos, que por sua vez resultou numa mudança de estratégia de um dos países, não acompanhada pelo outro.

Para fins da análise proposta, duas são as premissas do presente estudo. A primeira é a de que existe um acordo que condiciona os demais movimentos dos países na esfera da proliferação de acordos comerciais. A este acordo, dá-se o nome de "acordo dominante". A segunda é que estes acordos dominantes marcam o movimento inicial das estratégias dos países e tal qual elencada na primeira premissa, se dominantes, condicionam a estratégia futura. Uma vez que as estratégias do Brasil e do México apresentam grande distinção, por conseguinte, tem-se que o primeiro movimento dos países ante ao fenômeno da proliferação de acordos comerciais regionais foi distinto.

A busca das explicações para a estratégia distinta empregada pelos países em exame passa, neste trabalho, pelo exame dos atores domésticos no processo decisório que resulta nas opções comerciais internacionais do Brasil e do México. Países presidencialistas, tanto Brasil quanto México apresentam processo decisório doméstico em matéria de política externa que concentra grande poder na presidência, razão pela qual a hipótese de trabalho desta tese é a de que a distinção encontrada entre as estratégias dos dois países segue a preferência dos Chefes do Executivo e varia (ou não) de acordo com as mudanças nesta encontradas.

Para os fins do exame da questão apresentada acima, o trabalho se utilizará da literatura já produzida sobre o assunto, mas também de documentos e dados estatísticos produzidos pelos dois governos e finalmente, de entrevistas realizadas com autoridades mexicanas e brasileiras, que ajudam no realce de questões pontuais não respondidas a contento através dos modos anteriormente detalhados.

1.3. **O desenho teórico: abordagens ao regionalismo e modelos de formulação de política comercial**

1.3.1. *Abordagens ao regionalismo*

Considerando a crescente intensidade da proliferação de acordos comerciais, muitos poderiam presumir estar diante de um fenômeno de regionalização absolutamente inédito na

história recente. Isto, entretanto, não corresponderia à realidade, uma vez que o fenômeno da regionalização (ligas, comunidades, uniões, associações, pactos) já se fez presente em diversos momentos da história (MATTLI, 1999, p. 1). Como descreve Mattli, as primeiras iniciativas voluntárias de integração regional se deram no século XIX, especialmente na Alemanha. Portanto, o fenômeno não é novo, divergindo quanto ao passado em intensidade e sofisticação.

Louise Fawcett (2003), ao analisar as origens do termo e do fenômeno, propõe que o desejo dos Estados de um melhor arranjo regional não se confunde com a existência de organizações regionais formais, sendo anterior a estas. Todavia, ressalta a autora (2003, p.11),

> "if formal organization, at the regional as opposed to the international level, is to be the yardstick by which we measure the onset of regionalism it is difficult to place its real origins much before 1945."

Para que as questões acima sejam enfrentadas, é essencial que seja determinado qual a definição do termo regional ou regionalismo, no âmbito da análise em questão, porquanto o conceito é bastante abrangente, podendo causar confusões quanto a sua utilização. Hurrell (1995, p. 38) indica que a tentativa de esclarecimento do termo não produziu consenso, ideia também defendida por Mansfield & Milner (1999, p. 590). Para os últimos, o debate relativo ao conceito remete à discussão da importância da proximidade geográfica e da relação existente entre fluxos econômicos e escolhas políticas (1999, p. 590). Entretanto, nem mesmo o enquadramento geográfico do termo regionalismo é pacífico, pois, para alguns, isso seria resultado de proximidade física, enquanto outros favorecem similitudes culturais (MANSFIELD e MILNER 1999, p. 591). A dificuldade apresentada já era prevista por Viner (1950, p.123), que assim havia escrito:

> ''economists have claimed to find use in the concept of an 'economic region,' but it cannot be said that they have succeeded in finding a definition of it which would be of much aid in deciding whether two or more territories were in the same economic region.''

Alguns autores que estudam o regionalismo se utilizam da lógica das ondas[38] regionalistas para descrever os movimentos de maior intensidade do processo regional, especialmente no período que se inicia após a Segunda Guerra Mundial (BAGHWATI 1993; MILNER e MANSFIELD 1999; MELO e PANAGARIYA 1993; Mattli 1999). Para esses autores, a primeira onda de regionalismo se deu com os primeiros passos dados pela hoje

[38] Não há concordância quanto ao número de ondas até o momento. Para os autores citados, a proliferação de acordos comerciais, a partir dos anos 2000, representa a terceira onda do regionalismo. Malamud (2010), por exemplo, identifica o MERCOSUL como parte de uma terceira onda, ao contrário dos demais autores, que o enxergam como parte da segunda.

União Européia com a assinatura do Tratado de Roma em 1957, sendo seguida por movimentos regionalistas na América Latina com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, na Ásia com a criação da Associação de Nações do Sudeste Asiático em 1969 (ASEAN) e na África com a criação da União Aduaneira da África Austral (SACU) em 1969.

No que tange ao movimento regionalista na América Latina, o período entre a primeira e a segunda onda de regionalismo, que se inicia após a Guerra Fria, foi marcado pela transformação da ALALC em Associação Latino Americana de Integração (ALADI), a partir do Tratado de Montevidéu, que estabelecia cinco princípios básicos em seu artigo terceiro, com as participações de Brasil e México[39]:

> Na aplicação do presente Tratado e na evolução para seu objetivo final, os países-membros levarão em conta os seguintes princípios:
>
> a) Pluralismo, sustentado na vontade dos países-membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa existir na região;
>
> b) Convergência, que se traduz na multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, em função do estabelecimento do mercado comum latino-americano;
>
> c) Flexibilidade, caracterizada pela capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial, regulada de forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e pelo fortalecimento dos vínculos de integração;
>
> d) Tratamentos diferenciais, estabelecidos na forma que em cada caso se determine, tanto nos mecanismos de alcance regional como nos de alcance parcial, com base em três categorias de países, que se integrarão levando em conta suas características econômico-estruturais. Esses tratamentos serão aplicados em determinada magnitude aos países de desenvolvimento médio e de maneira mais favorável aos países de menor desenvolvimento econômico relativo;
>
> e) Múltiplo, para possibilitar distintas formas de ajustes entre os países-membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados a nível regional.

Segundo Mattli (1999, p. 189), a integração regional ressurgiu, ao final dos anos 80, como um dos mais importantes eventos da política internacional. Fawcett & Hurrell (1995, p.1) sustentam que a demanda por acordos regionais são centrais para muitos dos debates sobre a natureza da ordem internacional no pós-Guerra Fria. Mansfield & Milner (1999, p.

[39] O Brasil alegaria posteriormente a existência deste tratado para tentar forçar o México a estender para o Brasil as mesmas preferências comerciais recebidas por Canadá e Estados Unidos para a criação do NAFTA.

589) sugerem que enquanto existe consonância na constatação de que os acordos regionais proliferaram nos últimos 15 anos, as razões e consequências deste fenômeno são questões ainda não respondidas pela literatura.

A marcante evolução dos acordos regionais de comércio nos anos 90, que caracterizam a segunda onda do regionalismo, é resultado, segundo Wyatt-Walker (1995, pp. 92-97), de quatro fatores principais: (1) o fim da guerra fria, que possibilitou a dissociação das questões de segurança e de economia, antes conexas; (2) a mudança do equilíbrio de poder econômico mundial, uma vez que o declínio americano e a ascensão japonesa fizeram com que o Ocidente buscasse o regionalismo com o objetivo de ter maior capacidade de barganha frente à nova potência; (3) a transição para uma "orientação externa", já que o fracasso de políticas de substituição de importações levou os países em desenvolvimento a buscar maior inserção de seus produtos manufaturados em mercados desenvolvidos, fomentado, assim, a celebração de acordos bilaterais e regionais; (4) a crescente importância de barreiras não-tarifárias para o comércio, em razão do sucesso do GATT em reduzir barreiras tarifárias em produtos manufaturados, fazendo das barreiras não-tarifárias a próxima fronteira a ser enfrentada.

Mais recentemente, como observa Pereira (2013), surge nova motivação para os acordos comerciais, qual seja, a existência de Cadeias Globais de Valor (CGVs). As CGVs são criadas em paralelo ao sistema multilateral de comércio, pois como afirma a autora, encontram obstáculos neste para a harmonização de regras que as constituem. Além disso, diante das dificuldades enfrentadas na Rodada de Doha, as CGVs já se mostram como "estratégias políticas de inserção no comércio mundial" (PEREIRA 2013).

Para Gavin, (2003, p. 284), o então novo regionalismo se diferenciava do velho regionalismo em uma série de aspectos: pelo número de países menores, que se uniram a países maiores com o papel de *hegemon* regional; pela integração profunda que ia além da liberalização do comércio de bens e serviços; pela noção geográfica nos movimentos regionais encontrados; pela intenção do aumento de poder de barganha nas negociações internacionais.

Abordando o tema do novo regionalismo na Américas, Lima (1996, p. 138) identifica a ocorrência de profundas mudanças no regionalismo da região, primeiramente pela proeminência de objetivos econômicos em detrimento de considerações políticas e em segundo lugar, pela crescente influência das ações e inações por parte da maior economia da região, os Estados Unidos. A afirmação de Lima sobre a relação entre os objetivos políticos e

econômicos do processo de regionalização é mais um dos fatores de divisão na literatura sobre o regionalismo, que é abordada nas próximas seções.

1.3.1.1 O Regionalismo entre a economia e a política

Uma das clivagens analíticas existentes para a análise do fenômeno do regionalismo é aquela que divide as abordagens ou interpretações em políticas e econômicas, a primeira influenciada pelo trabalho de cientistas políticos e a segunda resultado do trabalho de economistas[40].

No que tange à abordagem econômica, a literatura procura enfatizar as vantagens e desvantagens de projetos de integração comercial e econômica, buscando analisar, em sua essência, os ganhos e perdas de eficiência associadas à proteção. Como resume Mattli (1999, p.19),

> Economic explanations are positive theories of welfare gains and losses associated with regional integration, not explanations of the political choices that produce integrated areas. Most of these explanations are static: they do not address questions pertaining to the dynamics of integration such as changes in rules and policies governing economic regions.

Esse tipo de análise é inspirada no trabalho de Viner (1950), cuja obra buscava examinar o impacto de uma união aduaneira. Todavia, tal quais outros tantos estudos de abordagem economicista, Viner simplesmente ignorava a importância da dimensão política na integração regional.

Ravenhill (2011, p. 182-185), analisa as motivações econômicas para o regionalismo, em trabalho que mais se aproxima na conjunção entre fatores políticos e econômicos. O autor identifica três delas: (1) o regionalismo permite a continuidade da proteção de setores que não sobreviveriam em competição global; (2) o regionalismo permite oportunidades de integração mais profunda; (3) o regionalismo cria mercados maiores e aumenta o investimento direto externo. No primeiro caso, a hipótese regional seria atrativa para aqueles setores econômica e politicamente sensíveis para um governo, que pode excluir estes da liberalização global, com a intenção de gradualmente posicionar o setor no comércio internacional. No segundo, o regionalismo pode ser mais interessante para um país pois com um número menor de parceiros, acordos sobre questões mais complexas e profundas podem ser levados adiante sem as complicações trazidas por uma negociação multilateral. Finalmente, no terceiro, há a

[40] Esse tipo de separação pode ser em Ravenhill 2011; Krugman e Obstfeld 2010; Mattli 1999; Frieden, Lake e Schultz; entre outros.

expansão do comércio para as indústrias locais, e por consequência, de seu mercado consumidor, uma vez que ganham escala. Em razão disso, os fluxos de investimento podem seguir padrão proporcional.

Mattli identifica três abordagens de ciência política para o fenômeno da integração regional: o funcionalismo, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo. A origem do funcionalismo é encontrada no trabalho de Mitrany (1943), cuja essência do pensamento consistia na inspiração normativa de construção gradual da paz através de instituições supranacionais. O neofucionalismo, inspirado em Haas (1958), traria a noção de *spillover,* definido como passos para a integração a qualquer tempo que tendem a gerar pressões não esperadas para maior integração (MORAVCSIK 2005). Sobre o intergovernamentalismo, Mattli (1999, p. 20) sugere que o regionalismo seria o resultado de uma série de barganhas realizadas por chefe de governo diversos numa determinada região.

Ravenhill (2011, p. 179-183), ao tratar dos acordos comerciais regionais, resume com propriedade as motivações políticas para a assinatura de acordos regionais de comércio, identificando-as conforme demonstrado abaixo:

a. Cooperação Econômica e geração de confiança, de modo a prevenir conflitos
b. A nova agenda de segurança, que estende o tema para incluir assuntos como o meio ambiente
c. Aumento da capacidade de barganha
d. Mecanismo para *lock-in* reformas
e. Maneira de satisfazer as constituintes políticas domésticas

As abordagens tidas como políticas, apresentadas nas obras de Hurrell e Mattli não esgotam as diferentes vertentes teóricas e ajudam a contextualizar a evolução da literatura sobre regionalismo, mas não atendem o trabalho em questão a contento, por pouco tratarem das variáveis domésticas em processo decisório. Mansfield & Milner (1999, p. 602) sustentam que apesar da afirmação freqüente de que fatores políticos influenciam o regionalismo, poucas tentativas sistemáticas foram realizadas para provar tal assertiva. Os autores, afirmam, influenciados por estudos neofuncionalistas, que as influências políticas e preferências de grupos de interesse domésticos podem afetar a estratégia regional a ser selecionada, bem como suas consequências econômicas. Citando Grossman & Helpman, os autores argumentam que a decisão de fazer parte de acordo comercial regional é determinada pelo grau de influência exercido por diferentes grupos de interesse, bem como pela preocupação do governo com o bem estar dos cidadãos (1999, p.603). Analisando a função das instituições

domésticas na temática apresentada, os autores sustentam que em última análise, a decisão de fazer parte ou não é tomada pelos formuladores de políticas (1999, p.604). A razão de tal argumento se encontra no fato de que, de acordo com os autores,

> "tanto suas preferências como a natureza das instituições domésticas condicionam a influência dos atores sociais em política comercial assim como afetam independentemente o fato dos Estados se engajarem ou não em iniciativas regionais comerciais"[41]

Baldwin (1995) observa que a proliferação de acordos de livre comércio seria resultado de um efeito dominó, no qual os países se vêem compelidos a assinar acordos preferenciais como forma de manutenção da competitividade de suas exportações. Exemplo que evidencia a ideia proposta é o acordo bilateral assinado entre México (exportador de agricultura) e Japão (exportador de produtos industriais). As exportações industriais japonesas perdiam competitividade para o México, uma vez que o país possuía acordos bilaterais assinados com Estados Unidos e União Européia. Apesar da pressão dos agricultores domésticos japoneses, o acordo foi assinado. Por consequência, a Austrália, que competia com o México na exportação de agricultura para o Japão, agora se vê menos competitiva, o que pode fazer com que procure um acordo de livre comércio com o Japão. A hipótese de Baldwin claramente remete ao impacto da internacionalização nas preferências dos atores domésticos, questão já discutida em seção anterior.

1.3.2. *A proliferação de acordos comerciais: conceitos e contexto*

A política comercial pode ser definida como o quadro completo de leis, regulações, acordos internacionais e posturas negociais adotadas pelos governos para a conquista de acesso a mercados para firmas domésticas (Goode, 2007). Bernard Hoekman e Michael Kostecki (2011) observam que a política comercial é, por definição, uma política de natureza nacionalista no sentido em que discriminam contra produtores externos, ou seja, representam a dimensão internacional de uma política doméstica. Por esse motivo, a política comercial se situa entre a política externa e a política econômica, fazendo parte do sub-conjunto que permeia as duas políticas. Talvez esta seja a origem das diferentes abordagens e das frustrações das abordagens políticas com as econômicas e vice- versa.

---

[41] *"both their preferences and the nature of domestic institutions condition the influence of societal actors on trade policy as well as independently affecting whether states elect to embark on regional trade initiatives"*

O pensamento teórico sobre a proliferação de acordos comerciais segue a mesma lógica observada nas abordagens regionalistas acima expostas, a saber, a divisão em interpretações políticas ou econômicas do fenômeno, com algumas especificidades. Uma delas é a divergência entre aqueles que consideram a proliferação de acordos comerciais como benéficas ou prejudiciais para o sistema multilateral de comércio.

Os que defendem que a proliferação de acordos comerciais são obstáculos[42] ao sistema multilateral de comércio iniciaram o debate em 1991 e 1992, especialmente com os artigos de Krugman no primeiro ano e Baghwati na segundo. Krugman aponta o que diz ser ingenuidade daqueles que defendem a ideia de que como o livre comércio é melhor que a proteção, qualquer movimento em direção ao livre comércio seria benéfico (1991, 3). Para Baghwati (1992) os acordos regionais de comércio poderiam significar a iniciativa de um espiral protecionista e enfraquecer o regime multilateral.

Por sua vez, Lawrence (1991) e Summers (1991) se apresentaram como os primeiros proponentes da ideia de que os acordos regionais de comércio são degraus[43] para a consecução de um posterior acordo multilateral, caracterizando a segunda melhor opção na ausência de um arranjo multilateral. Summers (1991, p. 296) assim resume a sua opinião sobre o assunto:

> I therefore assert and will defend the following principle: economists should maintain a strong, but rebuttable, presumption in favor of all lateral reductions in trade barriers, whether they be multi, uni, bi, tri, plurilateral. Global liberalization may be best, but regional liberalization is very likely to be good.

A opinião de Summers seria curiosamente adotada pela Organização Mundial do Comércio e seus membros, através da Declaração Ministerial de Doha em 2001, na qual os membros afirmavam que

> We stress our commitment to the WTO as the unique forum for global trade rule-making and liberalization, while also recognizing that regional trade agreements can play an important role in promoting the liberalization and expansion of trade and in fostering development.

Sejam interpretados como obstáculos ou como degraus para maior integração comercial entre os seus membros signatários, a proliferação de acordos ocorrida no período

[42] *Stumbling Blocs*, em inglês, na literatura.
[43] *Stepping Stones*, em inglês, na literatura.

pós-Guerra Fria não seguiu um movimento uniforme, seja em relação aos que dela fizeram, seja em relação ao conteúdo dos acordos, de forma que se faz importante mapear e conceituar os acordos assinados para os fins deste trabalho.

No momento em que um membro da OMC participa de um acordo comercial regional, através do qual concede condições mais favoráveis de comércio do que aquelas concedidas para outros membros da organização, este membro deixa o princípio da não-discriminação definido pelo GATT e pelo GATS. Todavia, aos membros da OMC é permitida a entrada nesses acordos em três condições específicas, transcritas abaixo[44]:

a. Os parágrafos 4 a 10 do artigo XXIV do GATT[45] permitem a formação e operação de áreas de livre comércio e de uniões aduaneiras que tangem ao comércio de bens;

---

[44] Organização Mundial do Comércio, *Regional Trade Agreements Database*.

[45] "4. As Partes Contratantes reconhecem que é recomendável aumentar a liberdade do comércio desenvolvendo, através de acordos livremente concluídos, uma integração mais estreita das economias dos países participantes de tais acordos. Reconhecem igualmente que o estabelecimento de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio deve ter por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios. 5. Em consequência, as disposições do presente Acordo não se oporão à formação de uma união aduaneira entre os territórios das Partes Contratantes ou ao estabelecimento de uma zona de livre troca ou à adoção de Acordo provisório necessário para a formação de uma união aduaneira ou de uma zona de livre troca, com a condição de que : (a) no caso de uma união aduaneira ou de um Acordo provisório concluído visando à formação de uma união aduaneira, os direitos aduaneiros, estabelecidos no momento da formação dessa união ou da conclusão desse Acordo provisório, não serão, no seu conjunto, no que respeita ao comércio com as Partes Contratantes estranhas a tais uniões ou acordos, de uma incidência geral mais elevada, nem os regulamentos de trocas comerciais mais rigorosos, que os direitos e as regulamentações aplicáveis às trocas comerciais nos territórios constitutivos dessa união, antes da formação de tal união ou da conclusão do acordo, segundo o caso (b) no caso de uma zona de livre troca ou de um Acordo provisório concluído visando a formação de uma zona de livre troca, os direitos aduaneiros mantidos em cada território constitutivo, no que respeita ao comércio das Partes Contratantes que não fazem parte de um tal território ou que não participam de tal acordo, no momento da formação da zona ou da conclusão do Acordo provisório, não serão mais elevados, nem as outras regulamentações de trocas comerciais mais rigorosas que os direitos e regulamentações correspondentes existentes nos mesmos territórios antes da formação dessa zona ou da conclusão do Acordo provisório, segundo o caso;
(c) e com a condição de que todo Acordo provisório, tendo em vista as alíneas (a) e (b), compreenda um plano e um programa para a formação de uma união aduaneira ou o estabelecimento de uma zona de livre troca num prazo razoável. 6. Se, em lugar das condições enumeradas na alínea (a) do § 5º, uma Parte Contratante se proponha majorar um direito de maneira incompatível com as disposições do Artigo II, o
procedimento previsto no art. XXVIII será aplicável. Na determinação das compensações, levar-se-á devidamente em conta a compensação que já tenha provindo das reduções do direito correspondente aplicado pelos outros territórios constitutivos da união.
7. (a) Toda Parte Contratante que resolva participar de uma união aduaneira ou de uma zona de livre troca ou de um Acordo provisório, concluído para o estabelecimento de tal união ou de tal zona, comunicará sem demora às Partes Contratantes e lhes fornecerá, a respeito dessa união ou dessa zona, todas as informações que lhes permitam endereçar às Partes Contratantes os relatórios e recomendações que julgarem apropriados; (b) Se, depois de ter estudado o plano e o programa compreendidos no Acordo provisório de que trata o parágrafo 5, de Acordo com as partes deste acordo, e ter devidamente em conta as informações fornecidas nos termos da alínea (a), as Partes Contratantes verificarem que o acordo não é suscetível de resultar em uma união aduaneira ou no estabelecimento de uma zona de livre troca, nos prazos previstos pelas partes de acordo, ou que tais prazos não sejam razoáveis, farão recomendações às partes do acordo. As partes não manterão nem porão em vigor, conforme o caso, tal acordo, se não estiverem dispostas a modificá-lo, tendo em vista essas recomendações. (c)

b. A cláusula habilitadora[46], que permite acordos comerciais preferenciais de comércio de bens entre membros em desenvolvimento
c. O artigo V do GATS[47] tratada dos acordos comerciais regionais na área do comércio em serviços para os países desenvolvidos e em desenvolvimento

A tabela abaixo demonstra os acordos em vigor por condição de assinatura.

Tabela 6: Acordos Comerciais Regionais em vigor, por tipo de notificação (até fevereiro 2014)

	Adesões	Novos Acordos	Total
GATT Art. XXIV (ZLC)	1	209	210
GATT Art. XXIV (UA)	7	10	17
Cláusula Habilitadora	2	35	37
GATS Art. V	4	117	121
Total	14	371	385

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da OMC.

Note-se que as atividades mais intensas de liberalização se dão nas áreas de livre comércio e de serviços, com baixa atividade no que se refere à criação de uniões aduaneiras.

Qualquer modificação substancial do plano ou do programa previsto na alínea (c) do parágrafo 5 deverá ser comunicada às Partes Contratantes, que poderão pedir às Partes Contratantes interessadas que a consultem, se a modificação parecer suscetível de comprometer ou retardar, indevidamente, a formação da união aduaneira ou o estabelecimento da zona de livre troca. 8. Para fins de aplicação do presente Acordo: (a) estende-se por união aduaneira, a substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que : (i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas
comerciais (com exceção, na medida necessária, das restrições autorizadas nos termos dos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios; (ii) e, à exceção das disposições do parágrafo 9 os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no
comércio com os territórios não compreendidos naqueles; (b) entende se por zona de livre troca um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (com exceção, na medida necessária, das restrições autorizadas nos termos dos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca. 9. As preferências previstas no parágrafo 2 do Artigo I não serão afetadas pela formação de uma união aduaneira ou pelo estabelecimento de uma zona de livre troca; poderão, entretanto, ser eliminadas ou ajustadas por via de negociação com as Partes Contratantes interessadas. Este procedimento de negociação com as Partes Contratantes interessadas se aplicará notadamente na eliminação das preferências necessárias para que os dispositivos das alíneas (a), (i) e (b) do parágrafo 8 sejam observadas. 10. As Partes Contratantes poderão, por decisão tomada por maioria de dois terços, aprovar as propostas que não estejam inteiramente de Acordo com as disposições dos parágrafos 5 a 9, inclusive, com a condição de que elas visem à formação de uma união aduaneira ou ao estabelecimento de uma zona de livre troca, no sentido do presente artigo."

[46] Adotada pelo GATT em 1979.

[47] "O presente Acordo não impedirá nenhum de seus Membros de ser parte ou de celebrar um acordo que liberalize o comércio de serviços entre as partes do mesmo, à condição que tal acordo: a) tenha uma cobertura setorial substancial, e b) estabeleça a ausência ou eliminação, no essencial, de toda discriminação entre as partes no sentido do artigo XVII nos setores compreendidos pela alínea (a) por meio: i) da eliminação das medidas discriminatórias existentes, e/ou ii) da proibição de medidas discriminatórias novas ou que aumentem a discriminação, seja na data de entrada em vigor daquele acordo ou sob a base de um período de tempo razoável, exceto para as medidas permitidas
em virtude dos artigos XI, XII, XIV e XIV bis."

Nem todos os acordos de integração regional econômicos são criados iguais. A classificação entronizada na literatura é aquela que divide os tratados em acordos de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns e união monetária. Tal tipologia hierarquiza os acordos de integração através da profundidade de integração conquistada num espectro contínuo, iniciando com uma área de livre comércio de um lado e uma situação de integração econômica total do outro, não havendo controvérsia na literatura quanto a isso.

Assim, uma área de livre comércio seria aquela na qual os bens de um país possam ser comercializados com outro sem tarifas, porém conservando a capacidade de cada país manter tarifas independentes para terceiros. Uma segunda etapa da integração seria a União Aduaneira, que é definida pelas mesmas características da área de livre comércio além de tarifa externa comum para terceiros não-membros. Avançando na integração, a criação de um Mercado Comum, que além das características presentes na união aduaneira, possui também a livre circulação dos fatores de produção. Por fim, a integração mais profunda se daria com a União Econômica Monetária, que possui, além das características já descritas, coordenação macroeconômica entre os países, incluído a utilização de uma moeda comum. Os acordos mais conhecidos do Brasil e do México são, portanto, nessa caracterização, união aduaneira[48] (MERCOSUL) e área de livre comércio (NAFTA), respectivamente.

A permissão para a notificação dos acordos em seus diferentes escopos está prevista no artigo XXIV, parágrafo 8 do GATT e no artigo V do GATS. Além disso, os membros da OMC podem notificar também a consecução de um acordo de escopo parcial, cuja previsão não se encontra no Acordo Constitutivo da OMC, mas se tornou praxe no comércio internacional. Em relação aos tipos dos acordos assinados, a tabela abaixo resume as informações encontradas:

Tabela 7: Acordos Comerciais Regionais Comerciais em vigor, por tipo de acordo, (até fevereiro 2014)

	Cláusula Habilitadora	GATS Art. V	GATT Art. XXIV	Total
União Aduaneira	9	--	17	26
Integração Econômica	--	121	--	121
Livre Comércio	13	--	210	223

[48] Apesar de receber o nome de Mercado Comum do Sul, a literatura é unânime em classificar o bloco como uma União Aduaneira com algum grau de imperfeição. Este fato será melhor analisado adiante.

Escopo Parcial	15	--	--	15
Total	37	121	227	385

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da OMC.

Portanto, o que se observa é que os acordos de livre comércio respondem por quase dois terços dos acordos assinados fora do sistema multilateral de comércio, sendo seguidos pelos acordos de integração econômica, que respondem por pouco menos de um terço do total.

Uma ressalva deve ser feita aos números apresentados, especialmente no que se refere à divisão entre acordos de comércio de bens e acordos de serviços. Segundo a OMC[49], as estatísticas mantidas sobre acordos regionais de comércio são baseadas em notificações ao invés do número físico de acordos, o que significa que para um acordo que inclua tanto bens quanto serviços, são contados dois acordos distintos, ainda que presentes em um único acordo físico. Assim, o número de acordos físicos, em vigor, encontra-se abaixo:

Tabela 8: Acordos Físicos em vigor, por cobertura, até fevereiro de 2014.

Bens	135
Serviços	1
Bens e serviços	116
Total	252

Fonte: Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da OMC.

O estudo da literatura que analisa as diferentes abordagens ao regionalismo e a especificidades relacionadas a um de seus sub-produtos, os acordos regionais de comércio, demonstra que as divisões propostas pelas tabelas apresentadas acima pouco fazem para solucionar definitivamente o conceito de "regional". Ravenhill propõe uma tipologia que assim classifica os tipos de acordos comerciais assinados fora do âmbito da OMC (2011, p. 176):

Tabela 9: Classificação dos acordos comerciais regionais, por critério geográfico

Bilateral		**Minilateral**	
Geograficamente concentrados	Geograficamente Dispersos	Geograficamente concentrados	Geograficamente Dispersos

[49] Organização Mundial do Comércio, *Regional Trade Agreements Information System, User Guide*, <http://rtais.wto.org/UserGuide/RTAIS_USER_GUIDE_EN.html>

Bilateral Dentro da região[50]	Bilateral Transregional [51]	Regionalismo[52]	Transregionalismo[53]	Interegionalismo[54]

Nota-se que Ravenhill introduz sub-classificação de escopo geográfico na tipologia proposta, descrevendo como integrantes do regionalismo em sua essência aqueles acordos que possuem concentração geográfica em determinada região, desde que compostos por três ou mais partes.

O presente trabalho analisa a proliferação de acordos comerciais fora do ambiente multilateral de comércio, e, mais especificamente, as razões que levaram Brasil e México a tomarem caminhos distintos diante deste fenômeno. Portanto, independe, para fins do trabalho, se os acordos assinados por estes países obedecem ou não lógica geográfica. Seguindo a lógica de classificação proposta pela Organização Mundial do Comércio, tal qual apresentada nas tabelas acima, define-se como acordo regional de comércio os acordos recíprocos de comércio entre duas ou mais partes. Assim, para o objetivo que norteia este trabalho, hoje, a melhor interpretação do termo regionalismo, quando associado ao fenômeno da proliferação de acordos comerciais, é aquela que o define como processo político caracterizado pela coordenação política da economia e cooperação entre os países envolvidos, sendo irrelevante se os mesmos são apenas dois ou constituem maior número (Mansfield & Milner 1999, p. 591-592). Nesse sentido, a proximidade geográfica é colocada em segundo plano, de forma que na concepção de regionalismo adotada, o acordo de livre comércio assinado entre o México e a União Européia ou entre o México e o Japão estariam contemplados como símbolos de atividade de comércio regional.

1.3.3 *Processo decisório, institucionalismo e a proliferação de acordos comerciais*

O expressivo aumento no número de acordos comerciais assinados entre os países aconteceu em paralelo ao significativo aumento do volume do comércio internacional ao longo dos anos. Trata-se de processo dinâmico, antes dominado pela tecnocracia, mas que atualmente é objeto de escrutínio público, fenômeno inimaginável em passado recente. Nesse sentido, a relação entre o interesse de atores não-estatais pelo assunto praticamente acompanha a importância que o mesmo recebe nos últimos tempos e em especial no período que se inicia após o fim da Guerra Fria. A política comercial hoje, por consequência, é, para

[50] Ex: Austrália e Nova Zelândia
[51] Ex: México e Japão
[52] Ex: NAFTA, Mercosul
[53] Ex: APEC
[54] Ex: Mercosul-União Européia

Capling e Low (2010), aquela que demanda a participação do empresariado, organizações da sociedade civil, *think-thanks,* consultores e acadêmicos. Essa demanda por pluralidade no processo decisório nem sempre é alcançada, de forma que o processo decisório em política comercial, no mundo, ganha contornos bastante variados. Assim, uma das questões associadas ao processo decisório em política comercial diz respeito aos determinantes desta variação.

As teorias relacionadas à formulação de política comercial se confundem com as demais teorias já existentes em relações internacionais e em análise de política externa. Inicialmente, o que se tem como gênero são teorias utilizadas para explicar o fenômeno regional, do qual a política comercial acaba sendo uma espécie, abordagem que já foi delineada na seção anterior. No nível sistêmico, teorias realistas, por exemplo, concentram-se sobre a maximização do poder, de forma que a política comercial, nesse caso, seria mero instrumento para o alcance de tal objetivo, como observa Gowa, em sua obra *Allies, Adversaries and International Trade* (1995). Por sua vez, teorias neoliberais de relações internacionais, embora apresentem contraste às premissas da corrente realista, também se utilizam de análise estadocêntrica que pouco contribui para iluminar o processo decisório em matéria de política comercial, pois fazem pouco para traduzir os constrangimentos sistêmicos em preferências políticas (Capling e Low 2010).

As análises do processo de formulação de política comercial existentes são em sua essência institucionais, ou seja, o resultado do processo é visto como decorrência da interação entre as regras, procedimentos e estruturas que constrangem os atores políticos e as ações destes. É essa a lógica que norteia as poucas obras específicas que existem sobre a formulação de uma teoria generalista para estudar o processo decisório na elaboração da política comercial, observada em Capling e Low (2010), Hocking (2004) e Milner (1999; 2012), entre outros. Um dos motivos para explicar a existência de baixo número de estudos que buscam a teorização específica sobre o processo decisório em política comercial pode ser o de que, embora cada dia mais complexa, esta guarda semelhança com outros processos decisórios em política externa que apresentam variáveis domésticas e influências internacionais[55].

Nesse sentido, é extensa a produção de análise de política externa que utiliza as negociações comerciais internacionais algum assunto a esta relacionado, como unidade de análise para o teste de hipóteses ou para o estudo da participação ou comportamento de um

[55] Tanto Hudson (2008) quanto Pinheiro e Sólomon (2013) apresentam excelente quadro evolutivo da literatura em análise de política externa.

ator político. Por outro lado, são inúmeros os estudos de caso sobre formulação de política comercial em relação a determinado país, que, todavia, não procuram oferecer teoria explanatória que possa ser generalizada. Para identificar as interações esperadas entre os desenhos institucionais e os atores políticos, são trazidas, nas seções seguintes, as ideias de Milner e Mansfield, Putnam e Hocking no que tange à formulação do posicionamento de um país, enquanto o conceito de *path dependence* será analisado sob a ótica do trabalho de Pierson e Skocpol, para contextualizar teoricamente a formulação de política comercial em face à proliferação de acordos regionais num *continuum* histórico.

1.3.3.1 Putnam, jogos de dois-níveis e as negociações comerciais

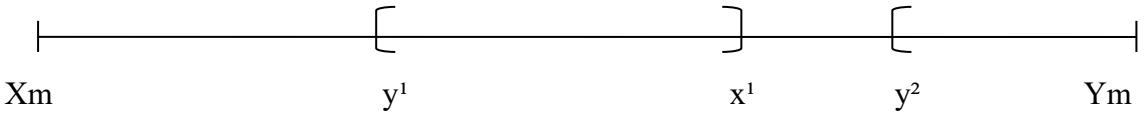
Considerando que a inserção regional comercial recebe influências tanto do plano doméstico como do plano internacional (quando da negociação de fato), um dos modelos teóricos que possibilita a análise dos temas propostos é o de jogo de dois níveis, proposto por Robert Putnam, com as devidas adaptações à situação em tela. Estas se fazem necessárias, pois o modelo de Putnam é estático, criado para explicar a interação entre o doméstico e o internacional em determinada negociação internacional, logo, não seria suficiente para explicar a possível variação do comportamento dos atores ao longo de determinado período. De todo modo, as ideias avançadas por Putnam são importantes e podem ser utilizadas quando da análise da negociação de um acordo específico no espectro de tempo acima referido.

A essência do argumento de Putnam é que os planos domésticos e internacionais estão interligados, de forma que o que acontece em um gera consequências no outro. Segundo Putnam, as negociações internacionais constituem um jogo de dois níveis[56], no qual no plano doméstico, diferentes grupos perseguem seus interesses através de pressão junto ao governo para que sejam geradas políticas que os favoreçam (1988, p. 434). Já no plano internacional, os governos nacionais procuram satisfazer as pressões domésticas, ao mesmo tempo em que procuram minimizar as consequências adversas das negociações internacionais (p. 434). Por

[56] "*It is convenient to analytically decompose the process into two stages:*
1. *Bargaining between the negotiators, leading to a tentative agreement, called Level I;*
2. *Separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement, called Level II* (1988, p. 436)

consequência, as decisões tomadas pelo mesmo ator (governo) nos planos doméstico e internacional devem ser voltadas ao equilíbrio entre as duas realidades.

Através da introdução do conceito de *win-sets*, Putnam estabelece que quanto maior o *win-set* em um determinado nível, maior a chance de acordo, uma vez que maior será a possibilidade dos *win-sets* doméstico e internacional encontrarem sobreposição. A figura abaixo procura ilustrar a ideia[57]:



Considerando uma negociação entre X e Y, na extrema esquerda da reta, Xm representa o melhor resultado possível para X, enquanto Ym, na extrema direita, representa o melhor resultado possível para Y. As figuras x^1 e y^1 representam os limites aceitáveis por X e Y. Dessa maneira, estando o acordo entre estas duas últimas figuras, possui as condições necessárias para que seja aceito. Entretanto, caso o *win-set* de Y correspondesse ao intervalo Ym - y^2, não haveria possibilidade de acordo, uma vez que não haveria sobreposição de *win-sets*.

Ademais, ressalta o autor que três fatores afetam o tamanho dos *win-sets*: as preferências e coalizões encontradas no nível doméstico; as instituições políticas do nível doméstico; e as estratégias de negociação no nível internacional. Relacionando os fatores citados com a figura acima e o tema desenvolvido neste trabalho, através da análise sugerida será possível estabelecer de que maneira os *win-sets* brasileiros e mexicanos são criados, sua flexibilidade, bem como seus limites.

Portanto, adaptando o modelo elaborado por Putnam para o estudo da inserção do Brasil e do México na temática dos acordos comerciais regionais, será necessária investigação sobre o papel exercido pelas instituições políticas no que tange à formulação de política externa comercial e as estratégias adotadas pelas lideranças dos países, no plano internacional, no período 1989-2012.

[57] Figura e explicação foram retiradas de Putnam (1988, p. 441).

1.3.3.2 Tsebelis, Mansfield e Milner e os *veto players*

A formulação proposta por Putnam, explicitada na seção anterior, trata da harmonização das políticas doméstica e internacional. O trabalho de Tsebelis (2002) e posteriormente de Mansfield e Milner (2012), que adotou a lógica de Tsebelis para o estudo da consecução de acordos comerciais regionais, trata da existência de *veto players* no sistema político, ou seja, dos atores individuais ou coletivos cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política.

O desenho analítico proposto por Tsebelis permite a comparação entre diferentes sistemas e regimes de governo, constituindo importante contribuição na literatura de ciência política. Entre as variáveis trazidas pelo autor, uma delas, a de poder de agenda, requer atenção especial e é abordada pelo autor no trecho abaixo transcrito (2002, p.2)

> In addition, political institutions sequence veto players in specific ways in order to make policy decisions. The specific veto players that present "take it or leave it" proposals to the other veto players have significant control over the policies that replace the status quo. I call such veto players *agenda setters*. Agenda setters have to make proposals acceptable to the other veto players (otherwise, the proposals will be rejected and the status quo will be preserved). In fact, they will select among the feasible outcomes the one they prefer the most.

Utilizando a lógica de Putnam, infere-se, portanto, que entre os atores que influenciam os tamanhos dos *win sets*, nem todos são criados iguais, o que faz com que um dos custos de transação da adoção de um acordo comercial regional seja a satisfação de todos aqueles atores com a capacidade de veto. Para Mansfield e Milner (2012), dois são os mais importantes aspectos em sistemas de governo: o grau de competição política e eleitoral e o grau de freios e contrapesos[58] encontrados no sistema político.

A ação de grupos de interesse poderia ser uma crítica à utilização do modelo de *veto players* na análise do processo decisório em matéria de acordos comerciais regionais, uma vez que não são dotados do poder de veto formal. Assim, o trabalho segue a lógica proposta por Mansfield e Milner (2012, p. 56-57) ao sugerir que os grupos de interesse, e, em especial o empresariado, afetam o processo decisório em política comercial de maneira indireta, moldando e balizando a posição do Executivo. Como defendem os autores, a posição do

[58] *Checks and balances*, no original.

Executivo *ex ante* reflete a influência política de importantes grupos de interesse e o mesmo ocorre em relação a outros *veto players*, como o Legislativo ou partidos políticos.

Os atores dotados do poder de veto influenciam o processo decisório não só pela aposição de voto decisivo, quer favorável ou contrário. Com efeito, em tese de doutorado defendida em 2010, João Ricardo de Souza aponta que o tempo de tramitação deveria ser a variável através da qual a relação entre Executivo e Legislativo deveria ser medida, em matéria de política externa. Mansfield e Milner avançam o mesmo argumento, sintetizando que os *veto players* podem afetar mais do que somente a probabilidade de aceitação de um acordo, alcançando também o tempo que leva para a sua conclusão e implementação.

A identificação dos *veto players* no processo decisório em política externa comercial no período 1989-2012, portanto, no Brasil e no México, torna-se indispensável para melhor entendimento das decisões tomadas nesta seara.

1.3.3.3 Hocking, clubes e a formulação da política comercial

Em trabalho de 2004, Hocking sugere tipologia para explicar as mudanças em curso na seara da elaboração da política comercial dos países quando do final do século XX. A mudança da agenda de negociações comerciais globais então em curso, exigia, segundo o autor, uma mudança no processo de consulta dos atores políticos domésticos, de modo a tornar o processo mais transparente e legítimo (2004, p. 4).

Neste sentido, é possível estabelecer relação entre o trabalho de Hocking e as obras acima citadas. Enquanto Putnam sugere a existência de dois níveis de negociação, e Milner e Mansfield tratam da interação entre os atores políticos na elaboração de acordos comerciais regionais, Hocking ocupa-se de propor classificação para o padrão de interação encontrado no nível doméstico, em relação às decisões de política externa na área comercial.

Como afirma o autor (2004, p. 11), os modelos de interação entre os atores da política externa comercial dependem de variáveis tais quais: regime de governo; intensidade do federalismo; distribuição constitucional dos poderes; cultura política. Assim, não são os modelos aplicáveis em sua totalidade ou de maneira uniforme de país para país. Todavia, três modelos se sobressaem, dentro dos quais é possível classificar o padrão de interação entre os

grupos com interesse na política externa comercial. Os modelos prescritos pelo autor são resumidos pelo quadro que se segue (2004, p. 12):

Tabela 10: Quadro sintético – Modelos propostos por Hocking

Modelo	Participantes	Objetivos	Características
Clube; Consultas Burocráticas Internas	Min. de Comércio e Relações Exteriores; Ministérios Setoriais	Coordenação Política em face da complexa agenda comercial	Sistema burocrático fechado; Conflitos entre áreas
Clube Adaptado; Consultas ao empresariado	Atores acima citados; Representação do Empresariado	Conselhos dirigidos; Adição dos recursos do setor privado	Abertura controlada; Debates sobre ganhos relativos
Interesses Multivariados; Consultas diversas	Variáveis; representantes da sociedade civil no processo	Construção de consenso em favor do livre comércio	Conexão com padrões da diplomacia pública; pode produzir uma crise de expectativas

A partir do modelo trazido por Hocking, tem-se que a primeira característica do modelo de clube é a interação entre atores do Executivo, o que implica a presunção de que a política externa comercial tangencia assuntos diversos e pedem a participação de ministérios setoriais distintos. A busca, nesses casos, é por coordenação horizontal e vertical da burocracia, que pode assumir posições conflituosas seguindo a lógica do *"where you stand is where you sit"*.

Em resposta à demanda por maior coordenação burocrática, emergiu o modelo de clube adaptado, de modo a estender a diplomacia comercial para aqueles por ela mais atingidos, ainda que sob as regras definidas pelo *"gatekeeper"*. Para Hocking (2004, p.13), esse modelo de formulação de política comercial

> "reflects the imperatives of the knowledge deficit noted above and the fact that business has become a necessary partner in dealing with an increasingly

> complex agenda. Thus the logic of the model is one of overlaying private sector advice mechanisms on to the policy process."

O terceiro modelo para formulação de políticas comerciais, segundo o autor, seria aquele que encerra uma participação plural no processo decisório em política comercial, seguindo a ideia de construção de consenso entre os participantes, nas bases do que se tem como diplomacia e política pública. Por consequência da participação de um maior número de atores, as consultas relacionadas a esse tipo de modelo podem produzir frustração quanto às expectativas sobre o resultado do processo em razão de interesses que se mostram muitas vezes conflitantes e incompatíveis.

Em resumo, o autor parte da tipologia apresentada acima para analisar a evolução do processo decisório da política externa comercial do Canadá e da União Européia, concluindo que os casos estudados evoluíram de um padrão de Clube para um modelo de grupos de interesses multivariados. Portanto, um dos objetivos do presente trabalho fazer enquadramento teórico semelhante, analisando a evolução do processo decisório em política externa comercial brasileira e mexicana, a partir da tipologia trazida por Hocking, de 1989 até 2012.

1.3.3.4 Pierson, *path dependence* e o acordo dominante

O processo decisório é, por definição, um processo dinâmico, variável quanto ao comportamento dos atores políticos no espectro temporal. Especialmente na área da política externa, em que tratados são negociados por muito tempo e relações construídas ao longo da história, as reversões de curso político embutem custos significativos, nem sempre explicitados quando da noção que presume a racionalidade momentânea. Como defendem Pierson e Skocpol (2002, p. 705-706) a análise histórica em trabalhos calcados na racionalidade dos atores é muito restrita, quase sempre ilustrativo, de forma a examinar resultados que podem ser explicados por um modelo racional particular.

No âmbito do fenômeno da assinatura de acordos comerciais regionais e no escopo temporal que o presente trabalho propõe, vale mencionar, entre os anos de 1989 e 2012, a existência de argumento teórico que perpasse o período faz-se essencial, uma vez que as decisões sobre acordos não são tomadas em vácuo. Para tanto, a ideia de que as decisões tomadas no processo regional comercial iniciado na década de 1990 influenciam aquelas que serão tomadas posteriormente é melhor explicada pelo conceito de *path dependence*, ideia

defendida por aqueles que fazem da parte da chamada escola do institucionalismo histórico, cujo principal expoente é Paul Pierson.

Com efeito, o objetivo do trabalho é identificar a evolução ou variação do processo decisório em negociações comerciais no Brasil e no México, para que posteriormente possam ser confrontados entre si. Assim, o cerne da investigação está na explicação dos arranjos institucionais e interação entre atores políticos ao longo do período delimitado. Assim, o *path dependence*, tido por Pierson como o mecanismo de retornos crescentes a que as instituições políticas estariam sujeitas, em razão da tendência inercial de reprodução das ações e do efeito *lock-in*, constitui premissa fundamental para o presente trabalho.

Pierson (2004) trata também do conceito de "momento crítico", fundamental para o entendimento da evolução das políticas comerciais de Brasil e México no pós-Guerra Fria. O início de uma nova onda regionalista, marcada pela proliferação de acordos comerciais caracteriza-se, sem dúvida alguma, como momento crítico, tal qual definido pelos institucionalistas históricos, momento de mudança significativa que tipicamente ocorre em países diversos. Como afirmam Pierson e Skocpol (2002, p. 700-701),

> "Outcomes at a critical juncture trigger feedback mechanisms that reinforce the recurrence of a particular pattern in the future. Such processes have very interesting characteristics. The can be highly influenced by modest perturbation at early stages. Once actors have ventured far down a particular path, however, they are likely to find it very difficult to reverse course. Political alternatives that were once wuite plausible may become irretrievably lost. Thus, events or processes occurring during and immediately following critical junctures emerge as crucial."

A premissa adotada por este trabalho é que o fim da Guerra Fria, que modificou os padrões de relacionamento externo dos Estados e iniciou processo de reconfiguração da estrutura bipolar antes encontrada no sistema internacional, constituiu um momento crítico. Especialmente no que se refere à política comercial, esse é o momento em que uma série de blocos econômicos estão sendo formados e escolhas cruciais para as futuras estratégias comerciais dos países estão tomando forma. A melhor evidência de que o momento era crítico é o fato de que diversas decisões posteriores em matéria de negociações comerciais, não só do Brasil e do México, tem trajetórias dependentes das decisões tomadas naquele momento. Isto faz dos acordos então assinados, o que este trabalho irá denominar de acordos dominantes, ou seja, aqueles que geram o efeito *lock-in* para os países que deles participam.

1.4. **O modelo teórico do trabalho**

É o fato de Brasil e México serem países democráticos, sob um regime presidencialista multipartidário, com instituições e regras definidas para os seus atores políticos, que faz com que seja adotada a premissa institucional para análise neste trabalho. E é em razão do período analisado cobrir pouco mais de vinte anos que o interesse do trabalho está em identificar o papel dos atores domésticos nas primeiras escolhas comerciais realizadas na década de 90, para após estudar as possíveis variações no comportamento dos atores políticos selecionados, bem como o seu possível efeito no resultado das escolhas do Brasil e do México.

As variáveis domésticas a serem estudadas, a saber, o papel do Executivo, Legislativo e grupos de interesse (em especial do empresariado), serão observadas através do filtro da literatura institucional acima apresentada. Nesse sentido, às interações em momentos estáticos de negociação de um tratado específico será aplicado o conceito de *win-set* trazido por Putnam. Ao processo decisório face à proliferação de acordos comerciais será aplicado o conceito de veto *players* presente em Tsebelis e posteriormente em Mansfield e Milner. Por conseguinte, uma vez analisados os papéis dos atores no processo decisório de política comercial, os mesmos serão enquadrados na classificação trazida por Hocking. Finalmente, constrangendo a liberdade de ação dos atores e perpassando as decisões tomadas após aquelas iniciais, do princípio da década de 1990, estará o conceito de *path dependence,* tal qual proposto por Pierson.

2. O MÉXICO E SUAS ESCOLHAS: COMO EXPLICÁ-LAS?

2.1 Aspectos basilares do sistema político mexicano

O México contemporâneo, tal qual o conhecemos, é produto da revolução que transcorreu de maneira intermitente no período da década de 1910 e 1920. Como afirma Camp (2014, p. 43) a perda populacional de mais de um milhão de pessoas deixou marca indelével na vida social mexicana. A revolução se expandiu por todas as classes e atingiu, embora em graus variados, todos os espectros da sociedade do país com o avanço das ideias de "mexicanização" e da necessidade de justiça social.

Por mexicanização, entende-se o nacionalismo que reafirma a importância do México e do seu povo, de maneira a promover a sua influência e prestígio, o que fortaleceu os valores e cultura mexicana, assim como o nacionalismo. Esta última característica (o nacionalismo) passaria a ser forte marca da economia mexicana, por consequência da visão de um Estado que seria o instrumento de regulação e ação econômica, educacional e cultural. O conceito de um Estado intervencionista como um ator econômico assim como um agente de reforma social foi reafirmado (pela Constituição de 1917 (HAMILTON 2011), que também consolidou a ideia de não-reeleição para o cargo de Presidente da República, um dos traços mais marcantes do sistema político mexicano, que seria estendido aos congressistas em 1932.

Em 1929, a história política do México passou por um momento que traria profundas consequências futuras, a partir da criação do Partido Revolucionário Nacional (PNR). O PNR surgiu para dirimir os conflitos existentes entre as elites econômica e política mexicana sem violência, não podendo, segundo Haber *et al.* (2008), ser definido como um partido político comum. Em 1946, o PNR mudaria o seu nome e se transformaria no PRI, o Partido Revolucionário Institucional.

O PRI, no curso do seu longevo domínio da política mexicana, conseguiu unir as elites urbanas sob o manto de um programa nacionalista, apesar de divergências pontuais. Como afirmam Haber *et al* (2008, p. 27) e Weldon (1999), a norma de não-reeleição existente no país, contribuía para a estabilização do sistema político ao permitir a ascensão e mobilidade de políticos promissores. Nas palavras de Haber,

> "The norm of rotation in Office (underpinned by constitutional prohibitions on reelection of the president and on consecutive reelection of federal and state legislators, state governors, and mayors and municipal councillors) helped stabilize the system because upwardly mobile politicians stood a good chance of eventually occupying public office, with its attendant opportunities for personal enrichment."

Torna-se fundamental, dessa maneira, entender que no período de domínio do PRI, o controle do partido significa o controle sistema político mexicano. Dados trazidos por Weldon (1999) indicam que até 1988 o PRI havia cedido apenas um assento para a oposição no Senado, número que aumentou para quatro no período 1988-1991 e diminuiu para três no período 1991-1994. Neste último ano, em 1994, o PRI elegeu governadores em todos os 32 estados mexicanos. Na Câmara dos Deputados, o cenário não era muito diferente e o mesmo autor demonstra que entre 1946 e 1961, o PRI venceu 90% das cadeiras em disputa, caindo para um patamar de 82% até 1976. Em 1991, o PRI venceu 62% das cadeiras, número que caiu levemente na eleição seguinte, em 1994, para 60%.

Em consequência da centralização do poder político em um único partido e ausência de competição eleitoral, um voto importava mais do que qualquer outro para a escolha do próximo Presidente mexicano: aquele vindo do Presidente mexicano do momento. Isso se dá pela política conhecida como *dedazo*, como ficou conhecida a capacidade do Presidente mexicano de apontar o seu sucessor. Poucas atitudes simbolizavam mais o sistema político mexicano do que a lógica do *dedazo,* que expunha com clareza a lógica da supremacia do partido político ante o sistema político. Assim, o presidencialismo no México durante os anos do PRI dependia menos dos poderes formais dispostos na constituição e mais no que Weldon chamou de extraordinária centralização do processo decisório dentro do partido (p. 255). Mario Vargas Llosa, em 1990, cunhou a expressão *"ditadura perfeita"*, para definir o poder de mando do PRI. Nas palavras de Llosa[59]

> "Mexico is the perfect dictatorship, because it is a camouflaged dictatorship. It may not seem to be a dictatorship, but has all of the characteristics of dictatorship: the perpetuation, not of one person, but of an immovable party, that allows sufficient space for criticism, provided such criticism serves to maintain the appearance of a democratic party, but which suppresses by all means, including the worst, whatever criticism may threaten the perpetuation of power."

Outro aspecto importante da tradição política Mexicana era a existência das chamadas *camarillas*, definidas como uma série de grupos verticais e horizontais entrelaçados

[59] Conferência na Cidade do México, organizada por Octavio Paz.

que operavam como redes políticas e profissionais (CAMERON E TOMLIN, 2000). Como o sistema político mexicano prevê a não-reeleição, a mobilidade entre os seus participantes é grande, fazendo com que as chamadas "estrelas" mantivessem um grupo de seguidores que os acompanhavam de uma posição para outra no governo. Com o tempo, essas redes se estendiam por toda a burocracia e sistema político. Como afirmam os autores acima referidos, as *camarillas* são baseadas numa relação patrão-cliente na qual o patrão oferece o trabalho ou influência, para em troca receber lealdade e confiança.

Em 1988, Carlos Salinas ascende ao poder em condições muito menos favoráveis do que aquelas encontradas pelos que o antecederam. Com efeito, as eleições presidenciais de 1988 simbolizaram o início de um processo de transição do que Vargas Llosa definiu como "*ditadura perfeita"*. Antes das eleições, o PRI se dividiu, e uma ala mais à esquerda do partido rompeu com o mesmo, apoiando a candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Em condições nebulosas[60] (HAMILTON 2011; WELDON 1999; SCHNEIDER 2010), Salinas sagrou-se vitorioso e procurou levar adiante um projeto modernizante, que seria a nova base de apoio do PRI. Roderic Camp (2010, p.137) inclui Salinas numa tradição de tecnocracia presente na política mexicana[61], pessoas relativamente jovens que estudaram nas melhores universidades do México e dos Estados Unidos, capazes de grande disciplina e preparo para o enfrentamento de complexas decisões como a negociação do NAFTA ou da dívida externa.

Salinas consegue eleger seu sucessor, Ernesto Zedillo, outro tecnocrata com formação em Yale (CAMP 2010), mas os dias do PRI estavam chegando ao fim. Nas eleições municipais e estaduais, os ganhos dos partidos oposicionistas aumentava e em 2000, o PRI possuía apenas três cadeiras a mais que o PAN, o Partido da Ação Nacional (Hamilton 2011). Peter Smith (2012) identifica na classe média um essencial componente para construção e ascensão de uma sociedade civil no México, que possibilitou a chegada da democracia eleitoral ao México. Coube a Vicente Fox, ex-executivo da Coca-Cola, quebrar o ciclo de poder presidencial do PRI (SMITH 2012, p. 61-63).

Assim como em outros países da América Latina, a transição de um regime autoritário para um de cunho democrático se deu por uma conjunção de fatores sociais, econômicos e políticos. A esses fatores, Hamilton (2011, p. 161), inclui os efeitos do processo de

[60] Os computadores que registravam os totais de votos deram pane e os resultados foram anunciados uma semana depois, com a vitória de Salinas com 50,1% dos votos.
[61] Salinas estudou economia no México e posteriormente estudou na *John Kennedy School of Government, em Harvard*.

globalização e mais especificamente da assinatura do NAFTA, que aumentaram a exposição da tema da democracia no México. Trata-se, no caso da autora, de uma hipótese clara de efeito *lock in.*

A competição eleitoral trazida pela derrota do PRI nas eleições presidenciais de 2000 foi observada também nas eleições em nível local, estadual e para a legislatura mexicana. Depois de quase setenta anos, o México saiu de um sistema de partido único, de fato, para um sistema presidencial multipartidário. Naturalmente, isso trouxe modificações para o processo decisório, pois significou a fragmentação do poder presidencial. A arena de decisões tal qual observada no governo Salinas, no qual o NAFTA foi assinado, havia sido modificada de maneira sensível. O efeito da democratização no México sobre o processo decisório em política comercial é analisado na próxima seção, a partir da análise da evolução da posição dos atores envolvidos.

2.2 **Aspectos Fundamentais da política externa mexicana**

"Pobre México: tão longe de Deus, tão perto dos Estados Unidos".[62] Em uma frase que se tornou famosa, o Ex-Presidente Porfírio Diaz ilustrava as dificuldades das relações entre o México e os Estados Unidos então no século XIX, mas na verdade poderia retratar qualquer outro momento da história dos dois países. O México tem cerca de três mil quilômetros de fronteira com a maior economia do mundo e o manejo de suas relações externas com aquele país constitui, indubitavelmente, o maior desafio da política externa mexicana e seu maior condicionante.

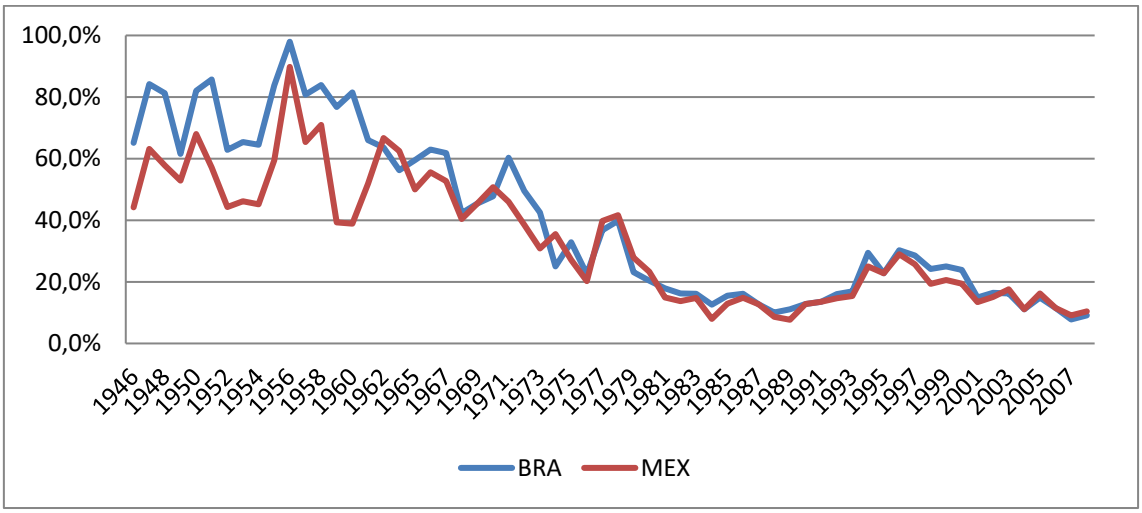
A questão remete ao século XIX, quando após conflito com o vizinho ao Norte, o México perdeu metade do seu território (CASTRO e LIMA 2005; CAMP 2014; HAMILTON 2011), fazendo com que a desconfiança se tornasse a marca das relações entre os países. A história de desconfiança talvez se mostre de maneira mais marcante em pesquisa realizada em 2010, que identificou que 20% dos mexicanos acredita que o país proclamou sua independência em face de colonização americana ao invés de espanhola (CAMP 2014, p.51). É a presença de um vizinho poderoso ao norte que dá à política externa mexicana, segundo Castro e Lima (2005), contornos defensivos e um nacionalismo de tintas antiestadunidenses.

[62] A frase, atribuída a Porfírio Diaz, pode ser encontrada numa série de publicações sobre o México, incluindo Jaffari, Osowski e Porter, 2010.

Em consequência, as ações de política externa mexicana procuraram, ao longo do tempo, produzir independência e diversificação nas relações do país com o vizinho ao Norte e com o resto do mundo. Adotando as prescrições existentes para potências médias, o México procurava as coalizões multilaterais como forma de contrabalancear a disparidade material existente para com seu vizinho. Foi por esse motivo que, em adição às teses cepalinas de dependência, o México se aliou aos países do então terceiro mundo em busca da mudança de algumas das regras do jogo econômico internacional nas décadas de 1960 e 70.

O desejo de independência aludida no parágrafo anterior é visível, por exemplo, no exame do quadro de votações realizadas no âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas, em que é possível observar, primeiramente, uma curva decrescente de convergência entre os países, assim como um comportamento um pouco menos convergente que o encontrado pelo Brasil, por exemplo. Embora a política externa mexicana tenha sido marcada pela busca pela independência, esta era realizada de maneira não-conflagrada em relação aos Estados Unidos, apesar de pontuais aumentos de tensão nas relações bilaterais, como nos casos das intervenções do vizinho na Guatemala e na República Dominicana (OLLOQUI 2006, 22).

Gráfico 4: Grau de Convergência das Votações na Assembléia Geral da ONU: Brasil e México x EUA



Fonte: Elaboração própria, a partir de database compilada por Strezhnev e Voeten, 2013, "United *Nations General Assembly Voting Data*".

A procura pela diversificação de suas relações internacionais remete às diferentes dimensões encontradas a partir da geografia e cultura mexicana, quais sejam, suas fronteiras com o Oceano Atlântico e Pacífico, a proximidade com a América Central e o Caribe e a dimensão da língua espanhola, uma vez que se trata do país de língua espanhola mais populoso do mundo. Além destas dimensões, é claro, a mais importante já abordada nos parágrafos anteriores.

O retrato histórico das relações bilaterais entre o México e os Estados Unidos visa reconstruir uma imagem hoje esquecida, de tensão e desconfiança entre os países. Um olhar para os dias atuais mostraria dois países interligados por um projeto econômico-comercial comum[63] e um dos erros muitas vezes cometidos nesse tipo de análise é a presunção de que sempre tenha sido assim, o que não foi o caso. Apesar da história de tensões e desconfiança, Lima & Fernández de Castro (2005, pp. 162-165) são da opinião de que os anos 1990 são caracterizados, na seara da política externa, por reformas neoliberais com o objetivo de estabelecer uma associação econômica sem precedentes com os Estados Unidos[64]. A aproximação comercial entre os dois países por ocasião do NAFTA constitui novo paradigma no relacionamento bilateral, e importa em ruptura com os padrões históricos até então observados. Como afirma Zabludovsky (2007, p. 281), um dos negociadores do NAFTA,

> "Después de todo, el TLCAN representó uma dramática ruptura con una política exterior que ponía énfasis en la diversificación, privilegiaba la presencia en los organismos multilaterales, y basaba las relaciones con EE.UU. en la desconfianza y el discurso ideológico."

Verifica-se, portanto, que a opção pela integração comercial com o vizinho provocou ruptura do comportamento esperado de uma potência média ou intermediária, assim como um afastamento dos traços presentes na política externa mexicana até então, o que pode ajudar a explicar os caminhos diversos tomados por México e Brasil, análise que será realizada em capítulo posterior, em sede de comparação.

Desde então, a política externa mexicana, no que se refere a sua principal variável, a relação com o vizinho ao Norte, tem sido marcada pela estabilidade na seara comercial e

[63] É evidente que os Estados Unidos exercem força gravitacional sobre o México muito superior àquela exercida pelo México em relação aos Estados Unidos.
[64] (2005, p. 163) *"En la década de 1990, Mexico procuró casi siempre sumarse a Estados Unidos em la mayoría de los asuntos internacionales y oponerse em escasos temas. Nunca antes em la historia de lãs relaciones entre los dos países pudo haberse escrito esta frase."*

econômica, mas de momentos de maior tensão em outros assuntos. À eleição de Fox em 2000 sucedeu-se período de lua-de-mel que resistiu até o atentado de 11 de setembro de 2001, ocasião a partir da qual a lógica de segurança adotada pelo governo americano impediu qualquer possibilidade de discussão da chamada "fronteira aberta" sugerida pelo então Presidente mexicano, que possibilitaria a livre circulação de pessoas. Ademais, o México possuía assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) por ocasião das discussões acerca da intervenção militar americana no Iraque, oportunidade em que o Presidente Fox manteve a decisão de não referendar tal ataque. O fato fez com que as relações entre os dois países esfriasse, na medida em que Bush esperava "disciplina" do México (CHABAT 2009, p. 16) .

Norteado pelo nacionalismo trazido pela Revolução Mexicana e o consequente desejo de promoção dos direitos sociais, o desafio mexicano em política exterior é conciliar estes com um país cada vez mais integrado aos fluxos globais de comércio e finanças, o que, em decorrência, torna o país mais sensível às variações econômicas do seu vizinho ao Norte, principalmente, e dos seus demais parceiros, de maneira secundária.

2.3 **O México no comércio internacional**

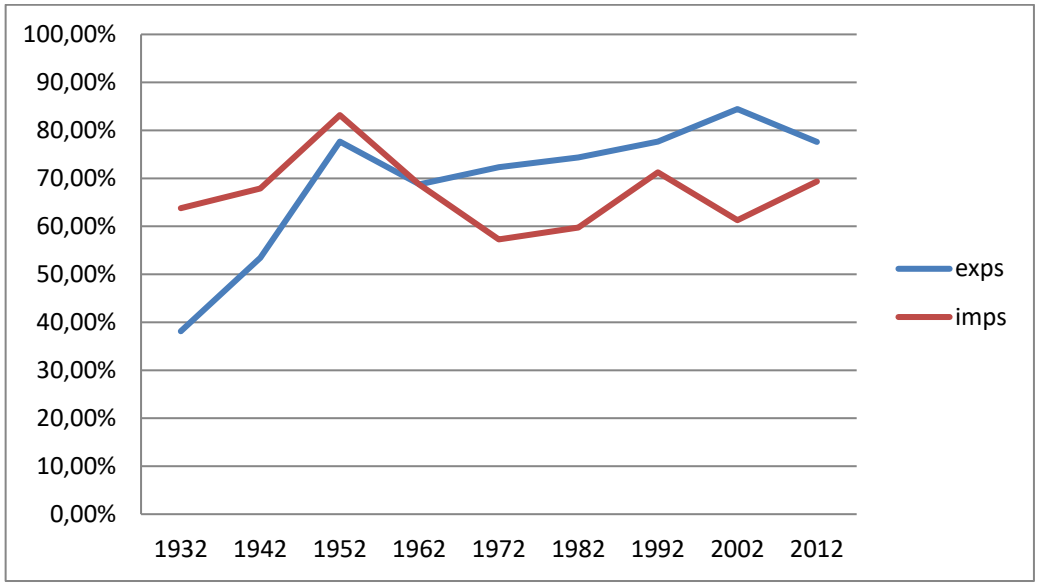
Segundo Negroponte (2013, p.2-3), os mexicanos são comerciantes internacionais por tradição, tendo importado pedras preciosas da América Central para enfeitar suas igrejas, seda da China e marfim das Filipinas, em troca de ouro, prata e alimentos. Com exceção dos tempos conflituosos da Guerra da Independência e da Revolução Mexicana, os mexicanos sempre olharam para além de suas fronteiras, de modo que o engajamento moderno dos mexicanos com o comércio internacional está enraizado nas tradições do passado.

Apesar da visão muito benévola trazida por Negroponte, da relação entre os mexicanos e o comércio internacional, o período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria é marcado por um protecionismo muito forte por parte do país e por políticas protecionistas, como por exemplo, a política de substituição de importações, de inspiração cepalina. A participação do investimento estrangeiro na economia era fortemente regulada, inspirada na tradição da "mexicanização". As medidas para proteção do mercado para as empresas mexicanas são muitas no período entre o período de 1940-1970, dentre as quais se destacam a lei que determinou que todas as companhias que funcionassem no México fossem majoritariamente controladas por mexicanos, durante a presidência de Camacho (1940-1946); durante a presidência de López Mateos (1958-1964), a lei que obrigou as

empresas petroquímicas a venderem suas operações para a *Petroleos Mexicanos* (PEMEX); a lei aprovada durante a presidência de Echeverría (1970-1976), que obrigava os novos investimentos estrangeiros realizado no México a serem acompanhados de mais de 50% de participação mexicana, além de sobretaxar as empresas estrangeiras, que em 1972 pagavam em média impostos da ordem de 46% de suas receitas (HABER et al, 2008, p.47). Resta evidente, portanto, que o desenvolvimento econômico mexicano esteve baseado numa forte intervenção estatal como modo de promoção do crescimento e da industrialização.

Um dos elementos fundamentais utilizados para o fomento da estratégia industrial do México foi, de acordo com própria Secretaria de Economia[65] do Governo Federal, o programa das "maquiladoras". Criado em 1966, seu objetivo era estimular o estabelecimento de fábricas processadoras intensivas em trabalho e orientadas a exportação, ao longo da fronteira com os Estados Unidos, oferecendo acesso livre de impostos às importações e maquinário, assim como a isenção do imposto sobre a venda e dos impostos sobre a renda. Dessa maneira, é importante ressaltar o papel dos Estados Unidos na pauta comercial mexicana, historicamente, conforme é possível observar no gráfico abaixo:

Gráfico 5: Percentual dos EUA nas Exportações e Importações Mexicanas (1932-2012)



Fonte: Elaboração própria, com dados da Subsecretaria de Comércio Exterior e do Correlates of War Dyadic Trade Dataset.

[65] Secretaria de Economia, *Evolucion del Comercio Exterior de México*, 2011.

Observa-se que a prevalência do mercado americano na pauta comercial mexicana é significativa, além de ser relativamente estável após a assinatura do NAFTA.

Em relação ao sistema multilateral de comércio, o México hoje é um de seus principais participantes, embora nem sempre o tenha integrado, uma vez que ingressou no regime de comércio internacional cujo GATT era o principal instrumento apenas em 1986. A entrada do México em meados da década de 1980 se dá durante forte crise econômica enfrentada pelo país, que encontrou em sua pauta comercial não-diversificada expressiva vulnerabilidade. Com efeito, durante os anos de alta taxa de crescimento econômico dos anos 70, as exportações de petróleo passaram de 15 para 70 por cento das exportações totais mexicanas entre 1976 e 1982, enquanto as exportações de produtos manufaturados caíram de 47 para 16 por cento deste mesmo total, fazendo com que a viabilidade econômica do país estivesse intimamente ligada ao preço internacional do petróleo, argumento ecoado por Hamilton (2011, p. 102).

A crise enfrentada na década de 1980 obrigou o México a pedir auxílio ao mercado e instituições internacionais para rolar sua dívida (HAMILTON 2011; OLLOQUI 2006; NEGROPONTE 2014) e o referido auxílio não viria senão acompanhado de reformas estruturais liberalizantes. Entre a possibilidade de decretação de moratória da dívida e os ajustes requeridos pelos bancos internacionais e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o México optou pela segunda alternativa, sendo a adesão ao GATT uma das características destas reformas de cunho neoliberal. No passado, a entrada no GATT havia sido rejeitada por membros do PRI que favoreciam o protecionismo, mas a partir de meados da década de 1980, nas administrações de La Madri e posteriormente Salinas, os tecnocratas liberais pró-reforma já haviam assumido o domínio do governo (CAMP 2010; HAMILTON 2011). De fato, essas reformas expressaram a continuação do desejo de liberalização iniciado uma década antes (ORTIZ MENA 2004, p. 216-220; ROSAS 2002; ZABLUDOVSKY 2007, p. 273-275).

A liberalização unilateral levada adiante pelo governo mexicano diminuiu de maneira drástica a tarifa média aplicada de importação, de 27% em 1982 para pouco mais de 2% em 2012[66]. A assinatura do NAFTA certamente colaborou fortemente para essa queda, uma vez que ressalvadas algumas exceções, o comércio com os EUA passaria a se caracterizar pela ausência de tarifas entre os países. Dessa maneira, se o período pré-liberalização foi marcado pela estabilidade em relação à estratégia adotada (o protecionismo), o período pós-

[66] Dados obtidos junto à Secretaria de Economia, ponderados por todos os produtos.

liberalizante também se fez estável, desta vez pela perseguição de uma estratégia de liberalização.

Ortiz Mena e Sennes (2005, p. 224-225) afirmam que a estratégia comercial mexicana pós-NAFTA é muitas vezes tida como promíscua, em razão do número de acordos comerciais regionais assinados. Tal estratégia, todavia, se justifica pelo desejo mexicano de se tornar um "*hub*", ou ponto de ligação entre o mercado dos Estados Unidos e outros mercados mundiais (ORTIZ MENA L.N. e SENNES 2005, p. 242; ROSAS 2002, p. 31-32). Assim, o México não só buscou e assinou um acordo com os EUA, mas também o fez posteriormente com a União Européia e o Japão, por exemplo, significando que o país possui acordos comerciais com as três maiores economias do mundo. Além disso, o país também possui acordos com outros países, especialmente latino-americanos de menor escala. Esses acordos possuem baixíssimo custo de oportunidade para o México e proporcionam um ponto de entrada para esses países no mercado norte-americano.

Os acordos de cunho regional assinados pelo México estão abaixo dispostos:

Tabela 11: Acordos Comerciais Regionais assinados pelo México

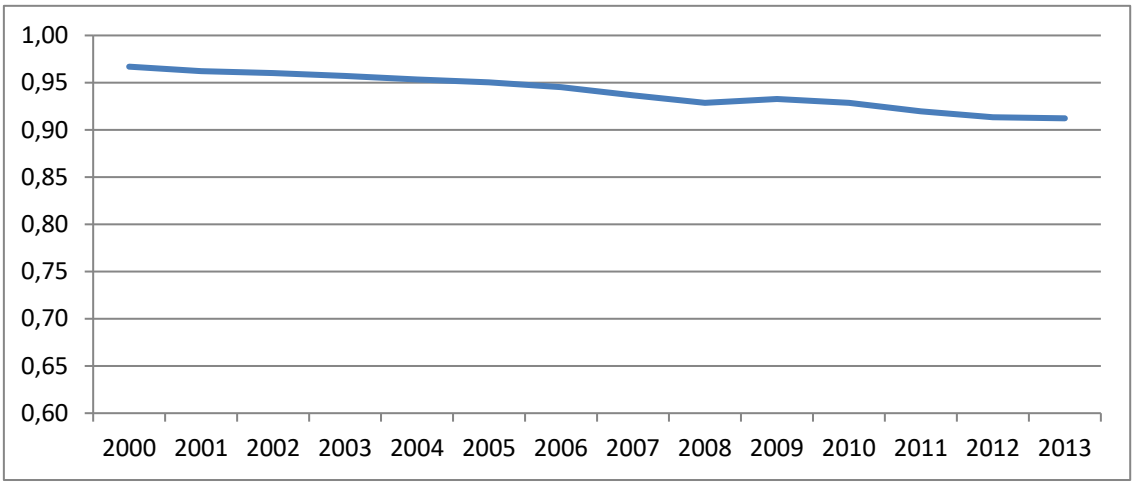
Nome do Acordo	Parceiros	Entrada em vigor	Tipo de acordo
NAFTA	EUA, Canadá	01.01.1994	LC
G3	Colômbia, Venezuela*	01.01.1995	LC
Mexico - Costa Rica	Costa Rica	01.01.1995	LC
México - Nicarágua	Nicaragua	01.07.1998	LC
México - Chile	Chile	01.08.1999	LC
México - União Européia	União Européia	01.07.2000	LC
México - Israel	Israel	01.07.2000	LC
México - Triângulo do Norte	El Salvador, Guatemala, Honduras	15.03.2001 15.03.2001 01.06.2001	LC
México - Associação Européia de Livre Comércio	Islândia, Noruega, Liechtenstein, Suiça	01.07.2001	LC
México - Uruguai	Uruguai	15.07.2004	LC
México - Japão	Japão	01.04.2005	LC
Acordo Único	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua	Pendente	LC

México - Peru	Perú	01.02.2012	LC
México - Panamá	Panamá	Pendente	LC
Aliança do Pacífico	Chile, Colômbia, Perú	Pendente	LC
Complementação Econômica 66	Bolívia	07.06.2010	Setorial
Complementação Econômica 55	Mercosul	01.01.2003	Setorial
ALADI -ACE 6	Argentina	01.06.2001	Setorial
ALADI - ACE 5	Uruguai	29.12.1999	Setorial
ALADI - APP 9	Brasil	27.07.2000	Setorial
ALADI - APP 29	Equador	18.09.1998	Setorial
ALADI - APP 29	Paraguai	18.09.1998	Setorial
ACE - 51	Cuba	24.11.1998	Setorial
APP - C5 Química	Uruguai	24.10.1996	Setorial
APP - C13 - Fonográfica	Uruguai	24.12.1996	Setorial
APP - C18 - Fotográfica	Uruguai	31.03.2000	Setorial
APP - C19 - Eletrônicos	Uruguai	19.04.2000	Setorial
ALADI - Abertura de Mercados	Equador e Paraguai	23.08.2000	Setorial

*A Venezuela saiu do acordo em 19 de novembro de 2006
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Economia do Governo Federal do México
Legenda: LC, Livre Comércio. Classificação do Sistema Internacional de Comércio Exterior da Organização dos Estados Americanos.

Conforme disposto no quadro acima, a atividade mexicana em matéria de assinatura de tratados de livre comércio é intensa. O gráfico abaixo apresenta a altíssima concentração de exportações realizadas para os países com os quais o México possui acordos de livre comércio, nunca menor do que 90% desde os anos 2000.

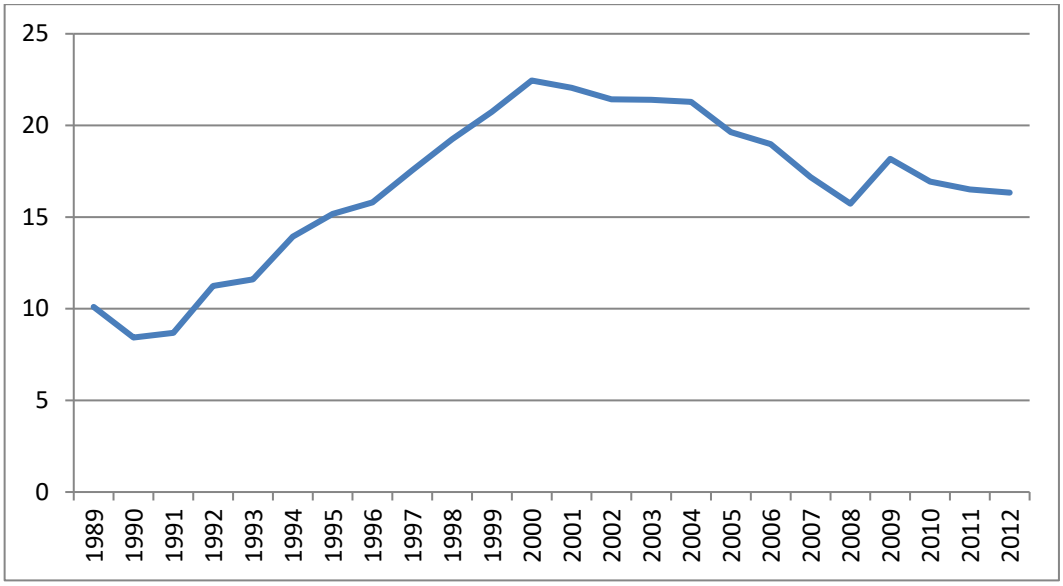
Gráfico 6: Exportações para parceiros de livre comércio / exportações totais, em %



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Economia

Finalmente, se não houve grande diversificação entre os parceiros comerciais mexicanos, especialmente no que se refere ao peso dos Estados Unidos nas exportações e importações mexicanas, o mesmo não pode ser dito dos produtos exportados pelo país. A pauta exportadora mexicana passou por drástica mudança. Em 1982, 78% das exportações do país eram relativas à petróleo, número que caiu para 15% em 1993 e posteriormente se estabilizou, sendo equivalente a 12% em 2012[67]. Em relação às manufaturas, que passaram a compor a maior parte das exportações mexicanas, o gráfico abaixo apresenta o percentual de manufaturas de alta tecnologia entre as manufaturas exportadas, para o período 1989-2012.

Gráfico 7: Manufaturas de Alta Tecnologia / Manufaturas Exportadas, 1989-2012, em %



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do *World Bank Development Indicators*

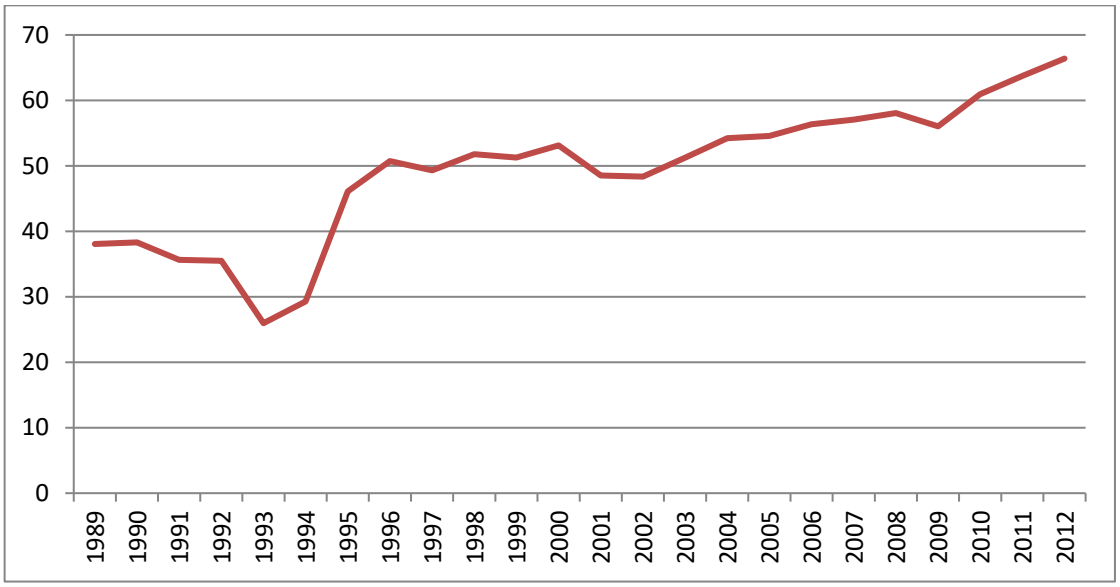
Outra questão relevante e não detectada apenas pela análise dos fluxos comerciais do país é aquela que se refere ao investimento direto externo. Embora este seja um assunto tangencial ao tema do presente trabalho, faz-se importante registrar esta externalidade positiva da assinatura de diversos acordos comerciais. Especialmente em razão da sua fronteira de mais de três mil quilômetros com os Estados Unidos, o México foi capaz de registrar um expressivo crescimento em investimento direto externo no país, tanto em números absolutos

[67] Elaboração própria a partir de dados do Banco do México.

como na relação com o PIB, que teve valores de 1,2%, 2,1% e 3% para os anos de 1989, 1994 e 2013, respectivamente.

Por fim, o efeito da estratégia mexicana em matéria de comércio internacional pode ser sintetizado pelo gráfico abaixo, que apresenta o peso do comércio internacional mexicano frente ao seu produto interno bruto, relação muitas vezes chamada de grau de abertura comercial.

Gráfico 8: Abertura Comercial no México, 1989-2012, em % do PIB



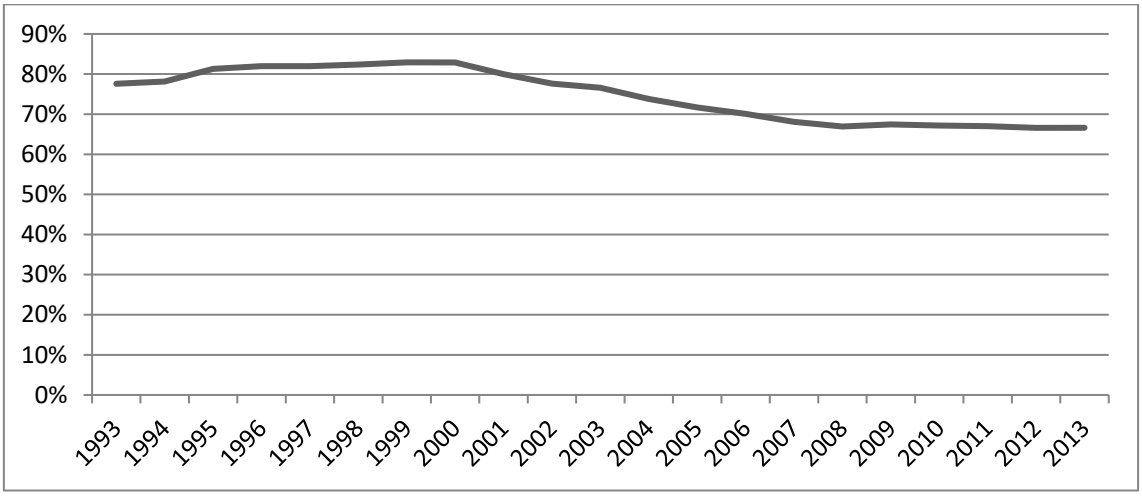
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *World Bank Development Indicators*

2.4. **O acordo dominante e o *path dependence*: O NAFTA**

A assinatura do NAFTA constitui, sem sombra de dúvidas, o mais significativo movimento mexicano na seara dos acordos comerciais regionais, afirmação que encontra argumento no peso que o NAFTA possui na pauta comercial mexicana, no efeito *lock-in* político e econômico que o acordo gera nas relações entre México e Estados Unidos, na diminuição do custo de oportunidade em razão de outros acordos comerciais e na marcante reversão da política externa mexicana até tal data.

O comércio internacional mexicano sempre teve como parceiro preponderante os Estados Unidos, conforme foi possível observar na seção anterior. O peso do comércio internacional realizado com Estados Unidos e Canadá é apresentado abaixo, para o período entre 1993 e 2013:

Gráfico 9: Comércio Internacional Mexicano com Estados Unidos e Canadá, em %

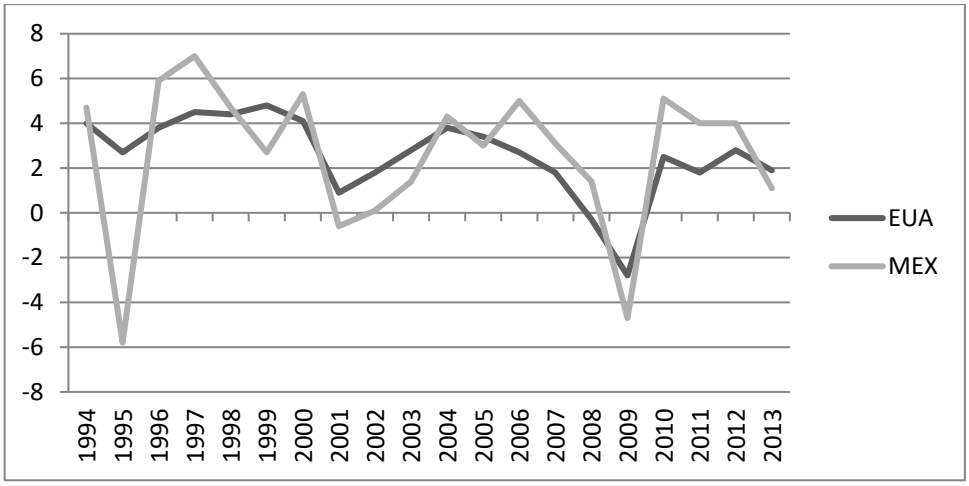


Fonte: Subsecretaria de Comércio Exterior, Secretaria de Economia

Percebe-se, portanto, que após a assinatura do NAFTA houve aumento no comércio entre os países, seguida de redução expressiva e estabilidade a partir de 2008. A assinatura de outros acordos comerciais, por conseguinte, teve relativo sucesso na intenção de diversificação dos seus parceiros comerciais como forma de diminuição da dependência existente.

A afirmação de que a nova relação com os Estados Unidos, a partir do NAFTA, aproxima ainda mais a economia mexicana à economia americana é incontroversa, dado o grau de interdependência comercial entre os países. O gráfico abaixo demonstra o crescimento do PIB anual dos dois países, no período compreendido entre 1994 e 2013:

Gráfico 10: Crescimento anual do PIB do México e dos Estados Unidos (%)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do World Bank Development Indicators

Embora a correlação entre os números do crescimento do PIB de México e dos Estados Unidos para o período não seja evidência cabal de causalidade, o índice de Pearson encontrado para o período é de 0,651, o que leva a conclusão de existência de correlação de moderada para forte.

Um exemplo da interdependência entre México e Estados Unidos se deu durante a crise do peso em 1995, ano no qual a economia mexicana retraiu mais de cinco por cento. O então Presidente americano, Bill Clinton, diante da crise do país vizinho, buscou a autorização do Congresso para dispor de uma linha de crédito de 50 bilhões de dólares para o México. Quando rejeitado, o Presidente se utilizou de medida executiva e aprovou a concessão de linha de crédito no valor de vinte bilhões de dólares, justificando a atitude no fato de que estava agindo no interesse nacional pois a crise no México poderia aumentar o fluxo migratório para o país, ameaçando empregos e a economia americana. Além disso, a quebra da economia mexicana iria prejudicar as exportações americanas para o país. Dois anos depois, quando do pagamento do empréstimo para os Estados Unidos na sua integralidade, o Presidente diria que:

> "some said we should not get involved, that the money would never be repaid, that Mexico should fend for itself. They were wrong. Today the American people can be proud that we did the right thing by Mexico and the right thing for the United States, and the right thing to protect global prosperity[68]."

[68] History Channel, disponível online em <http://www.history.com/this-day-in-history/clinton-authorizes-loan-to-mexico>

Outros autores assinalam este efeito – *lock in* político e econômico, entre o México e os Estados Unidos, entre eles Olloqui (2006), Hamilton (2011) e Maxwell e Tomlim (2000). Hamilton, por exemplo, defende que um dos motivos pelos quais Salinas buscou um acordo com Estados Unidos e Canadá foi a institucionalização das reformas econômicas, que tornaria difícil, quiçá impossível para um futuro governo subvertê-las. Registre-se, todavia, que tal visão não é unânime. Ortiz Mena L.N, em artigo escrito em 2007, compara as expectativas existentes pré-NAFTA com treze anos do acordo, chegando à conclusão que a previsão mais clara não se não se cumpriu, ou seja, o alinhamento da política externa mexicana à americana não se dá como resultado da dependência comercial, dando como um dos exemplos deste não-alinhamento os votos entre México e Estados Unidos na Assembléia Geral da ONU. Como afirma o autor, separar os efeitos diretos do NAFTA dos da abertura comercial mexicana é empreitada complexa, que torna obscura a apresentação das variáveis de causalidade.

Um argumento que não encontra resistência é aquele segundo o qual o México define a sua estratégia de inserção regional comercial ao optar pela assinatura do NAFTA. Dessa forma, ao optar pela integração comercial com a maior economia e mercado do mundo, a exposição a qualquer outra economia ou mercado através de um acordo de livre comércio representaria adição menor a comércio internacional já altamente concentrado.

Em relação à política externa, a assinatura do acordo conflita com o comportamento esperado de uma potência média, tal qual descrito na literatura. Como observado em seção anterior, o nacionalismo mexicano e a preservação de sua independência são valores prevalentes na política externa do país, simbolizada, muitas vezes pela animosidade e tensão existentes na relação com o vizinho ao Norte. A assinatura do NAFTA, por conseguinte, rompe com essa tradição.

Outra consequência diz respeito aos seus vizinhos ao Sul, da América Latina. Como afirmam Castro e Lima (2005, p. 151-152), o México tentou, através do NAFTA, diferenciar-se do seu entorno geográfico latino, objetivando converter-se em país de primeiro mundo. Neste sentido, cumpre lembrar as palavras de Ortiz Mena L.N e Amorim Neto (2005, p. 10-11) ao abordarem as percepções do México na sociedade brasileira. Os autores descrevem que o NAFTA representou ponto de quebra nas relações bilaterais em razão da opção mexicana de suposto alinhamento incondicional aos Estados Unidos. Por conseguinte, ao assinar o tratado de livre comércio com os Estados Unidos e Canadá, responsáveis por grande parte do seu comércio internacional, o México impinge custo altíssimo a uma possível reversão de curso,

tanto do ponto de vista político como do ponto de vista econômico. Salinas teria então atingido o seu objetivo de institucionalização das reformas levadas a cabo.

A afirmação acima, do sucesso de Salinas na institucionalização das reformas liberalizantes através do NAFTA, ganha força ao observar-se que os Presidentes que o sucederam mantiveram e expandiram a política de assinatura de acordos comerciais. Fox, por exemplo, objetivou expandir o NAFTA, para incluir a livre circulação de pessoa. Entre os candidatos à presidência desde a assinatura do NAFTA, o único que propôs a sua renegociação e esteve perto de governar o país foi Lopez Obrador. Ainda assim, a renegociação que o então candidato propugnava era pontual, relativa à proteção dos produtores mexicanos de milho grãos[69]. Seja por convicção ou por impossibilidade no retorno à decisão tomada em 1994, o México passou a ter o livre comércio como política de Estado. Estas consequências levam a discussão uma vez mais para Pierson e os efeitos do *path dependence*, além de ilustrarem a ideia da existência de um acordo dominante. Em razão da sequência das decisões tomadas, opções de inserção regional comercial que estavam disponíveis quando do fim da Guerra Fria simplesmente foram excluídas do conjunto de possibilidades tidas como minimamente racionais, uma vez que a reversão de curso posterior traria gravíssimas consequências políticas, econômicas e sociais.

2.5. **O papel dos atores nas negociações de acordos comerciais internacionais (1989-2012)**

2.5.1. *As atribuições das instituições na formulação da política comercial e processo decisório*

No período que se inicia ao final da Guerra Fria e vai até 2012, três são os momentos mais importantes relativos ao processo decisório em política comercial mexicana: a liberalização unilateral, iniciada em paralelo com a adesão ao GATT; a negociação e assinatura do NAFTA; a assinatura dos demais acordos comerciais do México, já em um ambiente político de multipartidarismo, após o fim dos anos de domínio absoluto do PRI.

Para análise dos principais atores em matéria de assinatura de acordos comerciais regionais, faz-se necessário, primeiramente, identificar as competências constitucionais a eles

[69] Washington Post, Mexico hopeful takes hard line against NAFTA, disponível online em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/17/AR2006061701073.html>

atribuídas. Nesse sentido, a Constituição Mexicana estipula a competência presidencial para a celebração de tratados, conforme descrito em seu artigo 89, inciso X, abaixo transcrito:

> **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: (...)
>
> X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Tal qual observado no inciso supracitado, cabe ao chefe do Executivo a prerrogativa da celebração de tratados, *ad referendum* do Senado Federal. Por sua vez, a competência do Senado em matéria de tratados internacionais se faz mais específica no artigo 76, inciso I, trazido abaixo:

> **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:
> **I.** Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
> Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Portanto, o México se utiliza de um sistema bifásico para a aprovação de tratados internacionais, o que é absolutamente esperado, em se tratando de uma democracia que privilegia os freios e contrapesos primeiramente pensados por Montesquieu quando de Espírito das Leis, no século XVIII. Por consequência, enquanto o Presidente possui poder de iniciativa em relação à assinatura de tratados, o Senado guarda poder de veto para a absorção do mesmo no ordenamento jurídico interno.

2.5.2 *O Executivo*

Conforme exposto na seção acima, as atuações do Executivo, Legislativo, empresariado e demais atores serão analisadas à luz dos três momentos destacados: a liberalização unilateral, iniciada em paralelo com a adesão ao GATT; a negociação e

assinatura do NAFTA; a assinatura dos demais acordos comerciais do México. Assim, o que se busca é identificar a existência ou não de *path dependence* no comportamento mexicano em matéria de comércio exterior, assim como analisar a posição variação de posições dos atores identificados durante o período de 1989-2012.

Para que uma estratégia comercial seja perseguida, é necessário que diferentes setores do Executivo interajam, uma vez que as negociações internacionais, na imensa maioria das vezes, abordam assuntos que sobrepõem diferentes entidades governamentais. De todo modo, alguma entidade há de liderar esta coordenação. No caso mexicano, tal liderança está a cargo Secretaria de Economia, mais especificamente sob a responsabilidade da Subsecretaria de Negociações Comerciais Internacionais da mesma, o que remete à indagação se esta foi sempre a estrutura existente.

A prevalência desta Secretarias vis-à-vis a Secretaria de Relações Exteriores (SRE) nas negociações econômicas internacionais, encontra origem na participação da Secretaria de Fazenda e Crédito Público (SHCP) durante as discussões travadas no âmbito da Rodada de Tóquio de liberalização, ainda no âmbito do GATT e antes da entrada do México no mesmo. Como explicam Schiavon e Ortiz Mena L.N. (2001), a partir de então foi criado um Secretariado de Negociações Comerciais Internacionais, presidido pela SHCP. Restava à SRE, portanto, o manejo dos aspectos políticos relacionados às negociações econômicas, que desde então ganhavam prioridade[70]. Tal qual afirmado por um integrante do alto escalão do governo mexicano em entrevista, a SRE era muito "independente", provavelmente fazendo alusão a segmento da burocracia tida como profissional, estável e, portanto, mais insulado de pressões políticas variadas.

A assinatura do NAFTA representava mudança fundamental da política externa mexicana em sua variável mais importante, justamente na relação com os Estados Unidos. Por consequência, a bem sucedida negociação de um acordo desta natureza requeria um esforço de coordenação intra-executiva e entre o Executivo e demais atores da sociedade. Em relação à coordenação entre os diferentes setores do Executivo, Salinas agiu rapidamente para assegurar que haveria uma só voz. Nesse sentido, a lealdade ao Presidente mexicano, advinda da política do *dedazo* e das *camarillas,* aliado ao controle do Senado por parte do PRI, garantia a Salinas a possibilidade de aplacar quaisquer opiniões divergentes. Como afirmam Schiavon e Ortiz Mena L. N.(2001), a equipe de Salinas era homogênea, e em razão disso

[70] Essa percepção é ecoada por Rubio, Rodriguez e Blum (1989, p.175), que afirmam que a política comercial dependeu da determinação presidencial para tanto, tendo na Secretaria de Relações Exteriores um ator marginal.

dedicou o seu tempo mais para implementar as reformas do que para conceitualizá-las: a tecnocracia liberal atingia o seu auge.

As entrevistas realizadas com diversos membros posicionados em setores diferentes do governo e sociedade deixam um retrato claro, quando da assinatura do NAFTA, da tentativa de Salinas de verticalização do processo para garantia de controle sobre o mesmo. Outros autores, de diferentes maneiras, apontam para o mesmo fenômeno. Schiavon e Ortiz Mena L. N.(2001, p. 743), por exemplo, citam entrevista do ex-chanceler mexicano Fernando Solano, na qual o mesmo afirma que o Presidente havia encarregado a Secretaria de Comércio de liderar a negociação do tratado, cabendo à SRE tratar das questões políticas a ele relacionadas. Ademais, os autores atentam para o fato da criação da *Oficina da Presidencia da Republica (OPR),* que tinha o condão de coordenar as diferentes agências burocráticas e encarregavam os membros do gabinete pessoalmente responsáveis pelas tarefas designadas pelo Presidente.

Cameron e Tomlim reforçam o papel de controle exercido pela presidência através de outra perspectiva, a das *camarillas*. Para os citados, a delegação dos poderes de negociação para Jaime Serra, então Secretário de Comércio, e mais especificamente para Hermínio Blanco, o seu Subsecretário de comércio internacional. Nas palavras de Cameron e Tomlim (2000, p. 8)

> Blanco was part of Salinas' camarilla, and when Salinas placed him in charge of the negotiations, he allowed Blanco to place members of his own camarilla in key positions within the NAFTA negotiating team. (…) Since Blanco was a direct protégé of Salinas, his camarilla's grip on the negotiations ensured that Salinas would be able to exercise control over the Mexican team.

Durante entrevista realizada na Cidade do México por ocasião de pesquisa de campo para esse trabalho, Jaime Serra foi perguntado sobre o sistema de *camarillas*, o controle exercido pela Presidência da República e a preferência pela liderança da negociação estar localizada na Secretaria de Comércio ao invés da Secretaria de Relações Exteriores. Serra preferiu não responder a pergunta sobre *camarillas*, afirmando que havia uma homogeneidade de pensamento, em especial, a prevalência da visão liberal sobre comércio internacional. Sobre o controle exercido pela Presidência, disse ver como algo natural, uma vez que se tratava, em suas palavras, "de um dos mais profundos câmbios de política no México desde a Revolução Mexicana e a ascensão do PRI ao poder". Finalmente, sobre a decisão de levar a liderança da negociação para a Secretaria de Comércio, Serra afirmou que estes estariam mais

preparados para as tratativas adiante em razão do seu treinamento sobre o tema. O ex-ministro reconheceu a existência de tensões entre a SRE e a sua Secretaria, mas afirmou que a centralização do poder na presidência era um importante fator para mitigar tensões mais profundas.

Jaime Zabludovsky, que era o segundo na cadeia de comando das negociações, também foi entrevistado para esse trabalho e suas conclusões não diferem das apresentadas por Serra. Outros membros do governo mexicano, ainda no governo por ocasião das entrevistas, que pediram para não serem citados diretamente, afirmaram que este era o tipo de negociação que só avançaria numa lógica burocrática interna verticalizada, ou seja, *top-down*.

Portanto, Salinas obteve sucesso na aprovação do NAFTA, do ponto de visto da burocracia interna, ao criar mecanismos de controle da mesma, além daqueles já existentes no sistema político mexicano. Como afirmou um entrevistado em janeiro de 2011, o Presidente foi meticuloso e agiu rapidamente para evitar qualquer obstáculo burocrático. Nas palavras deste membro do governo mexicano: "os tempos mudaram e o Presidente hoje, embora não tenha os poderes do passado, ainda os tem em grande quantidade. Para você entender a assinatura do NAFTA, entenda que era isso o que o Presidente queria. E isso era o suficiente, embora contasse com o apoio da burocracia econômica."

Após a assinatura do NAFTA, o México assinou outros diversos tratados de livre comércio, já num primeiro momento, com o PRI em declínio (no governo Zedillo) e posteriormente sem o PRI na presidência, após a eleição de Vicente Fox. Durante o governo de Zedillo, o México assinou tratados de livre comércio com Costa Rica, Nicarágua, Chile, União Européia, Israel, Associação Européia de Livre Comércio, El Salvador, Guatemala e Honduras. Muitos dos principais participantes da negociação do NAFTA continuavam no governo em funções proeminentes, como por exemplo Hermínio Blanco, que assumiu o cargo de Secretário de Comércio, e Jaime Zabludovsky, que foi o negociador-chefe do país nas tratativas para a assinatura de acordo de livre comércio com a União Européia.

Zedillo foi sucedido por Fox, que reestruturou algum dos ministérios, entre eles, a *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* (SECOFI), que seria incorporada à *Secretaría de Economia* (SE). A reestruturação não afetou a lógica para a discussão de acordos comerciais, uma vez que foi criada uma Subsecretaria de Negociações Comerciais Internacionais no âmbito da *Secretaría de Economia*. Posteriormente, em 2009, nova reformulação criou a Subsecretaria de Comércio Exterior, vinculada à Unidade de

Negociações Internacionais, com funções para negociar os tratados comerciais, conforme se depreende do trecho abaixo transcrito do Regulamento Interno da mesma:

> **ARTÍCULO 17.-** Son atribuciones de la Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales:
>
> **I.-** Coordinar estrategias para la participación de México en las negociaciones comerciales internacionales y coordinar las negociaciones respectivas, en el ámbito de su competencia;
>
> **II.-** Coordinar las negociaciones comerciales internacionales en las que México participe, en el ámbito de su competencia;
>
> **III.-** Coordinar en los procesos de negociación comercial internacional la participación de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y las consultas com éstas y los sectores involucrados, en el ámbito de su competencia;
>
> **IV.-** Coordinar la administración a los tratados de libre comercio en vigor en el ámbito de su competencia;
>
> **V.-** Atender las relaciones comerciales con otros países, bloques económicos y organismos comerciales internacionales en el ámbito de su competencia, y coordinar La participación de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y
>
> **VI.-** Fungir como enlace con las representaciones permanentes de México ante organismos comerciales internacionales, en el ámbito de su competencia.

Fox, por sua vez, seguindo a tradição de seus antecessores, assinou ao menos um acordo de livre comércio com um grande mercado, o Japão. Todavia, é necessário registrar que tanto Fox quanto principalmente seu sucessor, Calderón, já encontram um Legislativo e um empresariado um tanto mais crítico em relação à política de proliferação de acordos comerciais, conforme será analisado nas próximas seções.

Em suma, a coordenação intra-Executivo no México foi historicamente efetiva e o possível cabo de guerra entre a SRE e a SECOFI/SE não foi aprofundado em razão dos incentivos existentes e reformas realizadas para a verticalização das decisões presidenciais[71].

[71] Embora as negociações comerciais estivessem sob o mandato da SECOFI/SE numa política de relativa estabilidade durante o período analisado, Ortiz Mena L.N (2006) e Zabludovsky (2005, p. 282) observam que no início da administração Fox o chanceler Jorge Castañeda tentou transferir a Subsecretaria de Negociações Comerciais Internacionais para a SRE, encontrando como obstáculo Derbez, o Secretário de Economia. Quando este foi assumiu a titularidade da SRE em 2003, foi a sua vez de tentar a mudança do comando das negociações para a SRE, também sem êxito.

2.5.3. *O Legislativo*

No caso do México, quase setenta anos de controle político pelo Partido Revolucionário Institucional deram azo a um sistema político altamente concentrado. Por consequência, neste ambiente, a predominância do Executivo em matéria de política externa era esperada. Durante o período no qual o México liberalizou a sua economia de maneira unilateral, o PRI controlava aproximadamente 75% da Câmara dos Deputados e 98% do Senado (AMORIM NETO e SCHIAVON 2005, p. 189; CASAR 2002). Em oposição à situação encontrada no Brasil, onde é possível a defesa do argumento de que o Legislativo é relativamente ausente em matéria de política externa, durante os anos de governo do PRI seria difícil afirmar a mesma coisa, uma vez que o controle sobre o sistema político era tão vasto que não poderia ser claramente discernido se havia apatia política por parte do parlamento ou simplesmente disciplina partidária.

Foi esse apoio, embora um tanto menor durante os anos de Salinas, que permitiu ao Executivo mexicano perseguir um apoio de livre comércio com o Canadá e os Estados Unidos, país com o qual o México possuía relações históricas muito tensas. Quando o Executivo optou pelo NAFTA, após a entrada no GATT não ter gerado o aumento em investimento externo e um acordo com a Europa não ser possível (Ortiz Mena L.N. 2004, p. 221), não encontrou maiores obstáculos no parlamento, que aprovou o tratado assinado pelo Presidente por 56 votos a 2. Uma vez assinado o acordo com os Estados Unidos, o custo da assinatura de outros acordos comerciais regionais diminuiu, já que a estratégia de posicionamento como um *hub* para os Estados Unidos agora só se justificaria se levada até o fim.

Portanto, a liberalização unilateral promovida entre o final da década de 1980 e início da década de 1990 confunde-se com a absoluta prevalência do PRI sobre os demais partidos no sistema político mexicano. Salinas recebe um Legislativo com o PRI um pouco mais enfraquecido, mas ainda com capaz de executar suas políticas. Do ponto de vista das negociações realizadas na ocasião do NAFTA, a centralização do poder na figura do Presidente deixa o México numa posição negocial mais fraca, uma vez que não seria crível que um negociador mexicano indicasse a rejeição de alguma medida em razão de não-concordância por parte do Congresso. Usando a linguagem proposta por Putnam, Cameron e Tomlin (2000, p.230-231) argumentam exatamente nesse sentido, o que foi corroborado por dois membros do alto escalão do governo que participaram das negociações do tratado.

Naquele que foi o segundo tratado mais importante assinado pelo México, qual seja, o celebrado com a União Européia, o Senado mexicano também demonstrou amplo apoio à iniciativa do Executivo, aprovando-o por 89 votos a favor, com 11 votos contra e duas abstenções[72]. Os votos contrários vieram do *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), que apresentaram longa motivação por escrito na qual criticam a preocupação excessiva com os fluxos de comércio em detrimento de outros temas, o insulamento da equipe de negociação do Executivo e a rapidez com a qual o tratado estava sendo apreciado no Senado, que impedia, segundo o PRD, a participação efetiva do Senado mexicano sobre negociação tão importante.

Será que a transição para uma democracia multipartidária no México modificaria o apoio do Senado à estratégia comercial mexicana? Afinal, Vicente Fox é eleito em 2000, ano no qual o PRI não só perde a presidência como a maioria no Senado, depois de já ter perdido a Câmara em 1997 (AMORIM NETO e SCHIAVON 2005, p. 189). O número efetivo de partidos no Senado, que era de 1,03 em 1982 passou para 2,78 em 2000[73], e posteriormente para 3,7 em 2006, mantendo-se estável em 2012 (3,6)[74]. Seria possível, portanto, que maior fragmentação partidária levasse a um maior conflito quando da proposição de acordos comerciais.

Contudo, isso não aconteceu. A tramitação do tratado de livre comércio assinado entre Japão e México, um dos últimos a serem assinados, demonstra que tal qual os demais tratados assinados anteriormente, não foram encontrados obstáculos significativos para a sua aprovação. O resultado da tramitação no Senado, em 18 de novembro de 2004, não poderia ter sido mais claro: 78 votos a favor e nenhum voto contra[75].

A assinatura de acordos comerciais regionais durante os governos que sucederam a administração Salinas indica que o Presidente não teve objeção do Senado na execução da estratégia de proliferação de acordos comerciais, opinião que é partilhada por Ortiz Mena L.N. (2005), que afirma apesar de uma ou outra discussão de menor intensidade, os partidos políticos com representação no Senado apóiam a estratégia de assinatura de acordos comerciais levada a cabo pelo Executivo. Todavia, entrevista realizada com congressista mexicano indica existência de maior escrutínio das ações do Executivo nessa matéria, o que

[72] Diario de los debates, disponível online em <http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/57/3/SPO/d2_20_03_2000.pdf>
[73] Amorim Neto e Schiavon 2005,p. 189
[74] Cálculos próprios a partir de informações do Senado Federal mexicano.
[75] Diario de los debates, disponível online em <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=59&ano=2&id=14500>

pode ser ilustrado, por exemplo, pela aprovação da *Ley sobre la Aprobacion de Tratados Internacionales en Materia Economica*, vigente desde 2004. Na opinião do congressista entrevistado, a lei foi apenas uma mensagem de alerta do Congresso para o Executivo, pois segundo ele: "já temos acordos com os principais países. Com quem falta negociarmos"? De todo modo, a lei assim previa em seu artigo primeiro:

> Artículo 1. Esta ley es de orden público y tiene como objeto reglamentar el artículo 93 de la Constitución General de la República en materia de las facultades constitucionales del Senado de requerir información a los secretarios de estado, jefes de departamento administrativo, así como a los directores de los organismos descentralizados competentes sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio de mercancías, servicios, inversiones, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, doble tributación, cooperación económica y con las demás materias a que se refiere este ordenamiento cuando se relacionen con las anteriores.

Outros dispositivos da lei determinam a possibilidade de convocação de autoridades para prestar informações, a necessidade de que o tratado deve beneficiar a promoção do desenvolvimento mexicano e a consulta aos Poderes Executivo e Legislativo locais. Em 2005, o autor supracitado demonstrava receio de que a lei poderia tornar a condução da política comercial impossível, se mal utilizada. As evidências são de que isso não aconteceu, o que é corroborado não só pelas entrevistas realizadas com membros do governo e Legislativo, mas também com as negociações, por exemplo, da Aliança do Pacífico. Um membro do governo entrevistado indicou que seria inclusive natural que o Poder Legislativo tivesse interesse maior no assunto, quando considerado o peso que o comércio internacional mexicano tem no PIB do país. Como foi lembrado pelo entrevistado, maior peso no PIB se traduz em maior interesse da opinião pública, o que por sua vez traz mais incentivos para a participação do Legislativo[76].

De modo geral, é possível afirmar, à luz dos dados trazidos por Flores (2008, p. 124), que o Legislativo mexicano raramente faz oposição ao Executivo em matéria de política exterior. Na seara de ratificação de instrumentos diplomáticos, entre os quais estão inscritos os acordos regionais de comércio, dos 181 instrumentos internacionais submetidos à legislatura, apenas 2 foram rejeitados o que se em traduz em taxa de êxito de 99%. Em suma,

[76] Nesse sentido, Velazquez e Marín (2010), indicam, a partir da análise de resoluções não-vinculantes, uma crescente atividade legislativa em matéria de política exterior em geral, sem, todavia, que essa maior atividade tenha resultado em conflitos significativos entre o Executivo e o Legislativo. O mesmo assunto é abordado por González (2007), que indica que boa parte das propostas de reforma da relação Executivo-Legislativo no Congresso dizem respeito à aprovação bicameral dos tratados assinados pela presidência.

a democratização modifica a estrutura de incentivos dos atores políticos distintos que são partes do processo de elaboração da política exterior, comercial ou não. Assim sendo, é natural que a agenda comercial internacional do país seja alvo de maior escrutínio. O que fica claro, todavia, é que não há oposição no Legislativo à estratégia empregada pelo governo mexicano no que se refere a acordos comerciais.

2.5.4 *O Empresariado*

A negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte é o ponto de origem da coordenação entre o setor privado e o governo no México. Na ocasião, a administração Salinas não só estava tentando angariar apoio do setor empresarial, mas tinha também a necessidade de produzir conhecimento técnico sobre os impactos e consequências do livre comércio, para que pudesse tomar decisões num contexto de maior informação. Como resultado, mais de 140 comitês foram formados e mais de 170 estudos foram elaborados, indicando os pontos fortes e fracos de cada setor, que posteriormente foram negociados com membros do governo durante o processo de preparação para as tratativas do acordo (ZABLUDOVSKY 2007, p. 283; ALBA e VEGA 2002, p. 58).

A articulação presente durante as negociações do NAFTA contrastava com aquelas ocorridas durante a liberalização unilateral mexicana levada adiante antes das negociações comerciais que culminaram no acordo referido e no período que antecedeu a entrada do México no GATT, uma vez que estas haviam acontecido sem que estruturas formais de interlocução tivessem sido criadas. Até então, o empresariado mexicano era representado nas discussões comerciais pelas confederações criadas pelo governo em 1918 (CONCAMIN e CONCANACO)[77] e 1941 (CANACINTRA)[78], especialmente a última, durante a liberalização do GATT (ZABLUDOVSKY e PASTEL, 2010).

A complexa empreitada que se avizinhava, qual seja, a negociação do NAFTA, obrigaria o governo mexicano a articular com segmentos diversos da sociedade, em especial com os empresários, alguns dos mais impactados pelo acordo então em negociação. Para tanto, o *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE), integrado por diferentes câmaras e associações de comércio, indústria e agricultura, decidiu criar a *Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior* (COECE), cuja função era a de coordenar as relações

[77] *Confederación Nacional de Cámaras Industriales e Confederación Nacional de Cámaras de Comercio*
[78] *Cámara Nacional de la Industria de la Transformación*

entre o governo e o setor privado. Conforme assinalou em entrevista a este autor o Diretor-Geral do COECE, Rafael Urquiza[79], uma decisão fundamental para o sucesso da interlocução foi a organização do COECE em temas, ao invés de setores, o que poderia levar a um confronto entre setores com interesses conflitantes em livre comércio.

Além do COECE, os empresários mexicanos também estiveram presentes no *Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio,* que abarcava representantes empresariais, além de governamentais, sindicais e da academia. Todavia, como assinalam Alba e Vega (2002), além de Cameron e Tomlin (2002), a COECE foi a principal interlocutora do governo durante o processo de negociação do NAFTA, sendo responsável por uniformizar, o tanto quanto possível, a posição do empresariado mexicano em relação ao acordo. Conforme descrito por dois funcionários do alto escalão do governo mexicano, a participação da COECE se deu de maneira livre, porém restrita a um princípio: não haveria oposição à assinatura do tratado de livre comércio com os Estados Unidos e o Canadá. Em razão dos choques econômicos ocorridos no México no início dos anos 1980, a economia mexicana havia se tornado mais exportadora, o que levou as multinacionais e as empresas que com elas faziam negócios a se unirem à COECE no apoio à assinatura do acordo.

Liderada pela *Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior,* a coordenação empresarial se deu a partir de três princípios: (1) abertura, o que significava que a COECE permitiria a qualquer empresário ou associação empresarial fazer parte do grupo; (2) unidade, de modo a limitar os grupos de trabalho a um por setor particular; (3) representação, de maneira a garantir que os grupos de trabalho fossem formados por empresários com experiência no setor específico do grupo de trabalho ao qual pertenciam (ALBA e VEGA, 2002).

A participação da COECE durante as negociações seguiu a lógica daquilo que foi intitulado o "quarto ao lado"[80]. Segundo esta perspectiva, os representantes da COECE teriam livre acesso aos negociadores antes e depois das negociações, assim como nos intervalos das mesmas, para que pudessem avaliar as opções discutidas e as estratégias a serem seguidas. O COECE uniformizava as opiniões do empresariado mexicano, e, nesta medida possibilitou relação dinâmica e efetiva entre o governo e os interesses empresariais. A participação do COECE e sua ostensiva presença também auxiliava os negociadores mexicanos, que se

[79] Entrevista concedida em 16 jan. 2011.
[80] *Cuarto de junto*, no original em espanhol.

utilizavam da entidade para diminuir o *win-set* do país, uma vez que não poderia contar com o Legislativo para isso, já que tal ameaça não seria crível. Como afirmam Cameron e Tomlim (2000, p. 230), era a presença da COECE que possibilitava aos negociadores mexicanos dizerem "eu não posso fazer isso, a indústria irá me enforcar".

Embora a participação da COECE seja de maneira geral vista como um fator positivo, a crítica principal que recebe diz respeito à representatividade por ela simbolizada. Com efeito, a COECE reúne as principais empresas do país, deixando menor espaço para as pequenas e médias empresas. Em razão do custo de participação, tanto física (presença em viagens e negociações) quanto intelectual (produção de relatórios e conhecimento sobre o assunto), as pequenas e médias empresas possuem menos capacidade de se fazerem ouvidas (Ortiz Mena L.N 2005, p. 239; Alba e Vega 2002). A consequência direta da falta de recursos das pequenas e médias empresas mexicanas acarretou na participação menor destas nos foros de negociação internacional, inferior à sua representatividade interna. Sobre isso, a defesa da COECE, na pessoa de seu Diretor Geral, entrevistado para este trabalho, é de que a participação das pequenas e médias empresas poderia se dar através dos diferentes Conselhos, Câmaras e Associações, e não apenas por meio de sua representação direta. Para um representante do alto escalão do governo mexicano, o governo agiu bem ao estimular a interlocução via COECE, pois assim poderia garantir que haveria apoio à negociação.

Após a assinatura do NAFTA, houve relativa dispersão dos atores não-estatais nas negociações comerciais posteriores, o que também é verdade para o empresariado, que embora presente nas demais negociações (através do quarto ao lado e da COECE), não o faz com o mesmo grau de participação daquele encontrado no primeiro acordo assinado. O fenômeno é explicado por inferência lógica, uma vez que o NAFTA representa percentual tão significativo para o comércio internacional mexicano. Portanto, muito embora o governo não tenha tomado nenhuma medida para que houvesse menor interlocução entre o empresariado e o governo, a mesma se tornou proporcional à importância dos demais acordos assinados pelo país.

Em 1999, outra importante organização empresarial de comércio exterior foi criada, o *Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología* (COMCE), resultado da fusão do *Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales* (CEMAI) e do *Consejo Nacional de Comercio Exterior* (CONACEX). Foram entrevistados para esse trabalho tanto o Diretor Técnico da entidade como o assessor da presidência, Fernando Huarte e Arnulfo

Gómez, respectivamente. A partir das entrevistas, nota-se preocupação do setor industrial mexicano com políticas que possam afetar a competitividade do país. As entrevistas foram realizadas em 2011, quando o México considerava um acordo com o Brasil e com exceção de dois ou três segmentos da indústria mexicana, era palpável o descontentamento com a possibilidade de assinatura de novos acordos. Mais uma vez, a participação de pequenas e médias empresas no COMCE é bastante reduzida, assim como no COECE, pelos mesmos motivos anteriores, sintetizados na ausência de recursos suficientes para representação mais efetiva.

As consultas entre o setor privado e o governo foram tão bem sucedidas (na opinião de governo e empresariado) que se tornaram um elemento presente em cada negociação comercial ocorrida após a assinatura do NAFTA, desde a fase de pré-negociação até a implementação (ALBA e VEGA 2002, p. 58-61). Tal fato posiciona o México numa posição invejável no que tange ao conhecimento existente sobre negociações comerciais e ajuda a entender como a intensa estratégia de atividade comercial regional foi perseguida. Na próxima seção, a participação de outros atores não-estatais no processo decisório em política comercial é discutida.

2.5.5 *Outros atores*

As negociações relativas ao livre comércio no México, em especial no que se refere à assinatura do NAFTA, foram possibilitadas por um sofisticado desenho negocial que permitia a participação de atores diversos ao mesmo tempo, e guardava o controle decisório nas mãos do Executivo, dotado de claras preferências em relação ao tema. Para tanto, o processo decisório contou não apenas com a participação do empresariado, do Legislativo e de diferentes instâncias do Executivo, mas também da participação de membros da academia, sindicatos e organizações não-governamentais.

De antemão, é necessário reforçar a ausência da equação causal na qual maior participação significa maior influência no resultado do processo, especialmente quando se considera que quando da assinatura do tratado mais importante (NAFTA), o PRI ainda detinha controle considerável sobre o sistema político mexicano. Como afirmou um ex-membro do governo mexicano, havia um objetivo claro e não só a vontade como a necessidade de incluir diferentes representantes da sociedade, desde que não colocassem em risco o objetivo perseguido.

Blanca Torres (2010) mostra que a academia mexicana, ainda que concentrada em poucas universidades, já participava das discussões comerciais que aconteceram por ocasião da acessão ao GATT, através da contratação pela SECOFI de acadêmicos destinada a estudos particulares, como o de serviços. Tal participação, que antes carecia de formalidade, seria expandida e formalizada durante as negociações do NAFTA, em especial com a criação do Conselho Assessor do Tratado de Livre Comércio, que reunia representantes da academia, empresariado, sindicato e outros segmentos sociais. A existência do Conselho é um fator positivo para a pluralização do processo decisório em relação à assinatura de acordos comerciais, mas também é importante relativizar sua importância, pois como observa Ortiz Mena (2005), o Conselho se reuniu 28 vezes entre o período de 1994 e 2000 e nenhuma vez durante a Administração Fox.

Se não houve oposição do empresariado e as da academia foram em maior parte *ex post facto,* o mesmo não pode ser dito da posição da *Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RED).* Zabludovsky e Pasquel entrevistaram representantes da RED (2010, p. 114) e concluíram que seus membros

> "(...) indicated that the participation process in discriminatory. In their opinion, the Mexican authorities do not take into account, or do not Grant equal consideration to, opinions expressed by associations or organizations that do not share their views or goals. Furthermore, officials from the Action Network were of the opinion that the authorities always provide them with irrelevant information and consult them only to comply with transparency requirements"

Mais uma vez, a questão se faz presente: como medir a pluralização do processo decisório? Nos membros à mesa? Ou no resultado do processo, que reflete as diferentes posições colhidas? O processo decisório em relação aos tratados comerciais regionais assinados é plural no México, se observados os poderes formais dos participantes e o fato de que diversos representantes tem a sua opinião registrada. Todavia, é importante ressalvar a dificuldade de transformação da participação em efeito no resultado do processo. Sem esta, a pluralização do processo decisório, tal qual apresentada, apenas oferece cobertura de legitimidade à estratégia dos atores preponderante.

Por sua vez, os sindicatos não tiveram papel preponderante nas negociações que resultaram no NAFTA ou nas que a seguiram, o que não é surpreendente quando se identificam os sindicatos que tomaram parte no Conselho Assessor acima referido. Todos

possuíam conexões históricas com o PRI e por essa razão deles era esperada a concordância com o acordo (MAXWELL e TOMLIN 2000; ORTIZ MENA L.N 2005). Os acordos que se seguiram ao NAFTA, seguindo lógica já apresentada anteriormente, complementam a decisão de estratégia primordial traçada pela opção norte-americana, de forma que as demais forças políticas existentes, entre as quais os sindicatos, não apresentaram maior oposição ao desejo governamental.

2.6 **Vetos, jogos de dois níveis, clubes e *path dependence*: explicando as opções mexicanas**

Conforme observado anteriormente, após a Segunda Guerra Mundial o México praticou política comercial que pode ser definida como defensiva, caracterizada pela estratégia de industrialização por substituição de importações e pela ausência do país no GATT até meados da década de 1980. Tal estratégia se coadunava com o sistema político mexicano, assim como as expectativas deste advinda, em especial, a defesa do nacionalismo, inclusive na sua vertente econômica.

A liberalização unilateral ocorrida no final da década de 1980, que marca a ruptura do país com a lógica até então empregada, requer a investigação de suas razões e da possível presença de mudança no processo decisório interno. Para tanto, a resposta é negativa. Não houve, durante o processo de liberalização unilateral da economia, mudança no quadro político interno que a justificasse. Todavia, as pressões internacionais, tanto econômicas quanto políticas, modificaram a preferência dos tomadores de decisão.

Como observado nas seções anteriores, o sistema político mexicano, quando da liberalização unilateral, era absolutamente concentrado em um só partido, o PRI, dando azo à criação da expressão “ditadura perfeita”. Assim sendo, os atores com capacidade de veto no sistema político mexicano, embora existentes do ponto de vista formal ou institucional, na prática, não ofereciam maior resistência aos desejos do mandatário do Poder Executivo. Assim sendo e conforme observado nas seções anteriores, eram muitos os incentivos existentes para que o Presidente fosse capaz de avançar suas políticas.

A assinatura do NAFTA ocorre num período no qual o PRI ainda guardava significativo poder político, embora em trajetória descendente. Portanto, as linhas-mestras do sistema político mexicano ainda persistiam quando da assinatura do acordo, que não encontrou maior resistência quando da aprovação pelo Senado Federal, tornando a existência de um ator institucional com poder de veto pouco relevante. Os acordos que sucederam o

NAFTA, por sua vez, encontraram no Senado expressivas maiorias, apesar de terem sido aprovados sob presidências distintas e em um ambiente político já caracterizado pelo multipartidarismo. Portanto, conclui-se que o Senado, enquanto ator com poder de veto institucional, dele não faz uso.

Do ponto de vista dos jogos de dois níveis, a centralização do poder político novamente contribui de maneira expressiva para que a rejeição dos tratados negociados pelo nível doméstico não fosse uma preocupação maior. Somado à isto, houve a calculada e planejada ação do governo mexicano para evitar ruidosa oposição ao acordo. O empresariado, na ausência de credibilidade do Legislativo enquanto ator capaz de mudar as preferências do Executivo realizou este papel, sendo instrumentalizado para tanto pelos negociadores mexicanos quando das negociações do acordo. Afora esta instrumentalização para fins negociais o empresariado mostrou-se favorável ao acordo do NAFTA, especialmente quando se infere a posição empresarial a partir da COECE, que cumpria o papel da interlocução entre o governo e o empresariado. Os demais atores com interesse na negociação igualmente mostraram-se favoráveis, exceção feita à RED. As negociações que sucederam o NAFTA não observaram grandes mudanças nas posturas dos atores do nível doméstico, embora possam ser identificadas algumas críticas vindas do empresariado mexicano, carente de políticas que pudessem auxiliar na competitividade do país, segundo os próprios.

De acordo com os modelos propostos por Hocking para enquadramento do processo de formulação de política comercial, três seriam as possibilidades: clube, clube adaptado e interesses multivariados. Entre as pessoas entrevistadas, 11 delas voluntariaram sua opinião, sendo que 7 identificaram o modelo como de clube adaptado e quatro como um modelo de interesses multivariados. Em geral, a motivação para enquadramento no modelo de clube adaptado era o fato de que, especialmente na negociação do NAFTA, houve forte ação governamental para controle do processo, de forma que embora tenha havido maior participação de outros atores, essa se deu em limites bem delineados pelo Executivo mexicano. Por outro lado, há de se considerar, ressalvada a oposição da RED, que não se identifica no México grande oposição à estratégia estabelecida pelo país, de forma que a participação de setores e interesses diversos no processo decisório não modifica de maneira expressiva o seu resultado. Em suma, pode-se dizer que o México se posiciona entre o modelo de clube adaptado e um modelo de interesses multivariados.

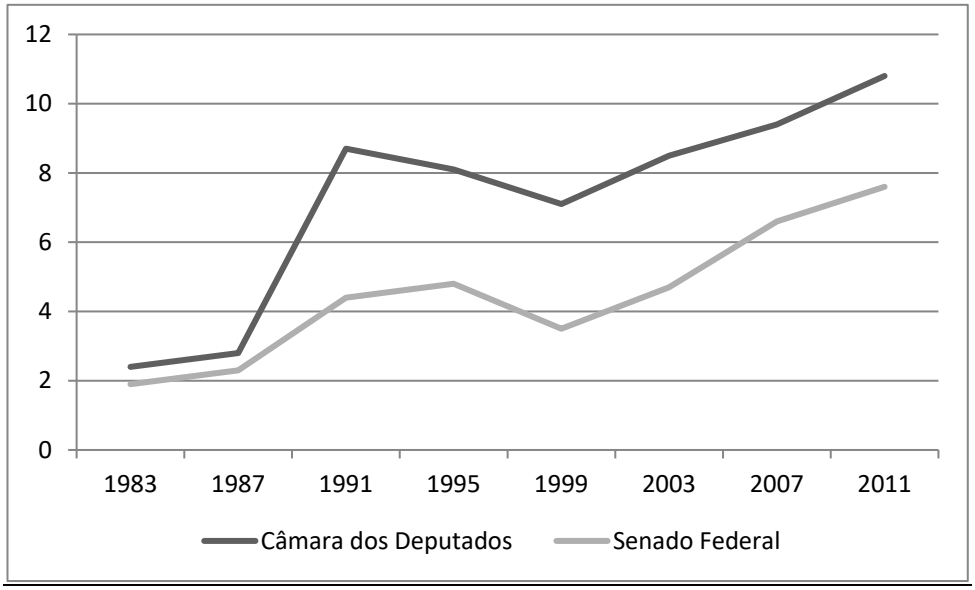
Em relação à dependência da trajetória inicialmente percorrida pelo governo mexicano, a inferência lógica é tão simples que quase dispensa maiores explicações. A sequência das ações governamentais mexicanas em matéria de proliferação de acordos comerciais se dá com a assinatura de um acordo com o seu maior parceiro comercial, além do Canadá, responsáveis, coletivamente, por aproximadamente três quartos do comércio internacional mexicano. Uma vez tomada tal decisão, o custo de assinatura de qualquer outro acordo é reduzido drasticamente. Além disso, a assinatura de outros acordos favoreceria o México como destino de investimentos para empresas que visassem exportar para os Estados Unidos. Ou seja, a não-assinatura de outros acordos não faria sentido político, econômico ou lógico. Ao mesmo tempo, uma vez assinado o acordo com o seu maior parceiro comercial, que modifica a história das relações entre os países, o custo político da reversão de tal decisão seria, na hipótese de quantificação, incalculável. Utilizando a lógica proposta por Pierson, as opções de engajamento comercial regional existentes antes da assinatura do NAFTA simplesmente não estariam presentes posteriormente, estando a este condicionadas.

3. O BRASIL E SUAS ESCOLHAS: COMO EXPLICÁ-LAS?

3.1 O sistema político brasileiros: aspectos fundamentais

O ano de 1989 é marcante para a sociedade brasileira, pois assinala, após quase três décadas, o retorno desta às urnas para eleições presidenciais diretas. Assim, as eleições de 1989, com a participação de vinte e dois candidatos, lançam a jovem democracia em um sistema político presidencialista multipartidário, caracterizado pela fortíssima fragmentação legislativa. A tabela abaixo apresenta o número efetivo de partidos nas casas legislativas brasileiras, calculados a partir da utilização do índice proposto por Laakso & Taagepera (1979), demonstrando o aumento da fragmentação no Congresso Nacional, especialmente após a redemocratização.

Gráfico 11: Evolução do Número Efetivo de Partidos no Brasil, 1983-2011



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Câmara e do Senado Federal, além de presentes em Amorim Neto & Schiavon (2005); Amorim Neto & Coelho (2008)

Conforme se depreende dos números acima apresentados, a altíssima fragmentação encontrada nas casas legislativas é uma das características mais importantes do sistema político brasileiro, premissa do termo "presidencialismo de coalizão", que identifica a necessidade do Poder Executivo em articular apoios de partidos diversos para o bom manejo da governabilidade. Com efeito, na impossibilidade do partido vencedor da eleição

presidencial atingir a maioria legislativa por si só, não lhe restaria outra opção. Por inferência lógica, quanto maior a coalizão, mais difícil é sua coordenação.

Enquanto o multipartidarismo acentuado tornou-se uma constante do sistema político brasileiro, pouco mais de seis anos após a entrada em vigor da Constituição de 1988, o mandato do Presidente da República foi reduzido de cinco para quatro anos, e dois anos depois, em 1997, foi aprovada emenda constitucional que possibilitava a reeleição para cargos do Executivo, o que naturalmente inclui a Presidência da República e muda o cálculo da relação entre o Congresso e o Executivo. Como lembra Amorim Neto (2002, p. 58), entre os anos de 1988 e 1995, 1249 medidas provisórias foram editadas, dentre as quais 862 foram resultado de reedições de medidas não apreciadas pelo Congresso no prazo legal de 30 dias. O fenômeno é símbolo daquilo que Mainwaring (1997) identifica como poderes proativos excepcionalmente fortes e poderes reativos significantes, conferidos pela *Magna Carta*. Amorim Neto e Santos (2003) vão além, indicando que "a Constituição de 1988 concede ao chefe do Executivo o mais vasto arsenal de prerrogativas legislativas entre os regimes presidencialistas puros do mundo".

Além dos aspectos já citados, outros dados contribuem para o entendimento da proeminência do sistema político brasileiro. Figueiredo e Limongi (1999) mostram que no período entre 1989 e 1998, por exemplo, 86% das leis que entraram em vigor (sobre qualquer assunto em particular), tiveram autoria do Poder Executivo, fenômeno de melhor compreensão quando analisado em conjunto com a informação trazida por Amorim Neto e Santos (2003), de apenas 8% dos representantes da Câmara Baixa é capaz de propor e aprovar um projeto de lei durante um período legislativo. A conclusão só pode ser uma: a produção legislativa no Brasil é muito baixa.

Soma-se aos fatores acima indicados a grande amnésia eleitoral identificada por Almeida (2006), que observou que quatro anos após as eleições, 9% dos eleitores não se lembram em quem votaram para Presidente, número que chega a 31% no caso de Senadores e impressionantes 71% para o cargo de Deputado Federal. Finalmente, a ausência de programas partidários claros, com raras exceções, faz com que os partidos gravitem em torno do governante da ocasião.

As características ressalvadas acima, por óbvio, não esgotam aquelas que dizem respeito ao sistema político brasileiro, mas contribuem para entender o desequilíbrio dos freios e contrapesos existentes arcabouço institucional brasileiro, em favor do Poder

Executivo. Estas características marcantes apresentam-se também em matéria de política externa e de formulação de política comercial, e é nesse contexto em que o processo decisório em política comercial brasileiro é analisado nas seções seguintes.

3.2 **Os principais vetores da política externa brasileira**

Em artigos que abordam a política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul (2005), bem como a condição brasileira de potência regional e suas consequências (Hirst e Lima 2006), Lima expõe a noção de que, para entender a definição dos interesses brasileiros em política externa, seria necessário compreender a influência da geopolítica na política externa brasileira (2005, p.25; 2006, p. 22).

Somente assim seria possível entender as "orientações substantivas das políticas internacionais do país, bem como a visão da elite pertencente à comunidade de política externa" (Lima, 2005, p.25). A existência de um contexto geopolítico regional estável, sua posição econômica dominante em relação a seus vizinhos e sua localização em área de projeção natural de poder por parte dos Estados Unidos configuram, segundo a autora, "os principais vetores da inserção internacional do país" (2005, p.27).

Celso Lafer (2001), em trabalho que trata da identidade internacional do país, identifica a dimensão continental, a importância do seu entorno regional bem com de sua simetria e as relações assimétricas com os países desenvolvidos como traços marcantes e condicionantes da política externa. Nas palavras de Lafer (2001, p.20), o conjunto de circunstâncias e predicados que definem a política externa brasileira são:

> "(...) o dado geográfico da América do Sul; a escala continental; o relacionamento com os muitos países vizinhos; a unidade linguística; a menor proximidade, desde a Indenpendência em 1822 dos focos de tensão presentes no centro do cenário internacional; o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento"

Os vetores que norteiam a política externa, bem como as suas características identitárias, encontram guarida na Constituição Federal do país, que em seu artigo quarto identifica os princípios que regem as relações internacionais brasileiras:

> "Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
>
> I - independência nacional;
>
> II - prevalência dos direitos humanos;
>
> III - autodeterminação dos povos;
>
> IV - não-intervenção;
>
> V - igualdade entre os Estados;
>
> VI - defesa da paz;
>
> VII - solução pacífica dos conflitos;
>
> VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
>
> IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
>
> X - concessão de asilo político.
>
> Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações"

Atenção especial, para os fins deste trabalho, deve ser dada ao parágrafo único do artigo acima transcrito, que afirma a disposição do país em buscar a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Tal objetivo norteador das relações internacionais do país mostra-se presente quando do exame da história da política externa do Brasil, membro e articulador de projetos integrativos como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), MERCOSUL, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), entre outros. E conquanto não seja comum a invocação do parágrafo único do artigo quarto da Constituição para justificar as ações brasileiras, trata-se de objeto inescapável, presente na Carta Magna, condizente com a importância dada aos vizinhos e o entorno regional pelos autores acima citados.

Outra dimensão presente quando da análise da inserção externa brasileira é aquela que classifica o país como uma potência média no sistema internacional. As premissas básicas de tal qualificação já foram analisadas em capítulo anterior, mas faz-se importante a lembrança de que potências médias preferem as arenas multilaterais para as negociações, de forma a evitar a palpável assimetria de poder em relação às grandes potências em uma relação bilateral. Tal ponderação certamente encontra ressonância no comportamento brasileiro em face da explosão da atividade comercial regional desde o início da década de 90. Essa é uma característica que difere o México do Brasil, pois as expectativas em relação ao

comportamento de uma potência média permanecem relativamente estáveis para o Brasil, enquanto o mesmo não pode ser dito em relação ao México, o que será objeto de análise mais apurada no próximo capítulo.

São os vetores acima relacionados, encontrados na literatura[81], que influenciam os paradigmas de análise da política externa brasileira e orientam o processo decisório em política externa comercial do país, conforme será observado nas seções que se seguem.

3.3 **O Brasil no comércio internacional: contexto histórico e atual**

Ex-colônia portuguesa, alvo do desejo de franceses e holandeses, a história mais remota das relações econômicas brasileiras confundiu-se com as suas relações com a Europa por muito tempo. Muitas mudanças ocorreram no padrão de comércio internacional desde os tempos de monoculturas exportadoras, mas é possível identificar a presença proeminente de Europa e posteriormente, Estados Unidos, como dois dos maiores parceiros comerciais brasileiros desde a abertura dos portos às nações amigas, em 1808.

Como afirma Paulo Roberto de Almeida (2013, p.13), existem algumas características relacionadas ao comércio internacional brasileiro que se mantém estáveis durante o curso da história:

> "one is the country's modest and almost immutable share of the global trade flows for the last half century, and probably since the 19th century; the other is the equally constant belief of its political leadership in the virtues of an industrial policy, which is reflected in an undeniable adherence of its industrial elites to various kinds of protectionist devices."

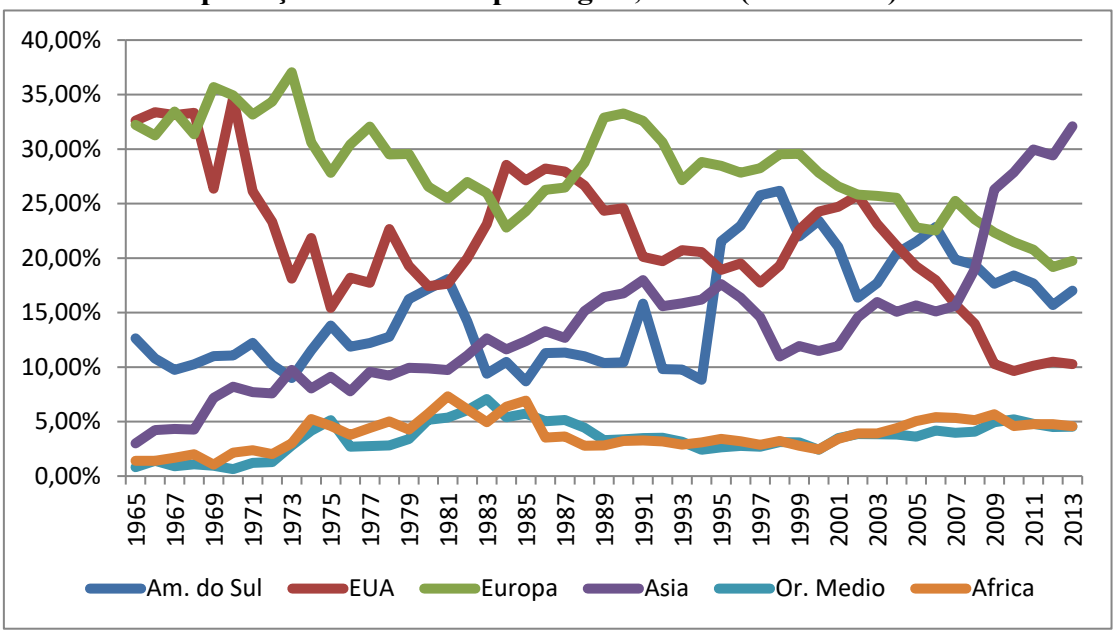
O Brasil, tal qual o México, foi influenciado pelas ideias advindas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), utilizando a estratégia de industrialização por substituição de importações como indutora do desenvolvimento do país na década de 1970. Todavia, ao final da década, o modelo já apresentava sinais de esgotamento como ação indutora de crescimento econômico, em razão da redução da penetração das importações no mercado brasileiro (ABREU 2007, p. 5).

[81] Octavio Amorim Neto (2012), em contribuição singular para a literatura de política externa, sintetiza os principais parâmetros de análise utilizados para a análise da política externa do país, abordando a obra de Amado Cervo, Maria Regina Soares de Lima, Gelson Fonseca e Letícia Pinheiro.

A preferência pela lógica protecionista na seara industrial marcou a visão brasileira no comércio internacional, apesar da participação brasileira no GATT desde a sua concepção. Durante as rodadas de negociações, o país caracterizou-se por uma postura defensiva, procurando articular o apoio de demais países em desenvolvimento no campo multilateral, como forma de obstruir a liberalização comercial pretendida pelos países desenvolvidos na seara das manufaturas (VEIGA 2009; ABREU 2007). Tal orientação só se modificaria ao final dos anos 1980, quando em relação especialmente à agricultura, o país assume a posição de *demandeur* nas negociações internacionais. Esta clivagem (industriais e agricultores) existente ao final dos anos 1980 resiste, em linhas gerais, até os dias de hoje, na qual o setor agrícola brasileiro possui orientações ofensivas nas negociações comerciais em detrimento do setor industrial, que possui posições mais cautelosas.

A pauta do comércio internacional brasileiro, em relação aos seus mercados de destino, apresenta considerável diversificação entre os Estados Unidos, a Europa e a América do Sul, conforme pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 12: Exportações brasileiras por região, em % (1965-2013)



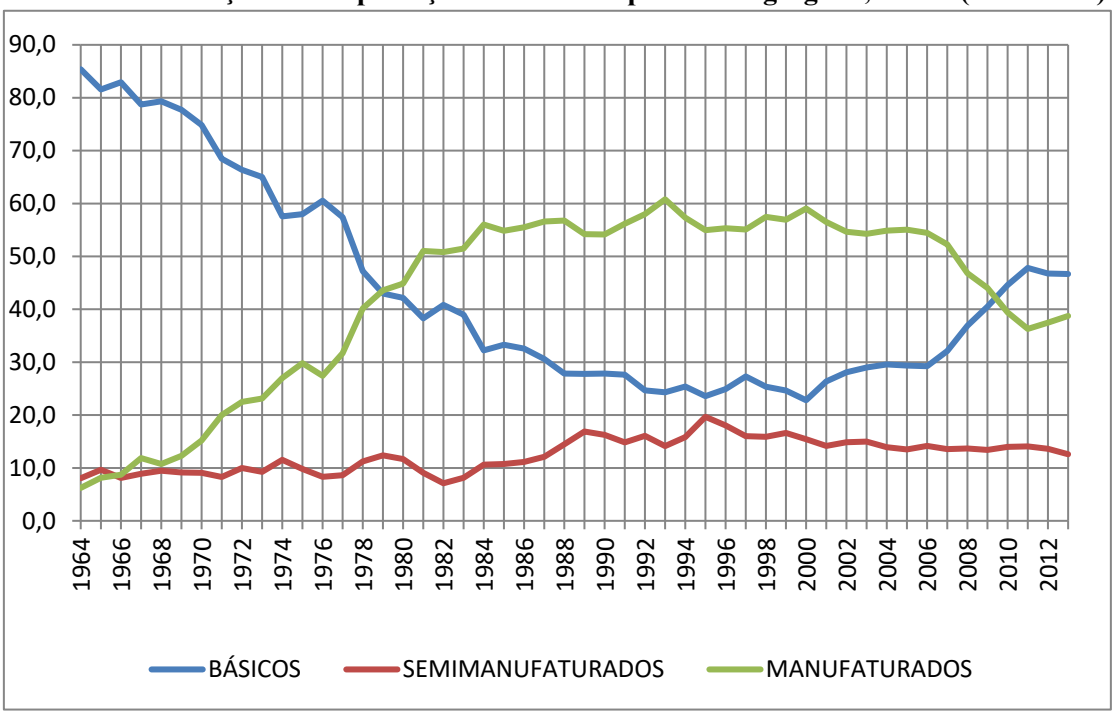
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC.

A diversificação apresentada durante o período 1965-2007 ganha outros contornos com a expansão das exportações brasileiras para a Ásia, especialmente a China, que assume o papel de maior mercado de destino em 2009, e no período até 2013 amplia essa liderança de

maneira substancial[82]. Exceção feita ao mercado asiático, o Brasil não apresenta dependência significativa de outros mercados.

Em relação à classificação das exportações brasileiras por fator agregado, o gráfico abaixo demonstra que o padrão dominante até o final da década de 1970 foi o de prevalência, embora declinante, da exportação de produtos básicos. Tal padrão seria invertido no final da década de 1970 e substituído por um no qual o Brasil exportava mais manufaturados do que básicos, lógica que por sua vez iniciou processo de reversão no ano de 2006, culminando com o efetivo revés em 2009. A reversão em 2009 não é coincidência, na medida em que o país é o principal destino das *commodities* brasileiras, e no citado ano passa a ser o maior mercado de destino das exportações do país.

Gráfico 13: Evolução das Exportações Brasileiras por fator agregado, em % (1964-2012)



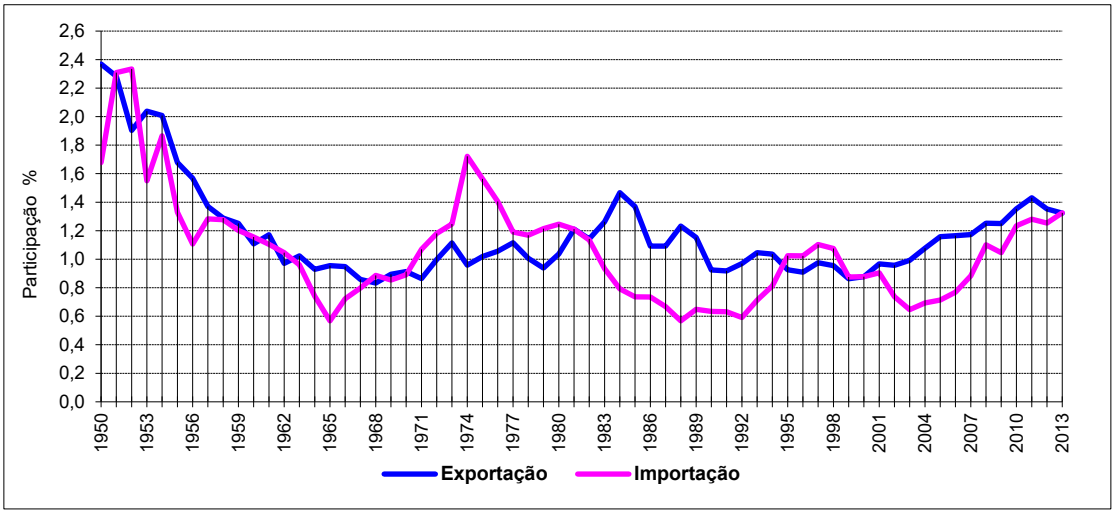
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SECEX/MDIC

A participação brasileira no comércio internacional é desproporcional ao tamanho de sua economia. O Brasil possui parcela relativamente reduzida de participação no comércio internacional, atualmente próxima da metade do que já foi há mais de sessenta anos atrás. Embora o país seja considerado o sétimo do mundo em função do tamanho da sua

[82] De acordo com os relatórios de comércio exterior consolidados pela SECEX/MDIC.

economia[83], possui a vigésima segunda colocação em termos tanto de exportações quanto de importações mundiais[84]. O gráfico abaixo apresenta o grau de participação do país no comércio internacional, no período 1950-2013.

Gráfico 14: Participação brasileira no comércio internacional (1950-2013), em (%)

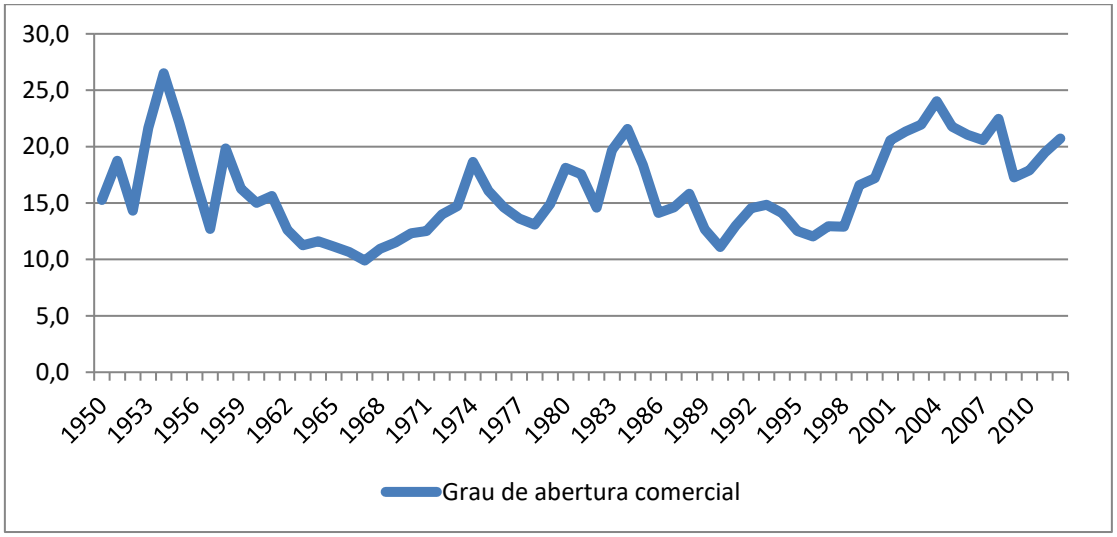


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SECEX/MDIC

A participação do comércio internacional do país em relação ao seu PIB, que indica o grau de abertura comercial brasileiro no período compreendido entre 1950-2013, oscilou principalmente na faixa entre dez e vinte por cento do PIB do país. Cumpre notar a estabilidade do indicador, que denota o papel histórico atribuído pela economia do país ao comércio exterior. Neste sentido, como será avaliado de maneira mais profunda na próxima seção, a criação do MERCOSUL, no início da década de 1990, não provoca uma mudança significativa dos padrões encontrados no comércio exterior nacional.

[83] Dados do Banco Mundial.
[84] Dados da Organização Mundial do Comércio.

Gráfico 15: Grau de abertura comercial brasileiro, em % do PIB (1950-2013)



Fonte: Elaboração própria, baseada em dados do MDIC/SECEX

A importância conferida pelo governo brasileiro ao comércio internacional pode ser inferida a partir de discursos proferidos por seus Presidentes. Durante o governo Collor, um dos muitos choques realizados no período inicial de sua presidência foi a abertura comercial unilateral, que gerou expressiva mudança na tarifa ponderada média aplicada pelo país às importações, que de 31,9% em 1989, passou para 19,0% em 1990 e 16,5% em 1991[85]. Com efeito, já em seu discurso de posse, o então Presidente afirmava um desejo privatista e liberalizador, apoiado na crença que *"(...) é preciso que o mundo se convença da necessidade de abrir as portas ao Brasil, e que possamos acreditar na conveniência de nos abrirmos ao mundo."*[86].

Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, ao empossar o então Ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral, em 24 de agosto de 2001, recebeu aplausos de uma platéia formada principalmente por empresários, quando utilizou a frase "Exportar ou morrer". Mais especificamente, disse o Ex-Presidente: "É como se fosse um novo tipo de independência. Ou se exporta ou se morre[87]". Demonstrando que muitas vezes a retórica não se aplica à prática, o período de governo de Fernando Henrique Cardoso observa a participação brasileira nas exportações mundiais ser reduzida sutilmente, de 1,04% em 1994 para 0,96% em 2002, sem que houvesse bruscas variações no período.

[85] World Bank Development Indicators, 2014.
[86] Biblioteca da Presidência, Discurso de posse de Fernando Collor.
[87] Folha de São Paulo, 24 de agosto de 2001.

Na presidência de Lula, a importância do comércio de exterior se expressou, por exemplo, em discurso para empresários por ocasião do aniversário do jornal Valor Econômico, quando o Presidente indicou que a "política de mascate" estava dando frutos, uma vez que o governo havia decidido, em suas palavras, realizar "uma política de comércio exterior mais arrojada do que a que acontecia até então no Brasil", baseada na diversificação dos parceiros importadores e exportadores brasileiros[88]. Outro discurso do então Presidente, proferido durante o 23° Encontro Nacional de Comércio Exterior, ajuda a compreender que se entendia por política de mascate[89]:

> "Quando eu chamei o Furlan para ser ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, eu falei: Furlan, eu quero que você seja um mascate. Eu quero que você seja aquele mascate — eu tenho a lembrança de mascate de quando eu era pequeno, quando chegava um cidadão com uma sacola, batendo na porta e, às vezes, saía minha mãe, ou minha irmã, que não queria comprar mas, depois de meia hora, voltava para dentro com um paninho que tinha comprado para pagar não sei em quantas prestações, mas comprava. E falei: Furlan, você vai ser esse homem. Você vai botar os produtos do Brasil embaixo do braço e vai viajar esse mundo para vender. Afinal de contas, você aprendeu a fazer isso e tem que fazer. Não dá para ficar aqui, esperando que eles nos descubram, nós temos que fazer valer e acontecer."

Conquanto se ressalve que a assinatura de acordos comerciais não é a única, e por vezes nem a mais importante medida de relevância do comércio exterior para o governo de um país, nem a liberalização unilateral de Collor, nem o "exportar ou morrer" de Fernando Henrique Cardoso, nem a "política de mascate" de Lula produziu a assinatura de acordos comerciais proporcional à retórica utilizada. Ademais, durante o período, a mais brusca variação na pauta comercial brasileira, seja em relação aos parceiros, seja em relação ao volume, foi o expressivo aumento das relações comerciais com a China, fenômeno diretamente relacionado com a demanda de *commodities* daquele país. Os acordos comerciais assinados pelo Brasil estão abaixo dispostos na tabela que se segue.

Tabela 12: Acordos Comerciais assinados pelo Brasil (1989-2012)

Nome	Partes	Data da Assinatura
ACE 02	Uruguai	20.06.1983

[88] Agência Brasil, "Política de mascate está produzindo frutos, diz Lula", acessível online em http://www.memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-05-03/politica-de-mascate-esta-produzindo-frutos-diz-lula

[89] Biblioteca da Presidência, Discurso do Presidente durante o 23° Encontro Nacional do Comércio Exterior, disponível online em < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semestre/28-11-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-encerramento-do-23o-encontro-nacional-de-comercio-exterior>

ACE 14	Argentina	20.12.1990
ACE 18	Mercosul	20.11.1991
ACE 35	Chile	25.06.1996
ACE 36	Bolívia	17.12.1996
ACE 53	México	3.07.2002
ACE 54	Mercosul, México	5.07.2002
ACE 55	Mercosul, México	27.09.2002
ACE 58	Mercosul, Peru	30.11.2005
ACE 59	Mercosul, Colômbia, Equador, Venezuela	16.12.2003
ACE 38	Guiana	26.06.2001
ACE 41	Suriname	31.04.2004
ACE 69	Venezuela	26.12.2012
ACE 62	Cuba	21.07.2006
Mercosul- Índia	Mercosul, Índia	25.01.2004
Mercosul-Israel	Mercosul, Israel	18.12.2007
Mercosul-SACU*	Mercosul, SACU	15.12.2008
Mercosul-Egito*	Mercosul, Egito	02.08.2010
Mercosul-Palestina*	Mercosul, Palestina	20.12.2011

*Acordos que ainda não estão em vigência

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Comércio Exterior/MDIC

A tabela apresentada acima demonstra que entre os acordos assinados pelo Brasil, a maioria deles é enquadrada como Acordo de Complementação Econômica (ACE), espécie de acordo regional comercial permitida pelo Tratado de Montevidéu, que criou a ALADI, em 1980, mais especificamente em seus artigos 7 e 8.

> "Artigo 7º. Os acordos de alcance parcial são aqueles de cuja celebração não participa a totalidade dos países-membros e propenderão a criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional, através de sua progressiva multilateralização.
> Os direitos e obrigações que forem estabelecidos nos acordos de alcance parcial regerão exclusivamente para os países-membros que os subscrevam ou que a eles adiram.
> Artigo 8º. Os acordos de alcance parcial poderão ser comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção do comércio ou adotar outras modalidades, em conformidade com o artigo 14 do presente Tratado."

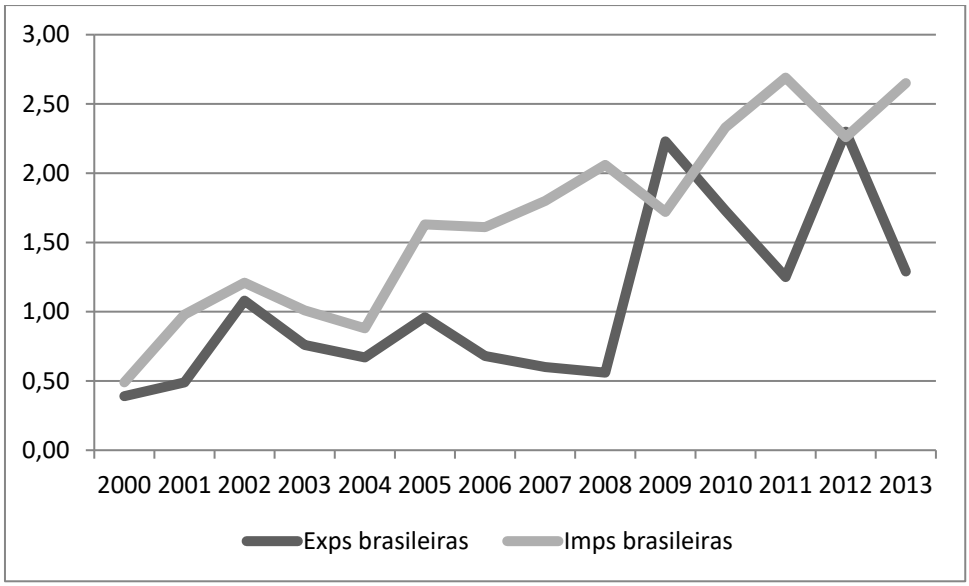
Além dos muitos ACEs assinados, que não necessitam de posterior aprovação legislativa[90], o Brasil também assinou, ao lado do MERCOSUL, acordos com Índia, Israel, Palestina Egito e SACU, em relação aos quais algumas considerações devem ser tecidas.

O acordo com a Índia, embora represente um tratado do MERCOSUL com uma grande economia, envolve poucas linhas tarifárias, como observado por Pereira (2007, p.69):

> "O grau de cobertura do acordo é pequeno. O acordo abrange basicamente produtos minerais e manufaturados, e os produtos negociados tendem a ser os que já constituem os principais produtos de importações nas pautas bilaterais dos países."

O gráfico abaixo demonstra a participação das exportações e importações brasileiras para a Índia no período 2000-2013:

Gráfico 16: Participação da Índia nas exportações e importações brasileiras, em %



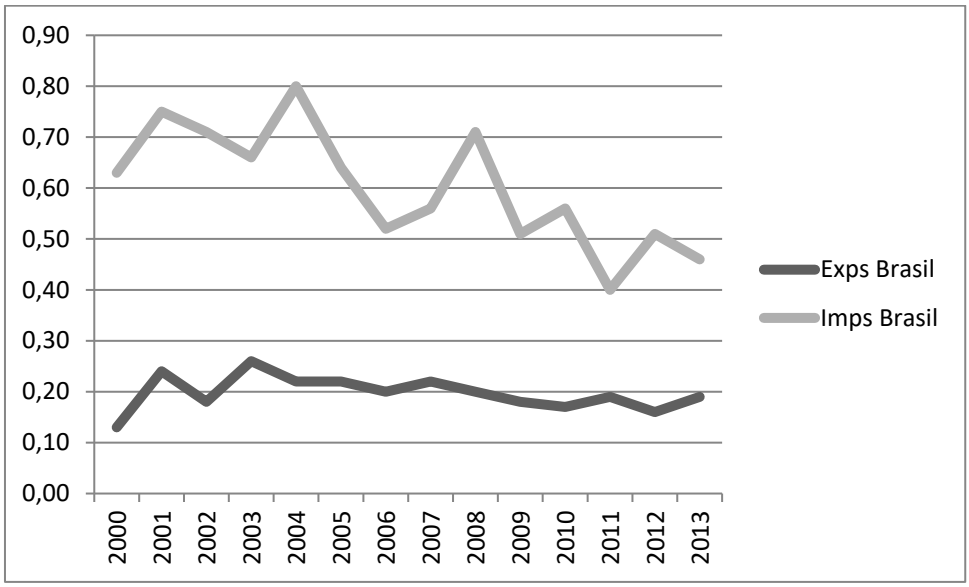
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC

O acordo com Israel foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro através do Decreto Legislativo 936, em 17 de dezembro de 2009, e entrou em vigor em 27 de abril de

[90] A possibilidade de assinatura de Acordos de Complementação Econômica está prevista no Tratado de Montevidéu, de forma que o Poder Legislativo brasileiro já aprovou este. Assim, a interpretação existente é de que o Legislativo já aprovou tal possibilidade por parte do Executivo, que ao levar a cabo a assinatura de ACEs, está apenas realizando a implementação do Tratado de Montevidéu.

2010. O tratado prevê mais de 9000 linhas tarifárias que terão isenção no prazo de dez anos. Os fluxos comerciais entre o Brasil e Israel estão apresentados no gráfico abaixo.

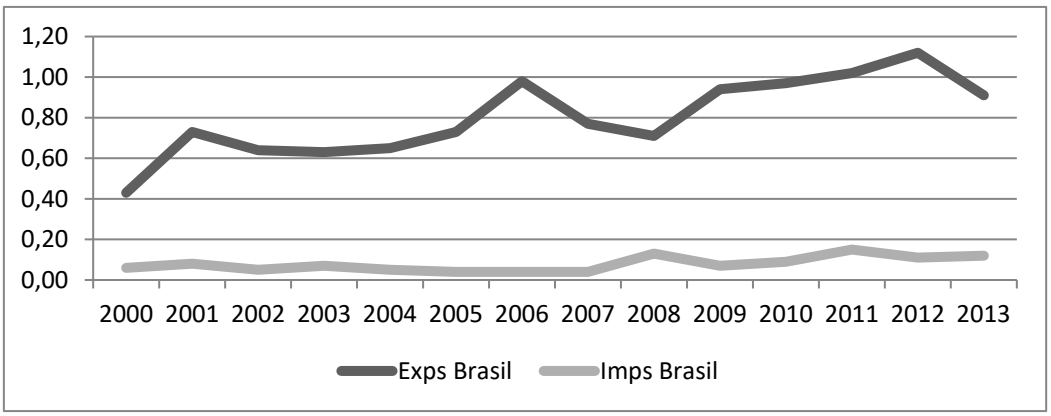
Gráfico 17: Participação de Israel nas exportações e importações brasileiras, em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC

O acordo com o Egito, ainda não aprovado no Legislativo dos países-parte do MERCOSUL, mais uma vez envolve um país com o qual o Brasil não possui comércio internacional significativo, conforme demonstrado a seguir.

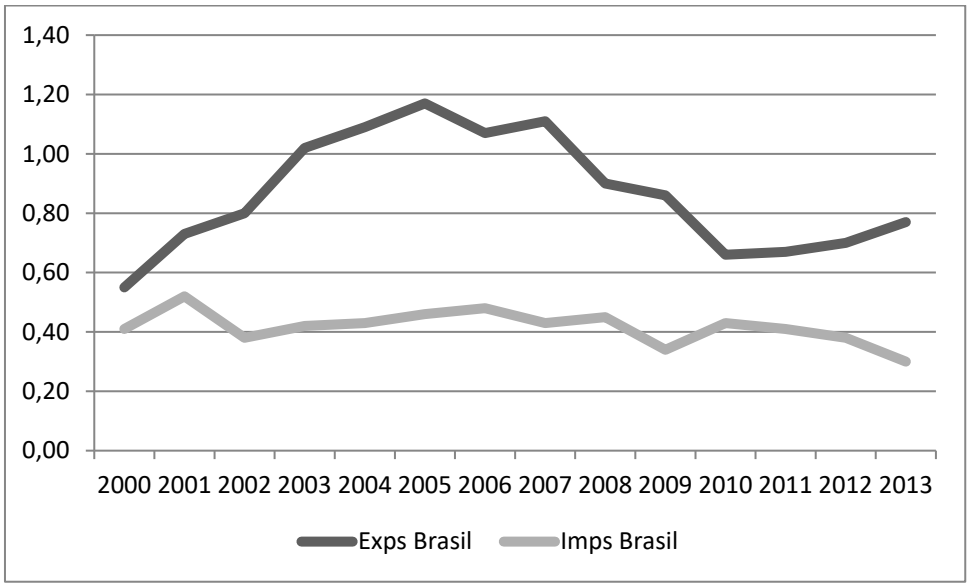
Gráfico 18: Participação do Egito nas exportações e importações brasileiras, em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC

Finalmente, o acordo assinado com a SACU, tal qual o acordo assinado com o Egito, ainda não aprovado, também demonstra compromisso firmado com Bloco com o qual o Brasil não possui relações comerciais muito expressivas.

Gráfico 19: Participação da SACU nas exportações e importações brasileiras, em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC

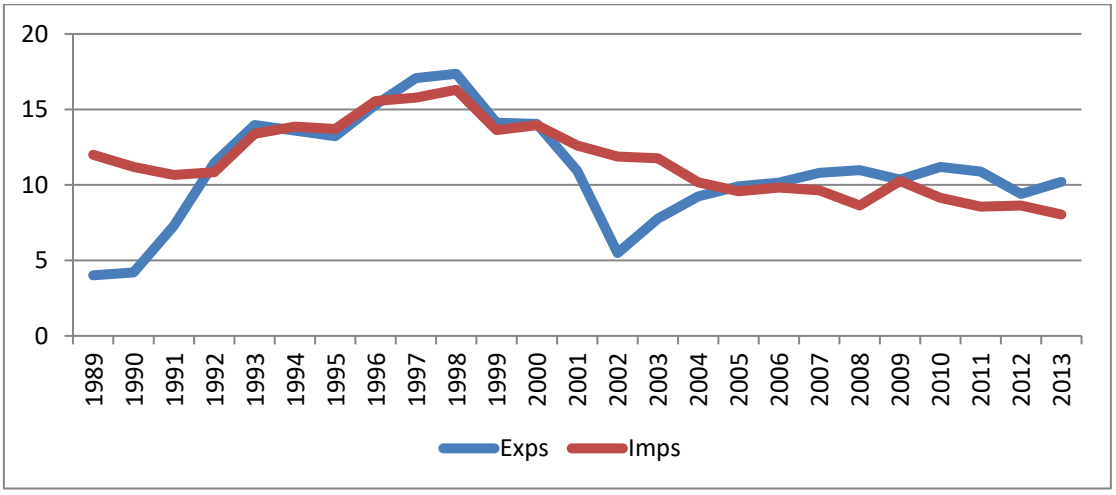
Além destes, o Brasil, ao lado do MERCOSUL, assinou tratado com a Palestina. Neste caso, não há gráfico a apresentar, na medida em que a parceira comercial respondeu por 0,01 das exportações brasileiras durante os anos de 2011 a 2013, a partir de quando passou a ser contabilizado o comércio exterior entre os Estados.

O acordo entre o MERCOSUL com a Palestina perfaz um bom ponto de partida para entender a participação do Brasil no fenômeno dos acordos comerciais regionais. Em síntese, a estratégia brasileira se fez através de considerações políticas, em especial no período do Governo Lula no qual a diplomacia Sul-Sul se fez de maneira marcante. A próxima seção analisa a relação brasileira com o MERCOSUL e a importância do bloco como condicionante da estratégia comercial brasileira nos anos que seguiram sua assinatura.

3.4. **O acordo dominante e o *path dependence*: O MERCOSUL**

Como sustentar o argumento de que o MERCOSUL configura o acordo dominante no caso do Brasil, e como tal, condiciona a seqüência das decisões tomadas posteriores? À primeira vista, os números não são favoráveis à tese, quando examinada a participação do bloco no comércio internacional brasileiro entre os anos de 1989-2013[91].

Gráfico 20: Participação do MERCOSUL no Comercio Exterior Brasileiro, em % (1989-2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC

Tal qual acima demonstrado, o bloco apresenta uma parcela importante, mas não determinante do comércio internacional brasileiro. Não obstante, o bloco, se considerado o ano de 2012, responde por parcela do comércio internacional brasileiro menor do que a União Européia, os Estados Unidos e a China. Dessa maneira, a pergunta persiste: como argumentar que o MERCOSUL constitui acordo dominante na estratégia comercial regional brasileira? A participação do bloco nas exportações e importações brasileiras é apenas parte da equação.

Assinado em 1991, o MERCOSUL é resultado de um processo que se inicia com a Declaração de Iguaçu, através da qual os Presidentes de Brasil e Argentina objetivavam mais próxima relação entre os países, de forma a superar tensões domésticas e internacionais, sintetizadas em um contexto de crise econômica em pleno processo de redemocratização. Nesse sentido, para o Brasil a opção pelo MERCOSUL configurava um imperativo

[91] O MERCOSUL foi criado em 1991 e recebeu a entrada da Venezuela em julho de 2012. A análise realizada para o bloco presume a ausência da Venezuela no mesmo, em razão do recorte temporal do trabalho. A apresentação de dados pré-Mercosul visa contextualizar a relação comercial entre os países que dele fazem parte.

estratégico defensivo para responder às pressões econômicas internacionais existentes e assimetria de poder existente no sistema internacional (Gómez-Mera, 2013).

Fishlow (2004, pp. 277-296) estabelece distinção muito importante, dividindo as metas brasileiras de comércio exterior em econômica e política. Encontrando apoio em Almeida (2002), o autor argumenta que o MERCOSUL é visto como a busca de objetivo político, mesmo se for alcançado por meio de uma ação econômica (2004, p. 288). Da mesma opinião é Veiga (2009, p. 22), que analisando a crise do bloco ao final dos anos 2000, argumenta que a prioridade dada ao MERCOSUL como estratégia regional perdeu lógica econômica, sendo benéfica apenas do ponto político, o que ajuda a explicar a aceitação do protecionismo argentino e a entrada da Venezuela no bloco. Esta noção, juntamente com a afirmação de Lima (2005) sobre a importância da geopolítica para o país poderia ajudar a explicar a abordagem tímida do Brasil à proliferação de acordos comerciais, mesmo à luz de severas críticas. A importância política do MERCOSUL, como uma maneira de perseguir os objetivos políticos brasileiros, é incontroversa na literatura sobre o bloco, entre as quais se pode citar LIMA 2005 e 2007; GOMEZ-MERA 2013; RIOS 2006; VEIGA 2009. Portanto, o MERCOSUL é fundamental para um dos vetores estratégicos da política externa brasileira, qual seja, a América do Sul.

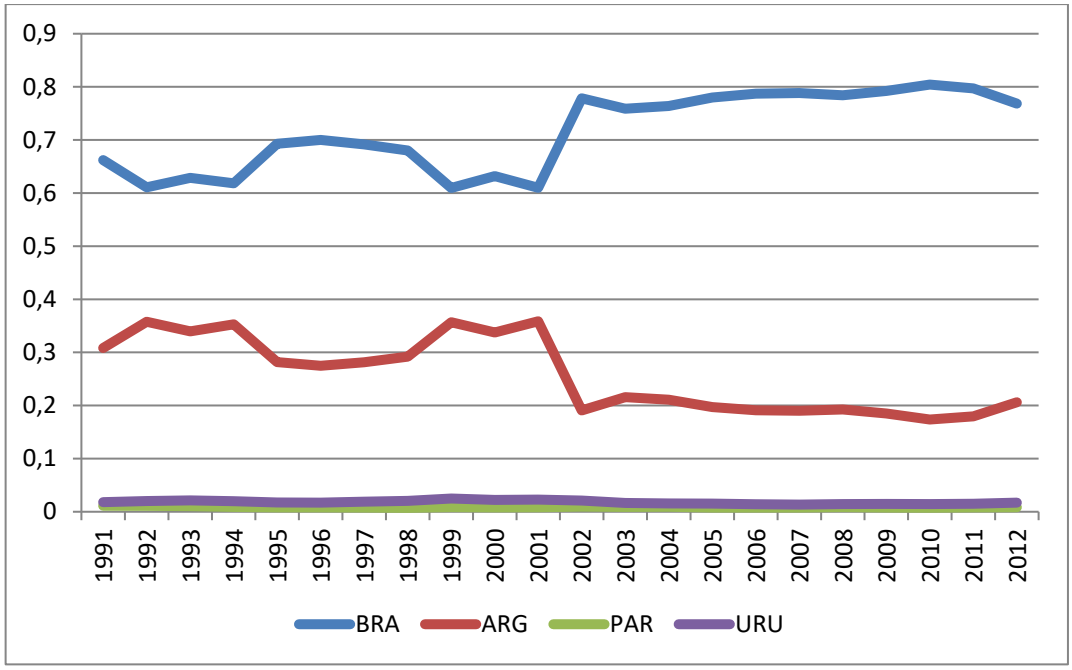
A importância do MERCOSUL para a agenda da política externa brasileira não esgota os argumentos que o fazem um acordo dominante. A entrada em vigor do bloco se dá através de texto que pode ser caracterizado como ousado, pois se efetivado, criaria em três anos, como o próprio nome já implica, um Mercado Comum do Sul. O artigo primeiro do Tratado de Assunção (1991) assim dispõe:

> **"Propósito, Princípios e Instrumentos**
>
> **ARTIGO 1.** Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica:
>
> - A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
>
> - O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
>
> - A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras

> que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e
>
> - O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração."

Tamanha ousadia do texto jamais se concretizou plenamente, mas o MERCOSUL constituiu-se, com o passar do tempo, em dimensão fundamental da política externa brasileira. Comercialmente, o bloco viveu os seus anos de ouro até 1998, quando se inicia forte crise no continente que se agravaria, especialmente na Argentina, nos anos imediatamente posteriores. Tal efeito é claro quando se observa a proporção do Produto Interno Bruto de cada país no PIB do MERCOSUL, no período de 1991 a 2012, trazido no gráfico abaixo.

Gráfico 21: Proporção do PIB dos membros no PIB do MERCOSUL (1991-2012), em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SECEX/MDIC

A crise que abate a Argentina intensifica a assimetria presente no bloco, o que por sua vez adiciona ainda mais pressão à condição brasileira de *paymaster* da integração regional (PEREIRA 2014). A posição e participação brasileira no bloco, uma vez aumentado o custo do projeto de integração, passa a ser alvo de maior escrutínio de setores da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a Decisão 32, tomada no âmbito do Conselho de Mercado Comum do MERCOSUL no ano de 2000, reforça o caráter dominante do acordo em matéria de estratégia comercial regional, ao estabelecer nos seus dois primeiros artigos que:

> **"Art. 1º.-** Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.
>
> **Art. 2º.-** A partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL."

A decisão acima referida impede a realização de negociações bilaterais envolvendo o Brasil e outros países ou blocos, consistindo um dos custos do projeto de integração do Cone Sul, o que será objeto de críticas cada vez mais ruidosas com o passar do tempo.

A necessidade de preservação do modelo 4+1 de negociações comerciais envolvendo o MERCOSUL foi, no passado, considerado fundamental para o sucesso do bloco, simbolizado, por exemplo, na posição brasileira em relação às tentativas do Uruguai de negociar um acordo bilateral de comércio com os Estados Unidos. Com efeito, o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, que exerceu o cargo durante o governo de Itamar Franco e posteriormente durante o governo Lula, escreve que não caberia ao Brasil opinar sobre a decisão uruguaia, mas se o governo daquele país optasse pelo acordo com os Estados Unidos, não mais poderia fazer parte do MERCOSUL (2011, p.97-98).

Finalmente, a relação comercial do Brasil com a Argentina também explicita o caráter político do MERCOSUL bem como o papel de *paymaster* exercido pelo Brasil. Em suas relações comerciais com o vizinho, importante mercado das exportações brasileiras, especialmente de produtos manufaturados, o país observa complexidade crescente na condução das relações comerciais, principalmente em razão do aumento do protecionismo argentino. Como sintetiza PEREIRA (2012), tratando das questões relativas à Argentina:

> "(...) O maior dano, do nosso ponto de vista, é que os acontecimentos servem para adiar ou acabar com a possibilidade do MERCOSUL ser um espaço que consolide um projeto de integração que nasceu com o objetivo de elevar a competitividade da região no comércio mundial, além de propiciar melhoras para o bem-estar da população."

Portanto, embora inegável que o MERCOSUL constitua um objetivo político brasileiro, que vai além do desejo de incrementar o comércio internacional e a competitividade, os acontecimentos recentes em relação ao bloco (dentre os quais a entrada da Venezuela durante suspensão do Paraguai) indicam uma politização ainda maior deste, em face das dificuldades encontradas nos últimos anos enquanto união aduaneira. Nas próximas seções, o papel de alguns atores com peso no processo decisório sobre a assinatura de acordos comerciais é analisado.

3.5. **O papel dos atores na formulação da política comercial brasileira (1989-2012)**

3.5.1**.** *Os marcos legais*

A Constituição Federal do país estipula, como já demonstrado, não só os princípios que devem guiar as relações internacionais brasileiras, como também as atribuições dos atores institucionais no processo de assinatura de acordos internacionais. O diploma legal estabelecido em 1988 traz em seu artigo 84 as competências privativas do Presidente da República, dentre as quais, a competência para celebrar tratados e atos internacionais.

> "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
>
> (...) VIII. Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;"

Tal qual descrito no artigo acima citado, os tratados assinados pela presidência república estão sujeitos a controle legislativo. A competência do Congresso para tanto está prevista no artigo 49 da Constituição, que a prevê na resolução definitiva sobre tratados que acarretem compromissos para o patrimônio internacional.

> "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> I. Resolver definitivamente sobre tratados, acordos, ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional."

Portanto, a legislação brasileira prevê a existência de um ator institucional com poder de veto às decisões tomadas pelo Chefe do Executivo em matéria de política externa, o que denota a importância da análise do comportamento deste, que será realizada em seção posterior.

A Constituição, todavia, não é o único diploma legal que trata da tomada de decisões na seara comercial regional. Neste sentido, o marco legal foi complementado pelo então vigente Decreto 1386/95, que criava a Câmara do Comércio Exterior (CAMEX), conferindo-lhe, em seu artigo 1°, X, atribuição para "indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior". Tal decreto foi alterado pelo Decreto 3756/2001, que manteve a competência estabelecida no decreto anterior e inovou no sentido de exigir observância às competências de coordenação atribuídas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) nos assuntos relativos à Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA) e à Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL – União Européia (SENEUROPA). Este decreto foi substituído pelo Decreto 4732/2003, que manteve as diretrizes anteriormente expostas e determinou a instituição de órgãos diversos para a organização burocrática da CAMEX, que serão objeto de análise pormenorizada na próxima seção, que examinará o papel desempenhado pelo Executivo, Legislativo, empresariado e outros atores não-estatais quando das negociações do MERCOSUL, na negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e durante a Rodada de Doha.

3.5.2 *O Executivo*

O papel do Executivo e dos órgãos que os compõem será analisado em função das negociações do MERCOSUL, nas negociações da ALCA e por ocasião das negociações relativas à Rodada de Doha. Cumpre ressalvar uma questão: se o Brasil assinou poucos (em número e em significado) acordos comerciais, como examinar a postura do Executivo frente a esses acordos? Nesse caso, a não-assinatura é um comportamento tão legítimo quando àquele encontrado no México, ante ao fenômeno de proliferação de acordos comerciais regionais. Portanto, o papel dos atores no desenho institucional que leva a essa tomada de decisão, e o estudo de suas variações merece a atenção deste trabalho. Afinal, tanto agir como não agir são demonstrativos de atitudes políticas e resultantes de um processo decisório para tanto.

A assinatura do MERCOSUL, processo que se inicia no governo do Presidente Sarney e termina no governo do Presidente Collor, constitui empreitada resultante da diplomacia presidencial, com o forte apoio do MRE (AMORIM 2011;2013). A assinatura do acordo, durante o governo Collor, institucionalizou um dos eixos históricos da política externa brasileira, a importância da América do Sul, seguindo o previsto pelo então Presidente em seu

discurso de posse, quando afirmou que "para o Brasil, o grande espaço imediato é a América Latina, com seu epicentro econômico no Cone Sul[92].

A preponderância do MRE nas negociações seguiu as características históricas encontradas no processo de formulação da política externa brasileira. Nesse sentido, é recente a literatura sobre política externa brasileira que observa a pluralização do processo decisório, embora ainda reconheça o papel preponderante do Itamaraty. Nesse sentido é possível destacar os trabalhos de Cason e Power (2006), Faria (2008) Armijo e Kearney (2008) e Milani e Pinheiro (2012).

Na visão de Cason e Power (2006, p. 5), o Itamaraty, historicamente, teve quase que completo controle sobre o desenho e execução e da política externa, inclusive no que se refere ao seu aspecto comercial. Para Faria (2008, p. 81), a centralização da tomada de decisões no Itamaraty está relacionada a seis fatores:

a. a estrutura constitucional que privilegia o Executivo;
b. a delegação, por parte do Legislativo, ao Executivo;
c. caráter imperial do presidencialismo brasileiro;
d. o modelo de desenvolvimento por substituições de importações, que provocou o isolamento internacional brasileiro;
e. caráter não-conflitivo da política externa;
f. profissionalização e prestígio do corpo diplomático brasileiro.

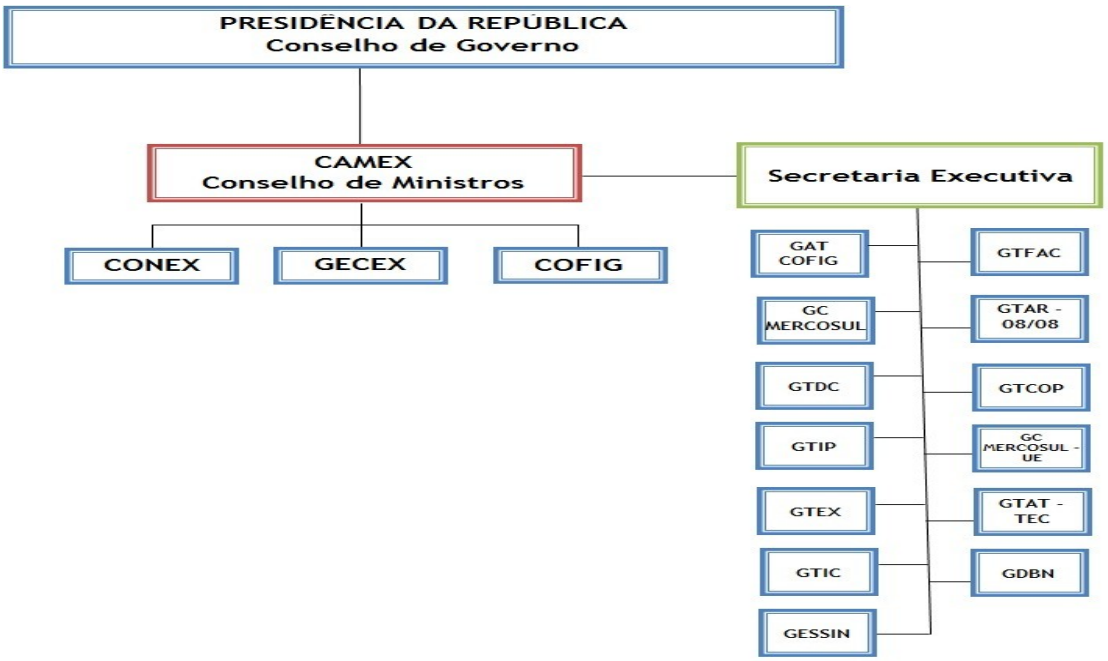
Tratando especificamente da política externa comercial, Armijo e Kearney (2008, p. 995) afirmam que no período entre 1945 e 1985, a formulação da política comercial esteve centralizada, politicamente insulada e burocratizada, sendo a participação da sociedade civil limitada a grandes conglomerados. Todavia, indicam os autores que tais características foram suavizadas ao longo do tempo (p. 997-998), com o fechamento da Carteira de Comércio Exterior (CACEX)[93] e a reformulação do Ministério de Comércio e Indústria no governo Collor, além da posterior criação da CAMEX, entre outras medidas.

A fim de perseguir determinada política externa comercial, faz-se necessária a interlocução dos diferentes setores do Executivo, de modo que possam abordar as questões

[92] Biblioteca da Presidência da República: Discurso de posse de Fernando Collor de Mello.
[93] Carteira de Comércio Exterior, ligada ao Banco do Brasil, responsável por acordos com empresas e associações empresariais setoriais.

que se sobrepõem nas diferentes entidades do governo. A institucionalização da interlocução intra-Executivo em matéria de negociações internacionais se deu com a criação da CAMEX, em 1995. Após algumas modificações, o decreto hoje em vigor sobre a CAMEX estabelece a criação de um Conselho de Ministros, órgão de deliberação superior e final, em que tem assento os titulares do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Casa Civil, MRE, Fazenda, Agricultura, Planejamento e Desenvolvimento Agrário. O Organograma abaixo identifica a estrutura burocrática da CAMEX.

Figura 3: Organograma da CAMEX[94]



Sob o Conselho de Ministros, três instâncias: o Comitê Executivo de Gestão (GECEX), o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) e o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX). Além destes, a Secretaria Executiva e ligado a ela, os Grupo Técnicos de Trabalho. O GECEX reúne os Secretários Executivos de ministérios e autarquias diversas[95], e tem a incumbência de decidir *ad referendum* do Conselho de

[94] Câmara de Comércio Exterior, Organograma, disponível online em <http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/66/Organograma>

[95] . O Presidente do Conselho de Ministros da Camex; o Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República; o Secretário-Geral das Relações Exteriores; o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; o Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento; o Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes; o Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego;o Secretário-Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia; o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente; o Secretário-Executivo do Ministério do Turismo; o

Ministros. O COFIG trata dos programas de financiamento às exportações, o que o deixa fora do escopo do trabalho em tela. O CONEX é o núcleo de assessoramento privado da CAMEX, e apresenta estudos e propostas de aperfeiçoamento da política de comércio exterior[96].

A frase clássica *where you sit is where you stand* merece a menção. No Brasil, as negociações comerciais são conduzidas no plano internacional pelo MRE, mostrando a clara preferência por uma inserção comercial que prioriza a dimensão (geo)política. Como observa Amorim (2011), o Brasil é um dos poucos países de grande economia cujas negociações comerciais estão sob responsabilidade do MRE. Isto causa, na ótica de Motta Veiga (2007, p. 152-153), perda de pragmatismo econômico.

Se nas negociações do MERCOSUL houve baixa interlocução entre as instâncias governamentais, o mesmo não se deu quando das negociações da ALCA, que se iniciaram no governo de Fernando Henrique Cardoso e se estenderam até o governo Lula, quando encontraram o seu fim. O câmbio das posições brasileiras sobre a ALCA após o fim do governo Fernando Henrique Cardoso é nítido, trazendo à baila a constatação que o MRE não pode ser considerado um agente de pensamento único e, por óbvio, o Presidente do país pode nomear um ministro e assessores que conjuguem de sua posição.

Neste sentido, Lampreia, que foi chanceler de Fernando Henrique Cardoso, assim observou (2008, p.241):

> "Agora a ALCA oferecia um atrativo muito grande, que nunca se deveria ter esquecido, que era um acesso preferencial ao mercado americano, ao mercado canadense e a todos os mercados. E, evidentemente, nós tínhamos que dar também um acesso preferencial em troca. Mas isso se perdeu. E era uma coisa vantajosa, muito importante."

Em sentido contrário, Celso Amorim, chanceler de Lula relata (2013, p. 55-72) os bastidores governamentais das negociações da ALCA, identificando os integrantes do Ministério da Fazenda e da Agricultura como "ardorosos combatentes em favor da ALCA.",

---

Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Secretário-Executivo da Camex; o Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores; o Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores; o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; o Secretário da Receita Federal do Ministério da Fazenda;o Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; O Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil; o Diretor de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.; um membro da Diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e um representante do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX - Brasil.

[96] Câmara de Comércio Exterior, disponível online em <HTTP://www.camex.gov.br>

ao qual poderia ser adicionado o então titular do MDIC, Luiz Furlan. Desta feita, Amorim relata ter buscado apoio do Presidente Lula para diminuir a velocidade das negociações, tendo sucesso na empreitada. Em palestra para turma do Instituto Rio Branco, Amorim não deixou dúvidas sobre o comportamento do Itamaraty ao afirmar que "estávamos sozinhos inclusive dentro do governo" (2011, p. 500). Apesar de inicialmente isolados, a posição do MRE prevaleceu.

A Rodada de Doha, lançada em 2001, apresentou mais uma vez problemas de coordenação da posição brasileira. Em 2008, a falta de coordenação entre os ministérios causou constrangimento durante as negociações da Rodada de Doha. Enquanto o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim estava em Genebra para tentar salvar um acordo, o Ministro da Agricultura afirmou que não acreditava em Doha, e que, na sua opinião, as negociações, mesmo se gerassem um acordo, "não significariam nada"[97]. Foi durante a Rodada de Doha que a proliferação de acordos comerciais regionais se intensificou, muitas vezes como uma alternativa à dificuldade de encontro de um acordo no plano multilateral. Nesse período, a posição do MRE manteve-se prevalente, qual seja, a ideia de que apenas no plano multilateral o Brasil conseguiria avançar nas duas questões que lhe são mais caras em negociações comerciais: a eliminação de barreiras e a redução dos subsídios (Amorim 2011, p. 130).

Portanto, apesar da existência da CAMEX, que em tese institucionaliza e dirime as divergências em negociações comerciais, o MRE venceu a luta interna entre as burocracias ministeriais e sua posição, que embora tenha mudado com a chegada de um novo chanceler em 2002, continuou prevalente.

3.5.3 *O Legislativo*

Tal qual observado anteriormente, uma das características mais importantes do Legislativo brasileiro é o seu altíssimo grau de fragmentação. Devido a essa fragmentação no Congresso, quase impossível que o partido do Presidente desfrute de uma maioria absoluta. Portanto, seria esperado que o Executivo coordenasse intensamente como Legislativo para a formulação de acordos internacionais, uma vez que necessitam da aprovação, ainda que *ex*

[97] O Estado de São Paulo, disponível online em <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080724/not_imp210974,0.php>

post facto, dos legisladores. No entanto, esse não é o caso na prática. Como poderia ser explicado tal fenômeno?

Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2001) identificam na política externa, e, em especial na política externa de comércio exterior, "objeto natural de delegação do poder decisório do Legislativo para o Executivo", por três razões: (1) matéria sensível às pressões distributivas; (2) necessidade de conhecimento especializado; (3) necessidade de estabilidade nas decisões. Examinando que institucionalmente cabe ao Legislativo apenas a aprovação *ex post* dos acordos firmados pelo Executivo, os autores indicam que no caso de negociações comerciais internacionais, "a função do Legislativo continuou limitada pelo princípio constitucional do poder ratificador", o que, em última análise, poderia levar à hipótese de abdicação e não de delegação do Poder Legislativo para o Executivo.

Castro Neves, em trabalho que analisa o papel do Legislativo durante a negociação do MERCOSUL (ausente e convergente com o Executivo) e da ALCA (presente e divergente em relação ao Executivo), estabelece que na hipótese de convergência de posições, o Legislativo delega poderes ao Executivo, enquanto que no caso de divergências mais significativas, tentará o Legislativo influenciar e trazer a exame as preferências do Executivo. Como bem observa o autor, uma das dificuldades que se apresenta é o fato de que não há artifício regimental *ex ante* que possibilite ao Congresso agir antes da assinatura do acordo pelo Executivo, em razão das competências constitucionais para resolver definitivamente sobre tratados celebrados pela presidência.

Os poderes formais previstos na Constituição são insuficientes para explicar o papel do Legislativo nas negociações comerciais internacionais. Embora os legisladores brasileiros tenham a competência de bloquear a aprovação de acordos internacionais, isto raramente acontece. Cesar (2002, p. 61-64) mostra que no período entre 1985-2001, o Executivo retirou apenas 4 dos 654 acordos internacionais enviados para a Câmara dos Deputados para apreciação. Dos 564 tratados que foram enviados ao Senado no mesmo período, apenas dois foram retirados da discussão.

Para Souza (2008), que conduziu pesquisa junto aos membros da "Comunidade Brasileira de Política Externa", 89% dos entrevistados manifestaram a opinião de que o público brasileiro tem pouco ou nenhum interesse pelas questões de política externa. Como resultado do controle Executivo da agenda política e da aversão ao público para as questões de política externa, não há incentivos para uma maior participação por parte do legislador

brasileiro, o que faz com que o Executivo goze de latitude significativa para a determinação da estratégia comercial internacional. Trata-se de reforço claro à ideia de delegação.

Por outro lado, a elevação da proporção do comércio internacional em relação ao PIB, aliada a acontecimentos recentes (entrada da Venezuela no MERCOSUL; politização da política externa brasileira por parte da oposição) sugere que a autonomia do Executivo para a condução da política externa brasileira deve ser restringida pelo Legislativo, ainda que de maneira suave. Exemplo recente desse fenômeno foi o longo processo de entrada da Venezuela no MERCOSUL, apesar de sua aprovação.

Durante as negociações da ALCA, o Legislativo fez uso das suas prerrogativas de fiscalização e criou a Comissão Especial da ALCA, presidida por José Thomaz Nonô (PFL-AL) e tendo como relatora Maninha (PT-DF). A Comissão tinha o condão de convidar membros do governo e fora dele para acompanhar o processo das negociações. Além disso, esteve presente na Oitava Reunião de Cúpula da ALCA, realizada em Miami, em 2003. Tratou-se da primeira vez que o Legislativo criou comissão especial para acompanhar as negociações conduzidas pelo Executivo. Todavia, tal experiência não rendeu frutos institucionais e o Congresso se vê praticamente ausente de qualquer discussão relativa à Rodada de Doha.

Na prática, o Congresso abdica do seu poder de veto às decisões tomadas pelo Executivo, padrão que se agrava face à ausência de especialização em tema complexo como as negociações comerciais internacionais. Assim, o trabalho de Lima e Santos mantém-se atual, pois a dificuldade de acompanhamento das negociações enquanto as mesmas ocorrem, contribui significativamente para a baixa participação do Legislativo, aliadas aos fatores acima mencionados. Não parece haver mudança expressiva no horizonte, pois como relatou Lia Valls Pereira por ocasião do fim da sessão dos "Diálogos sobre Política Externa" realizado pelo Itamaraty no início de 2014, sob a temática "Desafios da política comercial brasileira", a proposta de Eduardo Suplicy (PT-SP) para a concessão de um mandato negociador do Legislativo para o Executivo quando da negociação de acordos comerciais, não atrai consenso entre os maiores especialistas da área. Nas palavras da professora, "alguns participantes se declaram totalmente contrários a esta proposta"[98].

[98] Relatório do painel "Desafios da Política Comercial Brasileira", disponível online em <www.youtube.com/watch?v=_T5FnT0M-L8>

3.5.4 *O Empresariado*

A participação do empresariado na assinatura de acordos comerciais pelo Brasil ainda encontra diversos obstáculos. Quando do MERCOSUL, o processo não só careceu de coordenação entre o governo e o empresariado como seguiu em frente, não obstante as reservas trazidas pelo empresariado brasileiro (OLIVEIRA e PFEIFER 2006, p. 395; AXLINE 2004, p. 70-71; MOTTA VEIGA 2007, p. 131-132).

Quando da discussão sobre a possibilidade da ALCA, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) foi formada, em 1996, com os seguintes objetivos[99]:

> "Formular estratégias para ampliar a influência do setor empresarial sobre as posições brasileiras em matéria de negociações comerciais internacionais;
>
> Liderar a representação de interesses do empresariado brasileiro em negociações comerciais internacionais;
>
> Estimular a capacitação de representantes empresariais para negociações comerciais internacionais;
>
> Assegurar que a CEB represente, de fato, a mais ampla gama dos interesses empresariais, através da mobilização de empresários e entidades empresariais de todos os setores interessados nas negociações;
>
> Apresentar as posições e recomendações empresariais aos ministros de Estado das áreas envolvidas nas negociações; e
>
> Representar a CEB nos mais importantes foros internacionais."

A inovação trazida pela Coalizão era tanto fato de o setor privado estar organizado pela primeira vez em matéria de negociações comerciais internacionais, como também o fato de que a CEB abrangia diferentes setores da economia (OLIVEIRA e PFEIFER 2006, p . 408; MOTTA VEIGA, 2007, p. 132). A CEB reuniu grupos de diferentes setores econômicos, como os agricultores, que desejavam a liberalização dos mercados estrangeiros e os industriais, que em sua maioria possuíam interesses defensivos. A relação entre a CEB e o governo foi frutífera, mas com o revés nas negociações da ALCA, o impulso para uma frente unida de negócios começara a ruir. Em entrevista, Pedro da Motta Veiga, Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e consultor da Confederação Nacional da Indústria (CNI) indica que um dos motivos para o esvaziamento temporário da

[99] Confederação Nacional das Indústrias, Coalizão Empresarial Brasileira, disponível online em < http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C1068470D.htm>

CEB foi, paradoxalmente, a intensificação das negociações da ALCA, o que levou os diferentes grupos presentes na CEB a buscar a interlocução com os seus ministérios setoriais.

Em artigo recente, publicado em 2012, Milani e Oliveira analisam o papel de atores não-estatais na formulação da política comercial brasileira, dando especial atenção, no que tange ao empresariado, à função da CEB. No tocante às negociações comerciais brasileiras, os autores identificam posicionamento positivo da coalizão em relação às negociações da Rodada de Doha, assim como observam o apoio da CEB à integração sul-americana, em razão da possibilidade de exportação de produtos industriais brasileiros. Para tanto, identificam que a CEB é favorável à celebração de acordos com países da região para evitar a perda de preferência tarifária caso os países assinem acordos com outros parceiros. Finalmente, no que tange os acordos com países de fora do continente, Milani e Oliveira identificam uma posição ambígua no empresariado brasileiro, com alta variação dependente do acordo e da agenda temática da negociação.

A eleição de Lula abalou o relacionamento entre empresas e governo (OLIVEIRA e PFEIFER 2006, p. 408). Como consequência, o padrão de comunicação entre os atores referidos foi modificado, passando do modelo de diálogo institucionalizado, através da CEB, para o de caráter *ad hoc.* Ademais, Barbosa (2009) aponta a ausência da CAMEX, outro canal de comunicação entre o empresariado e o governo, de discussões recentes da política externa comercial. Portanto, sob o prisma proposto por Hocking, após um movimento de evolução de um modelo de clube para um modelo de clube adaptado, seria de se imaginar que o autor identificaria o processo decisório comercial brasileiro como pertencente ao primeiro estágio do modelo proposto.

É importante frisar a existência de representação empresarial na CAMEX, sob a égide do CONEX. A tabela abaixo apresenta os membros do CONEX, baseada na Resolução 69/2010 da entidade:

Tabela 12: Composição do Conselho Consultivo do Setor Privado

1. Aldemir Bendine – Banco do Brasil
2. Alfredo De Goeye – Sertrading
3. Bernardo Gradin – Associação Nacional da Indústria Química (Abiquim/Braskem)
4. Cledorvino Bellini – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automores
5. Clemente Granz Lúcio – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socieconômicos
6. Elizabeth Maria Barbosa de Carvalhaes – Associação Brasileira de Celulose e Papel (Bracelpa)

7. Frederico Fleury Curado – Embraer
8. José Augusto de Castro – Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB)
9. José Rubens de La Rosa – Marcopolo
10. Laércio Cosentino – Totvs Software
11. Marcos Sawaya Jank – União da Indústria de Cana de Açúcar (Única)
12. Marcelo Odebrecht – Construtora Norberto Odebrecht
13. Maria da Glória Rodrigues Câmara – Empresa de Planejamento de Comércio Exterior
14. Paulo Roberto Godoy Pereira – Associação Brasileira da Infraestrutura das Indústrias de Base
15. Paulo Roberto Bernardes - Confederação Brasileira de Cooperativas de Laticínios
16. Pedro Pullen Parente – Bunge Fertilizantes
17. Roberto Rodrigues – Conselho Superior do Agronegócio da FIESP
18. Robson Braga Andrade – Confederação Nacional da Indústria (CNI)
19. Roger Agnelli – Vale
20. Wilen Mantelli Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP)

Exceção feita ao membro do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), observa-se que os demais membros do CONEX representam ou grandes empresas, ou associações e conselhos normalmente formados por empresas de grande porte. Médias e pequenas empresas não são representadas de maneira direta no Conselho.

Por ocasião das eleições presidenciais de 2006, a CNI propôs estratégia de negociações comerciais baseada no dinamismo e tamanho dos mercados, assim como os possíveis ganhos para os exportadores brasileiros (MOTTA VEIGA 2009, p. 18). Trata-se de rejeição clara ao que o empresariado define como a "politização da agenda comercial". Ainda mais recente é o processo através do qual a CNI apresentou ao governo brasileiro uma proposta de acordo de livre comércio com o México, marcando rara oportunidade em que o setor de manufaturas do Brasil adota posição ofensiva nas negociações comerciais. Nesse sentido, o pensamento emanado do empresariado nacional em negociações comerciais internacionais alinha-se com a oposição ao governo, que sugere "maior destaque para os aspectos comerciais da integração em detrimento de aspectos políticos e sociais" (OLIVEIRA, ONUKI e VEIGA 2006).

A tradição dos tratamentos multilaterais de temas variados, inclusive os de comércio, tem sido ultimamente fonte de críticas, especialmente após o contínuo fracasso das negociações da Rodada Doha. Já em 2007, em um cenário já de crise das negociações, o ex-embaixador dos Estados Unidos, Rubens Barbosa[100], hoje Presidente do Conselho Superior do

[100] O Globo, 10 de abril de 2007.

Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), argumentou que o país estava paralisado, sem estratégia alternativa para o acordo multilateral. Da mesma opinião foi José Serra[101], à época candidato a ao cargo de Presidente da República pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), para quem país deveria prosseguir com as negociações bilaterais e diminuir a importância do MERCOSUL. Outros membros da comunidade de comércio exterior expressaram opiniões semelhantes[102]. Barbosa, em especial, talvez seja o mais visível e estridente crítico da posição brasileira ante aos acordos comerciais regionais, tema tratado múltiplas vezes na coluna quinzenal que mantém no Jornal O Globo. Com o passar do tempo, as críticas aumentaram em número e em tom, o que será melhor observado no próximo capítulo, quando analisadas algumas consequências das opções de Brasil e México.

3.5.5 *Outros atores*

As negociações internacionais sobre acordos comerciais retratam, principalmente, um jogo que ocorre dentro do Executivo, com baixíssima participação do Legislativo e presença irregular do empresariado nacional, que é escutado, porém não é decisivo para o resultado do processo decisório. A concentração da análise nos atores referidos não significa, todavia a inexistência de outros que possuem interesse em negociações comerciais internacionais.

O primeiro ponto a ser destacado é o de que a geração do conhecimento em negociações internacionais, através de relatórios e estudos técnicos, entre outros, custa caro, o que dificulta a participação de atores não-estatais. Naturalmente, exceção é feita ao empresariado, que possui recursos assimétricos nesta seara. O constante acompanhamento das negociações, as viagens necessárias para tanto e a contratação dos *experts* necessários para a produção de conhecimento são fatores essenciais que condicionam a baixa pluralidade no processo decisório relativo às negociações internacionais.

---

[101] O Estado de São Paulo, disponível online em <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080906/not_imp237261,0.php>

[102] BBC, available disponível online em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/06/070621_dohabrasildb.shtml>

Em artigo já referido em seção anterior, Milani e Oliveira (2012) analisam o papel da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) na formulação da política comercial brasileira. Criada em 1998, a rede é, em suas palavras[103],

> "(...) uma articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais autônomas e pluralistas, que atuam sobre os processos de integração regional e comércio, comprometidas com a construção de uma sociedade democrática pautada em um desenvolvimento econômico, social, cultural, ético e ambientalmente sustentável. Estas entidades buscam alternativas de integração hemisférica opostas à lógica da liberalização comercial e financeira predominante nos acordos econômicos atualmente em curso."

Como era de se esperar, a partir da apresentação da REBRIP, infere-se, sem larga dificuldade, que a Rede se posiciona de maneira desfavorável à liberalização, através da assinatura de acordos comerciais regionais. Milani e Oliveira (2012, p. 394), analisando os três trilhos das negociações comerciais brasileiras (multilateral, América do Sul, acordos fora da América do Sul), apontam reações negativas da REBRIP em relação à Rodada de Doha e à possibilidade de assinatura de acordos comerciais com países de fora da América do Sul. Por outro lado, a REBRIP mostra-se favorável à ampliação da integração regional no continente, desde que privilegiada a preocupação social em contraponto à econômica.

A REBRIP é, possivelmente, a mais estruturada organização não-governamental na temática da agenda comercial brasileira, e sintetiza muitas das demandas de boa parte dos movimentos sociais organizados no país, ao defender, por exemplo, a pequena agricultura e a quebra de patentes. Como descrevem Milani e Oliveira, a participação da REBRIP se fez mais visível durante as negociações da ALCA, sendo marginalizada nas negociações do MERCOSUL com a União Européia e nas negociações relativas à Rodada de Doha.

Foi durante a ALCA que a sociedade civil mais obteve sucesso no engajamento em questões de negociações comerciais, ao propor o chamado "Plebiscito da ALCA", que posteriormente questionaria também a partilha na utilização da Base de Alcântara com os Estados Unidos. Apoiado por movimentos sociais, sindicatos e até pela Confederação Nacional de Bispos do Brasil, três perguntas foram formuladas, sendo as duas primeiras de importância para a temática em estudo. A primeira: o governo brasileiro deve assinar o tratado da ALCA? A segunda: o governo brasileiro deve continuar participando das negociações da ALCA? Tendas foram espalhadas por grandes cidades brasileiras para a colheita de votos, além da realização de numerosos debates públicos sobre o assunto. De acordo com os

[103] Rede Brasileira pela Integração dos Povos, Apresentação, disponível online em <www.rebrip.org.br/conteudo/33/apresentacao>

organizadores, mais de dez milhões de pessoas votaram, sendo que 98,3% responderam "não" para a primeira pergunta e 95,9% responderam "não" para a segunda[104]. Tal mobilização jamais seria repetida em relação a outras negociações comerciais.

Em palestra proferida para jovens diplomatas em novembro de 2010, ao então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, foi questionado sobre o papel da sociedade civil durante as negociações da ALCA. Sua resposta colabora para iluminar o debate sobre a pluralização do processo decisório em política externa no país (AMORIM 2011, p. 595):

> "Ela teve um papel importante. Mas vou lhe dizer com toda franqueza: se o governo quisesse fazer a ALCA a todo custo, teria havido, talvez, alguns protestos e greves, mas a ALCA teria sido feita. Dito isso, acho que essa participação é importante"

A percepção do ministro sobre a capacidade da sociedade civil em influenciar o processo retrata de maneira transparente a existência de um modelo "clube" de negociações internacionais. Ainda mais atenção requer a expressão "a todo custo", utilizada pelo ministro. Nesta situação hipotética, de "todo custo", a ALCA seria a preferência presidencial, que teria o apoio do MRE, do MDIC e da pasta da Agricultura na condução das negociações, nas quais o empresariado estaria dividido. Uma vez assinado o acordo, o Congresso o aprovaria, seguindo sua tradição histórica. Ou seja, o que impediu a assinatura da ALCA foi a preferência do então Presidente eleito após o início das negociações (Lula), que encontrou apoio no MRE, que por sua vez se mostrou preponderante entre os demais atores pertencentes ao Executivo.

3.6 **Vetos, jogos de dois níveis, clubes e *path dependence*: explicando as opções brasileiras**

Após análise do papel exercido pelos atores nas negociações de acordos comerciais regionais no Brasil, faz-se necessário o enquadramento teórico em face da literatura institucional eleita para alicerçar este trabalho.

Primeiramente, no que tange aos atores institucionais com poderes de veto, o sistema político brasileiro encontra dois personagens principais, as duas casas que compõem o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado. O Executivo tem o poder de agenda, pois a sequência de absorção de um tratado no país só se inicia com a assinatura do Presidente, que possui competência privativa para tanto, tal qual disposto na Constituição.

[104] Mídia Independente, Plebiscito sobre a ALCA: resultados e manifesto, disponível online em <www.midiaindependente.org/pt/red/2002/09/36431.shtml>

Após a assinatura, o tratado é submetido ao Congresso Nacional para aprovação. O que a literatura demonstra, apoiada pelos números e experiência histórica, é que o Legislativo, na interpretação que lhe é mais favorável, delega Poder ao Executivo. Em interpretação mais rigorosa, abdica do seu poder. Portanto, tem-se um sistema em que aquele que possui poder de veto não o utiliza. Além disso, muitos dos acordos assinados pelo Brasil são Acordos de Complementação Econômica, que como tais, não requerem a aprovação do Legislativo, segundo a interpretação jurídica vigente.

A utilização dos jogos de dois níveis para a análise das negociações comerciais brasileiras permite o enquadramento do jogo durante a assinatura do MERCOSUL, das negociações da ALCA e das negociações oriundas da Rodada de Doha. Tal qual observado anteriormente, o processo que resultou na assinatura do MERCOSUL foi altamente concentrado na Presidência da República, sem que houvesse a participação de outros atores. Nas negociações da ALCA, os movimentos sociais pressionaram contra o acordo e certamente possuíam um *win-set* muito mais reduzido que o do governo[105]. O Legislativo, embora tenha criado comissão de acompanhamento das negociações, mais uma vez teve comportamento tímido, de modo que não se pode dizer que sua posição aumentava ou diminuía o *win-set* brasileiro. O empresariado estava dividido entre aqueles com interesses ofensivos, notadamente com um *win-set* maior, e os de interesse defensivo, em sentido contrário.

A fragmentação ou pouco influência exercida pelos demais atores, conduz à conclusão que é o jogo burocrático ocorrido dentro do Executivo brasileiro que determina as posições negociadoras do país e, por consequência, o seu *win-set.* Neste, o Ministério das Relações Exteriores manteve predominância sobre os demais, em especial após a eleição do Presidente Lula, oportunidade em que as divergências entre o MRE e demais ministérios acentuaram-se. A CAMEX, que poderia (ou deveria) articular as muitas instâncias do Executivo para a formação do *win-set* brasileiro, até agora se mostrou incapaz de de exercer tal função.

A utilização da literatura de clubes para análise das negociações comerciais das quais fez parte o Brasil não deixa o país sob luz favorável, uma vez que o posiciona no estágio inicial e menos democrático do processo decisório em política comercial. Com efeito, o Brasil apresenta modelo de clube para a tomada de decisões, que flerta com o modelo de clube adaptado quando das negociações da ALCA e, posteriormente, entre o MERCOSUL e a

[105] Considerando a disposição de negociação por parte da sociedade civil.

União Européia. O país, nesses casos, se utilizou de transparente lógica de participação de atores diversos sob regras e supervisão daquele responsável pela negociação de acordos internacionais, o MRE.

Em relação à dependência da trajetória escolhida inicialmente, o MERCOSUL, é inegável que o Brasil se faz ou se fez dela dependente, por motivos políticos. Isso se dá tanto pela vocação sul-americana, um de seus vetores de política externa, como pela integração da América Latina, um dos seus princípios constitucionais de relações internacionais. Não há, como foi observado, *path dependence* de cunho econômico, pois os países-membros do MERCOSUL correspondem a aproximadamente 10% do comércio internacional brasileiro. Todavia, o modelo de União Aduaneira escolhido pelo país, ao mesmo tempo em que aprofunda o projeto de integração entre os membros do MERCOSUL, torna as opções brasileiras matéria de negociações comerciais internacionais menos flexíveis. Ou seja, o MERCOSUL condiciona as opções brasileiras posteriores, constituindo o seu acordo dominante.

Finalmente, o Itamaraty parece ter sido identificado pelo empresariado como o principal obstáculo para a adoção de posição mais liberal no que se refere à assinatura de acordos comerciais pelo Brasil. Em razão disso, relativizar o poder do Itamaraty nas negociações comerciais é o ponto central de todas as propostas de reforma institucional da política comercial brasileira. Por outro lado, uma estratégia alternativa, sob a perspectiva do Itamaraty, poderia ser a efetiva pluralização do processo decisório, chamando à mesa atores capazes de equilibrarem as demandas por liberalização advindas do empresariado (sindicatos, ONGs, etc.). Sob o manto da necessidade de democratização das decisões comerciais, o Itamaraty teria sua visão um tanto mais reforçada, ainda que não apoiada integralmente por estes novos atores.

4. COMPARANDO ESTRATÉGIAS DISTINTAS: BRASIL, MÉXICO E A PROLIFERAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS

4.1. O México, o Brasil e algumas consequências de suas estratégias

Os acordos dominantes do México e do Brasil foram assinados no início da década de 1990. Assim, passadas duas décadas destes acontecimentos, é possível identificar algumas das consequências desses atos.

O NAFTA completou vinte anos em 2014 e como escreveu recentemente Jorge Castañeda (2014), a única coisa em que todos podem concordar é que todos exageraram quando das negociações em 1994, uma vez que o NAFTA não trouxe os enormes ganhos prometidos pelos seus proponentes nem foi o desastre esperado pelos seus detratores. Como afirma Castañeda,

> "Mexico, in particular, is a very different place today – a multiparty democracy with a broad middle class and a competitive export economy – and its people are far better off than ever before, but finding the source of the vast changes that have swept the country is a challenging task. It would be overly simplistic to credit NAFTA for Mexico's many transformations, just as it would be to blame NAFTA for Mexico's many failings."

As palavras de Castañeda remetem à dificuldade do estabelecimento de causalidade entre o acordo assinado e as transformações ocorridas no México nos últimos vinte anos. Isso, todavia, não deve impedir a identificação de algumas mudanças na sociedade e economia mexicana, a começar pelo aumento expressivo das exportações do país assim como da recepção de investimento direto estrangeiro. Além disso, se o objetivo de Salinas era *lock-in* um modelo liberal na economia, o mesmo foi indubitavelmente alcançado. Em interpretação mais ousada, o México, ao assinar o NAFTA, modifica a sua própria visão de país, ao produzir transformação profunda no nacionalismo econômico presente então vigente. O país dá, ao assinar o acordo com EUA e Canadá, os primeiros passos de uma inserção internacional que diverge daquelas praticadas por países similares até então.

Por outro lado, a assinatura do NAFTA não modificou o grau de dependência das importações e exportações mexicanas para os EUA, que se manteve estável. Nesse sentido, a assinatura de diversos acordos comerciais regionais pós-NAFTA não conseguiu diversificar o comércio internacional mexicano, uma vez que a força de atração do mercado norte-americano, aliada aos mais de três mil quilômetros de fronteira, se mostraram obstáculos

intransponíveis para a o objetivo de diversificar os parceiros comerciais do país. Note-se que tal ocorrência se dá apesar do engajamento dos EUA em outros acordos comerciais, o que por definição causa erosão nas preferências tarifárias conseguidas pelo México através do NAFTA.

No caso brasileiro, seria provavelmente um exagero indicar que quando da assinatura do MERCOSUL, o Brasil buscava a afirmação de sua liderança na região. Os incentivos eram outros, de *lock in* político nas relações com a Argentina em razão da redemocratização em cursos nos dois países. Com o tempo, a economia brasileira cresceu de maneira desproporcional em relação às demais economias do bloco, em especial a da Argentina, fazendo com que o MERCOSUL se tornasse também um instrumento de liderança do país na região.

Nessa perspectiva, o Brasil absorve o papel de *paymaster* do projeto integrativo, decisão que alinha a prática da política externa brasileira com as suas bases teóricas históricas de importância do continente Sul-Americano para as relações externas do país. Um dos custos não-quantificáveis da presença do Brasil no MERCOSUL tal qual desenhado, em formato de União Aduaneira, é o fato de que o país não pode se engajar sozinho em negociações de acordos bilaterais de comércio, o que o deixa em posição bastante diferente daquela encontrada pelo México. A ausência de uma postura marcante no fenômeno da proliferação de acordos comerciais denota que cada acordo assinado por um país rival do Brasil em determinado produto gera, por definição, a erosão das preferências comerciais brasileiras em relação ao país de destino.

Em relação aos seus parceiros comerciais, o MERCOSUL não modifica de maneira expressiva os mercados fornecedores ou de destino das mercadorias brasileiras. O bloco vive os seus anos de ouro até o fim da década de 1990, quando em razão da crise econômica que assola os países integrantes, o comércio internacional intra-bloco observa lenta queda. Para o Brasil, isso significa, a partir de 2001, razoável aumento das exportações para o bloco, concentradas em produtos manufaturados, além de leve queda nas importações advindas da Argentina, Paraguai e Uruguai.

Uma externalidade negativa da assinatura do NAFTA e outros acordos pelo México, não enfrentada pelo Brasil, é a restrição às políticas industriais que podem ser levadas a cabo pelo país, em função dos compromissos liberalizantes internacionalmente assumidos. Com efeito, uma das críticas feitas por Rafael Urquiza, dirigente da COECE, era de que o governo

não deveria assinar novos acordos (na época, negociava com o Brasil) sem antes tomar medidas de política industrial para aumento da competitividade da mexicana. Confrontado com tal diagnóstico, um membro do alto escalão entrevistado para este trabalho afirmou que quando o empresariado falava em medidas de política industrial, na verdade queria dizer políticas protecionistas. Uma vez que além dos compromissos assumidos na OMC e no MERCOSUL, os acordos comerciais brasileiros são limitados quanto ao escopo, o país possui um leque mais variado de opções para utilização na economia, o que pode ser de grande utilidade especialmente em tempos de crise.

Em relação às Cadeias Globais de Valor, a intensa atividade mexicana na atividade comercial regional permite ao país que se insira com relativa facilidade nos fluxos intra-firma de comércio internacional. Exemplo ilustrativo da presença do país nessas cadeias é a cadeia produtiva do jato Learjet 85, da Bombardier. Empresa canadense baseada em Montreal, a Bombardier produz a fuselagem do avião em Querétaro, no México, de onde é levada para Wichita, em Kansas, onde recebe os motores produzidos no Canadá[106]. Sem o NAFTA, tal empreitada seria impensável. No caso do Brasil, a inserção do país nas CVGs se dá com extrema dificuldade, em razão, entre outros motivos da ausência do país no fenômeno da proliferação de acordos comerciais. Indicador da OCDE, que mede a participação dos países nas Cadeias Globais de Valor, posiciona o país no 52° lugar, numa seleção de 57 países[107].

No caso mexicano, não houve reversão da estratégia originalmente adotada ou mesmo variação durante o período analisado. Conforme observado, governos diferentes assinaram acordos comerciais importantes sem que houvesse oposição expressiva. Mesmo durante as campanhas eleitorais, a estratégia de inserção econômica internacional do México só foi alvo de possível reversão quando da quase eleição de Lopez Obrador, que afirmou que renegociaria o NAFTA. No caso brasileiro, o país não experimentou variação prática, embora tivesse flertado com a reversão da estratégia de inserção na economia internacional ao iniciar as negociações com a ALCA, que posteriormente foram fulminadas com a eleição de Luis Inácio da Silva para a Presidência.

Em consequência, faz-se importante frisar o alto custo que os dois países pagariam pela reversão de suas estratégias. No caso do México, as estruturas macroeconômicas existentes, resultado de *lock in* da inserção internacional do país perderiam esta proteção,

[106] The Economist, *Ready to take off again*?, Jan. 4th, 2014.
[107] OECD Global Value Chains Indicators, disponível online em <stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=GVC_INDICATORS>

ficando mais vulneráveis à pressões políticas e de grupos de interesse. Além disso, o país perderia as parcerias econômicas hoje existentes que possibilitam a presença de significativo fluxo de investimento estrangeiro para o México. Cumpre ressaltar: a reversão de estratégia não faz parte da pauta política, social ou econômica do país.

A reversão da estratégia, no caso brasileiro, é dos temas mais contenciosos em matéria de política externa atualmente. Com efeito, notou-se uma clivagem em relação ao tema nas eleições presidenciais de 2010 (em menor escala) e em 2014 (possivelmente a clivagem mais profunda no programa de política externa dos candidatos). A razão do caloroso debate sobre o assunto é simples: qualquer que seja a opção tomada pelo país, o que está em jogo é o padrão de relação com a sua vizinhança, um dos temas mais caros à política externa brasileira.

A candidatura de Aécio Neves, de oposição ao governo, propugnava o fim do MERCOSUL[108], pois nas palavras do candidato, o bloco seria uma coisa anacrônica que não estaria servindo a nenhum interesse dos brasileiros. Qualquer surpresa com tal posição é dissipada quando se observa que um dos elaboradores do programa de governo do candidato para a política externa era Rubens Barbosa[109], o principal crítico da postura brasileira em negociações comerciais internacionais. Barbosa, todavia, não está sozinho e sua voz hoje representa opinião de boa parte do empresariado nacional.

Recente seminário organizado pelo Centro do Comércio Global e Investimentos da Fundação Getúlio Vargas (2014) reuniu alguns dos mais influentes pensadores e representantes empresariais em matéria de política comercial brasileira. Palestrante após palestrante, com raríssimas exceções, a tônica foi a mesma: a necessidade de mudanças na condução da política do comércio exterior do país, ainda que não haja consenso sobre qual o tipo de mudança ou mesmo qual intensidade deveria norteá-la, noção semelhante àquela expressa pelo painel que analisou os desafios da política comercial brasileira durante o seminário "Dialógos sobre Política Externa", organizado pelo MRE. No seminário organizado pela FGV, mostraram-se favoráveis à assinatura de acordos comerciais: Daniel Godinho[110],

[108] Valor Econômico, "No Rio Grande do Sul Aécio Neves propõe o fim do Mercosul", disponível online em < http://www.valor.com.br/politica/3509098/no-rio-grande-do-sul-aecio-neves-propoe-o-fim-do-mercosul>
[109] Valor Econômico, "Rubens Barbosa diz que política externa de Aécio elimina ideologia", disponível online em < http://www.valor.com.br/eleicoes2014/3739524/rubens-barbosa-diz-que-politica-externa-de-aecio-elimina-ideologia>
[110] Secretário de Comércio Exterior, MDIC

Mário Marconini[111], Tatiana Palermo[112], Mauro Laviola[113], Vera Thorstensen[114], Sandra Rios[115], Welber Barral[116], Aluísio Lima Campos[117], Humberto Barbato[118], Luiz Felipe Seixas Corrêa[119], Gilberto Lima[120], Rubens Barbosa. Note-se que entre as minutas dos demais palestrantes não foi possível identificar uma postura favorável ou desfavorável à conclusão de acordos pelo Brasil, com uma exceção: a do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, para quem a celebração de acordos preferenciais de comércio não resolve o problema brasileiro, uma vez que as empresas brasileiras possuem dificuldade na exportação de produtos industriais.

4.2 **Mudaram os vetores conceituais, mudou-se a trajetória?**

Os vetores conceituais da política externa mexicana e brasileira ao final da década de 1980, não divergiam de maneira significativa, ressalvado o impacto da localização geográfica de cada um dos países. A diplomacia mexicana guiava-se pela necessidade e desejo de produção de independência e diversificação nas relações com os países do resto do mundo, traços também encontrados na diplomacia brasileira. A busca pela atuação no plano multilateral, característica marcante do serviço diplomático do Brasil, também configurava objetivo das relações exteriores do México.

Após a crise que atingiu o país na década de 1980 e a posterior eleição de Salinas, o México reverteu traços expressivos de suas relações internacionais, especialmente naquela que sempre lhe foi a relação mais importante e complexa, com os Estados Unidos. A busca pela assinatura de um acordo comercial com os vizinhos ao Norte constitui uma mudança fundamental de estratégia de engajamento do país nas relações econômicas internacionais. Esta mudança, todavia, não pode ser encontrada no Brasil, que embora tenha eleito um Presidente que trazia um programa à la Salinas, mas jamais teve a força política necessária para levá-lo a cabo.

---

[111] Diretor Titular do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da FIESP
[112] Superintendente de Relações Internacionais da Confederação Nacional da Agricultura
[113] Vice-Presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil
[114] Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento, Fundação Getúlio Vargas
[115] Diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - CINDES
[116] Ex-Secretário de Comércio Exterior, MDIC
[117] Conselheiro Econômico da Embaixada do Brasil em Washington
[118] Presidente da Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica
[119] Ex-Chefe da Missão Permanente do Brasil na OMC
[120] Ex-executivo da APEX

Tem-se, portanto, que os vetores conceituais da política externa mexicana se modificaram, agora privilegiando a integração nas relações econômicas com o país vizinho. Ressalte-se, todavia, que os vetores da política externa de um país, embora não sejam cláusulas pétreas, não se modificam sem ingerência do contexto internacional e em especial, dos atores que tomam parte no processo decisório. O exame do contexto internacional do final da década de 1980 e início da década de 1990 mostra, no campo doméstico, tanto Brasil quanto México iniciando um processo de democratização, que se deu de maneira mais intensa e rápida no Brasil. No campo doméstico da economia, os países vinham de forte crise enfrentada durante a década de 1980.

No plano internacional, o fim da Guerra Fria sinalizava uma transição do modelo bipolar de poder para algo que variava entre a unipolaridade e o poderio dissociado, a partir de temáticas distintas. É nesse contexto que os países reexaminam os seus vetores conceituais de política externa e é nesse momento que o México decide modificar sua estratégia de inserção econômica internacional, sem que fosse acompanhado pelo Brasil. Por que Brasil e México tomaram caminhos distintos no que tange aos acordos comerciais regionais, no início da década de 1990? Porque os vetores conceituais da política externa mexicana se modificaram para então defender a integração econômica com o seu vizinho. Caía por terra as movimentações políticas defensivas, ao menos na esfera da economia.

O Brasil não tem três mil quilômetros de fronteiras com os Estados Unidos, mas nem por isso esteve ao largo de sua esfera de influência. Com efeito, são diversos os estudos de política externa brasileira que analisam a posição brasileira vis-à-vis a dos Estados Unidos, em temáticas diferentes. Em face do mesmo processo de globalização econômico-financeira observado pelos mexicanos, todavia, o Brasil fez diferente escolha, optando por inserção moderada no plano econômico internacional, a partir da regionalização, nesse caso, fiel à geografia. Embora houvesse variação na ênfase, não se encontra no Brasil a brusca ruptura de seus vetores conceituais de política externa no período analisado neste trabalho.

Em suma, o México rompe com o comportamento esperado de uma potência média, ao sinalizar o desejo de integração com os vizinhos ao Norte, ao contrário do Brasil. Examinado o contexto internacional que possibilitou o reexame dos vetores conceituais da política externa mexicana, a atenção do trabalho em tela retorna às instâncias decisórias para entender como tal mudança pôs-se em prática. O governo de Salinas era caracterizado pela forte presença tecnocrata, de vertente liberal. Portanto, havendo baixo dissenso na

conceituação de como deveria se dar a inserção econômica internacional do país, o esforço político era empregado na sua implementação.

Nesse momento, frise-se que embora o PRI já houvesse iniciado o seu declínio, ainda tinha a capacidade de aprovação de medidas no Legislativo sem maiores problemas. Portanto, o que importava era a opção do Presidente e este não só optou pelo NAFTA como o governo conduziu uma delicada e engenhosa campanha para vê-lo aprovado. Num sistema político cujo poder emanava do controle não só do governo como do partido dominante, em exercício de interpretação *a contrario sensu,* a lógica é simples, se Salinas não tivesse perseguido ativamente o acordo com os Estados Unidos e o Canadá, este não teria acontecido. Mudaram-se os vetores conceituais de um país, sem que houvesse mudança no outro. Mudou-se a trajetória.

4.3. Atores em perspectiva comparada

4.3.1 *O Executivo*

Brasil e México são países presidencialistas, hoje caracterizados por um sistema multipartidário. Tal característica, como já demonstrado anteriormente, não se mostrou presente durante todo o período analisado para o México e tem origem na derrota do PRI nas eleições presidenciais de 2000. Portanto, se no Brasil os poderes presidenciais são extensos, tendo assim se mantido durante todo o período de análise, no México, os poderes presidenciais formais são menos abrangentes que os previstos na Constituição Federal de 1988 e na prática se mostraram muito fortes no período 1989-2000.

A concentração encontrada na figura do Presidente, durante o governo Salinas, permite a interpretação que a preocupação com o controle da burocracia poderia ser algo de menor relevância no caso mexicano. Na prática, ou ao menos durante as negociações do NAFTA, tal interpretação estaria muito equivocada. Com efeito, o governo mexicano, apesar do amplo apoio que possuía no Legislativo e no corpo burocrático que formava o Executivo (*camarillas*), elaborou um desenho de controle burocrático do processo que contou com a criação de instância ligada diretamente à Presidência da República para coordenar a relação entre os ministérios. Sem dúvidas, tratava-se de estrutura vertical. Uma vez assinado o NAFTA, as demais negociações ocorreram sem expressivas controvérsias.

No caso brasileiro, até a criação da CAMEX, em 1995, não havia instância institucionalizada para arbitrar as diferentes perspectivas em matéria de negociações

comerciais internacionais. Na ausência desta, o Ministério das Relações Exteriores soube lidar efetivamente com o jogo burocrático para manter sua prerrogativa de representação dos interesses nacionais no plano internacional também em matéria de negociações comerciais. Durante todo o período analisado, a prevalência do MRE nesta seara só foi uma vez ameaçada, quando da eleição de Collor e da posterior criação de um "superministério" da Economia, cujo decreto que lhe deu origem gerava certa ambiguidade ao dispor, no seu artigo 10, XIV, que caberia ao Departamento de Comércio Exterior, ligado ao Ministério da Economia, "traçar a orientação a ser seguida nas negociações de acordos internacionais relacionados com comércio exterior e acompanhar a sua execução".

O papel de liderança do MRE nas negociações comerciais internacionais que envolvem o Brasil constitui fundamental e importante diferença entre os sistemas decisórios encontrados no Brasil e no México. As entrevistas realizadas durante trabalho de campo no México indicam que ao preferir que a Secretaria de Economia liderasse as negociações, Salinas quis privilegiar uma visão econômica do acordo, em detrimento aos aspectos políticos relacionados. No Brasil, ocorre justamente o contrário e nem a pasta da Fazenda, a do Desenvolvimento ou a da Agricultura foram capazes de vencer a batalha burocrática contra o MRE.

Por óbvio, tem-se que a preferência presidencial no Brasil faz diferença, pois uma vez que a Presidência da República tenha a disposição de postura mais liberalizante, pode nomear livremente um Ministro das Relações Exteriores e postos-chaves que partilhem de sua visão sobre o tema. Tal importância (da preferência presidencial) se mostra nítida quando se contrasta as posições dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula em relação à ALCA, observando-se postura mais favorável no primeiro. Uma vez que o contexto internacional era o mesmo e as instituições brasileiras não haviam se modificado, o que explica a mudança de posição é a preferência presidencial. Por consequência desta assertiva, é apenas na modificação da preferência presidencial que o Brasil pode passar a ter visão mais ofensiva na seara dos acordos comerciais regionais.

Do ponto de vista da coordenação interministerial, o funcionamento da CAMEX é trôpego e alvo de muitas críticas por parte do grande empresariado nacional, que a critica, mesmo sendo o único grupo de interesse não-estatal que possui interlocução com a mesma, privilégio não conferido a outros representantes da sociedade civil. No México, especialmente quando da assinatura do NAFTA, a verticalização das decisões impede que se conclua de

maneira definitiva sobre a efetividade do grau de interlocução ministerial. É possível, e até provável, que o alto grau de efetividade encontrado seja resultado da lógica decisória *top down,* mas esta mensuração se faz problemática.

4.3.2 *O Legislativo*

A (in)ação do Poder Legislativo em matéria de negociações comerciais internacionais guarda muitas semelhanças tanto no Brasil quanto no México. Primeiramente, faz-se necessário ressalvar característica fundamental encontrada nos países analisados, qual seja, que a Constituição destes prevê a aprovação *ex post* dos tratados assinados pelo Executivo. Nesse sentido, o que diferencia os dois países é que no México a aprovação legislativa se faz pelo Senado, enquanto no Brasil o trâmite prevê a necessidade de aprovação da norma internacional nas duas casas do Legislativo.

A ausência de controle *ex ante,* combinada à baixa especialização e baixo interesse do Congresso Nacional brasileiro por assuntos da seara da política externa explicam o pouco envolvimento do Legislativo com o tema, que é alvo de delegação na interpretação que lhe é mais favorável e abdicação na percepção que lhe é menos abonadora. No caso mexicano, legislaturas diversas aprovaram todos os tratados comerciais regionais assinados pelo Executivo do país com largas maiorias, permitindo a conclusão de que este não é um tema contencioso para o Poder Legislativo do país.

A aprovação da *Ley sobre la Aprobacion de Tratados Internacionales em Materia Economica*, em 2004, indicou o desejo dos congressistas mexicanos em reduzir a liberdade dada ao Executivo nesta matéria, algo que não encontrou evento similar no Brasil. Proposta do Senador Eduardo Suplicy estabelecendo um mandato negociador dado pelo Legislativo ao Executivo brasileiro, embora tenha avançado no Senado, encontra-se parada na Câmara dos Deputados. Por ocasião das negociações da ALCA, Comissão Especial sobre o assunto foi criada no Legislativo brasileiro para acompanhamento das tratativas, mas as ações da mesma restringiam-se aos convites à personalidades diversas e à realização de viagens para discussão do assunto.

Em síntese, a participação do Legislativo no assunto é baixa e obedece a padrão de convergência às posições do Executivo dos dois países. Uma possível mudança de estratégia por parte do Executivo brasileiro, dadas as condições apresentadas, provavelmente não encontraria resistência por parte do Legislativo do país.

4.3.3 *O Empresariado*

Primeiramente, cumpre ressaltar que a utilização do termo "empresariado", evoca por vezes uma visão homogênea da classe, quando tal característica é simplesmente inexistente. A multiplicidade de setores e interesses diversos, que por sua vez enfrentam desafios nem sempre semelhantes na seara das negociações internacionais, impinge a compreensão de que se trata de grupo de interesse heterogêneo.

No caso do México, ao tratar da participação do empresariado no processo decisório que levou à consecução de tantos acordos comerciais regionais, referência está sendo feita às grandes empresas, uma vez que as pequenas e médias empresas tiveram participação diminuta nas negociações que resultaram na assinatura do NAFTA e dos acordos posteriores. No caso mexicano, a interlocução entre o governo e o empresariado foi realizada a partir da COECE, criada para uniformizar as posições do corpo empresarial do país em relação ao NAFTA. Desde então, a COECE cumpre o mesmo papel para os demais acordos assinados. No caso brasileiro, houve tentativa de criação de instância similar, quando da criação da Coalizão Empresarial Brasileira, criada quando das negociações da ALCA. Nas duas, o mesmo problema se apresenta, qual seja, a sub-representação dos interesses das pequenas e médias empresas. No caso brasileiro, a ausência guarda proporção com o fato de que 95,7%[121] das exportações brasileiras realizadas em 2012 foram conduzidas empresas de grande porte, dado não encontrado para efeito de comparação com a situação mexicana. Uma diferença fundamental separa a COECE da CEB, todavia: a participação da COECE nas negociações comerciais internacionais é realizada de maneira institucional, enquanto no caso brasileiro, tal relação inexiste.

Outras vias de interlocução existem no Brasil. Primeiramente, cumpre destacar aquela que se utiliza dos ministérios setoriais, normalmente mais próximos dos interesses empresariais do setor. Assim, não é surpresa que o MDIC tenha se mostrado historicamente mais propenso à estratégia ofensiva nas negociações comerciais, ao contrário do MRE. Neste sentido, o empresariado brasileiro não possui nem foi capaz de estabelecer canais permanentes de interlocução com o Itamaraty. Por consequência, não surpreende que as propostas de reforma das instituições relativas ao comércio exterior brasileiro que originam no empresariado quase sempre incluem alguma medida para afrouxar as amarras do MRE sobre os temas comerciais internacionais.

[121] Trata-se de índice de participação sobre o valor exportado.

A proximidade na relação entre o empresariado e o governo mexicano quando das negociações, através da lógica do "quarto ao lado" é outro aspecto distinto entre o Brasil e o México. No Brasil, tal lógica esteve presente nas negociações da ALCA, do MERCOSUL e em alguns encontros relativos às negociações da Rodada de Doha (OLIVEIRA e MILANI 2012, 385-386), enquanto no México tal participação se deu de maneira constante. Um dos entrevistados durante pesquisa de campo no México indicou estranheza ao relatar o que descreveu como distanciamento entre o empresariado e o governo brasileiro durante as negociações do acordo entre o Brasil e o México. O mesmo entrevistado indicou que não era incomum que empresários brasileiros perguntassem aos empresários mexicanos sobre o andamento das negociações.

A possibilidade de utilização de recursos advindos do empresariado marcou a relação entre o setor e o governo mexicano durante as negociações do NAFTA. Com efeito, mais de uma centena de relatórios e estudos setoriais foram realizados, alimentando a posição do governo em temáticas distintas. Segundo um entrevistado no Brasil com conhecimento da relação entre o empresariado e o governo, tal relação ainda conhece os seus primeiros passos no país, resultado da ausência generalizada de articulação entre os interesses privados e os governamentais.

Finalmente, é dos empresários que se observa o maior número de críticas à condução das negociações comerciais internacionais nos dois países, nos dias de hoje. Durante o período 1989-2012, as críticas do empresariado são cíclicas, relacionadas com os momentos de maior vulnerabilidade econômica, nos quais as empresas mexicanas se mostram saudosas de política de proteção mais vigorosa. No caso brasileiro, as associações empresariais, em especial a FIESP e a CNI constituem a mais estridente voz contra a postura governamental em relação aos acordos comerciais internacionais nos últimos anos. Finalmente, não é surpresa que tanto em um país como no outro, as entidades empresariais se apresentam como os maiores críticos do governo, embora por motivos diversos. São elas as detentoras da maior capacidade econômico-financeira para tanto.

4.3.4 *Outros atores*

A participação de outros atores não-estatais nas negociações de acordos comerciais envolvendo o Brasil e o México não encontra a mesma intensidade presente no envolvimento dos atores anteriormente analisados neste capítulo.

No caso do México, percebe-se movimentação um tanto maior durante as negociações do NAFTA, mas que reduz de maneira expressiva durante as negociações de outros acordos. Durante todas as negociações, é possível, na teoria, a participação institucionalizada da academia, de sindicatos e de representantes de outros segmentos da sociedade a partir do Conselho Assessor do Tratado de Livre Comércio. Embora este seja um fator indicativo de pluralização e democratização do processo decisório, deve ser observado o fato de que o Conselho se reuniu 28 vezes no período entre 1994 e 2000 e nenhuma vez durante a Administração Fox. Pode-se afirmar, indubitavelmente, que entre as instâncias interlocutórias existentes, o Conselho Assessor não guarda maior importância do que a COECE, por exemplo.

Como no Brasil não houve uma modificação significativa da importância dos fluxos comerciais internacionais na economia, é possível que isso não tenha levado a pressão maior por pluralização ou democratização do processo decisório em matéria de política exterior comercial. Os sindicatos, por exemplo, dão atenção marginal ao assunto. Quando das negociações da ALCA, os atores não-estatais, em especial o movimento social organizado de caráter anti-liberal, foi bem sucedido na sua empreitada de pressionar o governo e mobilizar a sociedade contra o acordo. Desde então, são raros os exemplos de mobilização de atores não-estatais nas negociações comerciais que envolvem o Brasil.

Mesmo sucesso não teve a *Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio*, que declara ser discriminada pelo governo mexicano nos processos decisórios que envolvem negociações comerciais internacionais. Além disso, afirmam os representantes da RED que as autoridades mexicanas mascaram uma desejável transparência ao engajarem o grupo em trocas infrutíferas de informação. No caso brasileiro, a REBRIP demonstra algumas semelhanças com a RED no México, especialmente no que tange à partilha de viés anti-liberal, contra a proliferação de acordos de livre comércio. Exceção feita às associações empresariais, a REBRIP é a mais ativa organização não-governamental no que tange às negociações internacionais nas quais o Brasil está envolvido. Embora recente e importante, a percepção de dois entrevistados no Brasil é de que tal qual acontece no México, a participação da REBRIP visa satisfazer a demanda por transparência e a ausência de postura mais ofensiva da diplomacia brasileira quanto aos acordos comerciais não guarda relação com a posição defendida pela entidade.

As similitudes apresentadas pelas duas organizações por vezes gera ações conjuntas com a participação de outras associações ou movimentos de pensamento semelhante. Desta feita, registre-se que as duas organizações comumente são co-signatárias de declarações e comunicados contra a liberalização do comércio além de fazerem parte da Aliança Social Continental[122], movimento integrado por organizações sociais, redes temáticas e organizações setoriais de todo o hemisfério americano.

4.4 *Path dependence, Veto Players*, jogos de dois níveis e clubes: aspectos comparativos

Uma das premissas estabelecidas inicialmente no presente trabalho foi aquela que instituiu um acordo dominante para cada um dos países, divergente entre eles, que condicionou as ações de Brasil e México no período que se inicia na década de 1990 e vai até 2012. A análise das trajetórias seguidas pelo México e pelo Brasil permite a confirmação de tal premissa.

O momento crítico para o México e o Brasil, tão importante para a análise institucional histórica, é aquele do fim da Guerra Fria, que apresenta janela de oportunidades diversa daquelas existentes até então no plano internacional, para a inserção comercial e econômica dos países. Como propuseram Pierson e Skocpol (2002, p. 701), uma vez que os atores tenham optado de maneira decisiva por um caminho, encontrarão muitas dificuldades para reverter curso, uma vez que alternativas políticas antes existentes podem ter simplesmente desaparecido.

No caso do México, a opção decisiva é claramente a opção pelo NAFTA, que inclui aquele que é, de longe, o seu maior parceiro comercial, os EUA. No caso brasileiro, a assinatura do MERCOSUL em forma de União Aduaneira condiciona os movimentos seguintes do país à integração das opiniões existentes entre os seus países parceiros do bloco, Argentina, Uruguai e Paraguai. No primeiro caso, o custo de reversão seria altíssimo desde o momento posterior à assinatura do acordo, enquanto que no segundo caso, o custo aumentou com o tempo, a partir da utilização do bloco, pelo Brasil, como instrumento de liderança regional. Portanto, enxerga-se no caso mexicano um custo econômico maior que o custo político, enquanto no caso brasileiro o oposto se faz verdadeiro. Ademais, ressalte-se que no caso mexicano não existe nos dias atuais qualquer pressão para a revisão da estratégia adotada, ao contrário do Brasil.

[122] Aliança Social Continental, disponível online em <www.asc-hsa.org/node/10>

Os atores que possuem poder de veto nas negociações comerciais internacionais nas quais estão envolvidas o Brasil e o México são três, no caso brasileiro, e dois, no caso mexicano. Uma vez que os dois países adotam o modelo de assinatura de tratados por parte do Executivo com a posterior aprovação por parte do Legislativo, estes serão os únicos atores com poder de veto institucional. Note-se que no caso do Brasil, os atores envolvidos são o Chefe do Executivo, o Senado e a Câmara Federal, enquanto no caso do México possuem poder de veto institucional os dois primeiros.

Primeiramente, em sede de comparação é importante frisar que a existência de um ator com poder de veto a mais no Brasil não implica em qualquer diferença na práxis das negociações comerciais, uma vez que nos dois países são encontrados Legislativos que raramente apresentam discordância do Chefe do Executivo em sede de compromissos internacionais assumidos por este. Portanto, a postura ofensiva do México ou defensiva do Brasil, em matéria de acordos comerciais regionais não pode ser atribuída aos atores com poder de veto, uma vez que estes não o utilizam. Além disso, nota-se que a limitação existente no Legislativo de ação *ex post* limita consideravelmente suas opções de engajamento enquanto ator com direito a veto, restringindo-se apenas a decisão *up or down.*

Em relação ao jogo de dois níveis quando das negociações de acordos comerciais internacionais por Brasil e México, verifica-se que no caso brasileiro, quando da negociação do MERCOSUL, tal jogo foi simplesmente deixado de lado, de forma que a decisão pelo tratado como assinado resulta de *win-set* que não sofreu constrangimento do Legislativo, do empresariado ou de outros segmentos da sociedade. No caso do México, quando da assinatura de seu acordo dominante, o país utilizou-se do empresariado para diminuir o seu *win-set* no plano negocial internacional, de forma a encontrar resultado mais próximo do seu ponto ótimo. Tal atitude foi tomada, pois em razão da centralização do poder existente no sistema político mexicano de outrora, estava ausente a credibilidade de qualquer ameaça de veto por parte do Legislativo, em caso de concessão considerada extrema demais.

Embora possa parecer interessante, para o Executivo, a ausência de constrangimentos para a produção do seu *win-set*, esta é na verdade contraproducente no que tange à produção de bens públicos em consequência das políticas adotadas, uma vez que *win-sets* maiores necessariamente aumentam o risco de aceitação de acordo distante do ponto ótimo negocial do país. No caso brasileiro, atualmente demonstra-se um paradoxo, no qual o win-set do

empresariado nacional é provavelmente maior que o win-set utilizado pelo governo nas negociações comerciais.

Em relação aos enquadramento das posturas negociais dos países na tipologia proposta por Hocking, o trabalho respeitosamente discorda daqueles quatro entrevistados (entre os onze que se propuseram a responder a pergunta) que identificaram o modelo mexicano como um no qual estão presentes interesses multivariados. Com efeito, conclui-se que se trata de modelo típico de clube adaptado, no qual o empresariado adiciona os seus recursos privados e tem a sua participação definida pelo modelo adotado pelo Executivo e por ele supervisionada. Contribui para esta conclusão o baixo teor de participação do Conselho Assesor nas negociações internacionais.

No caso brasileiro, o trabalho propugna que o Brasil seja enquadrado no modelo de clube, uma vez que o grau de institucionalização do empresariado, através de Conselho Consultivo na CAMEX, é muito baixo. Lamentavelmente, em matéria de política pública, como esta o é, espera-se de um processo decisório que se diz minimamente democrático ou plural que inclua não só o empresariado, mas outros segmentos da sociedade com interesse no comércio internacional, tais quais sindicatos e ONGs. Inclusive, no momento atual, entende-se que a adição destes ao processo decisório poderia equilibrar a fortíssima pressão empresarial hoje existente para postura mais ofensiva por parte do governo brasileiro nas negociações internacionais.

CONCLUSÃO

Uma pergunta que não foi evitada ao acaso, durante o transcurso do trabalho em questão foi aquela que questiona qual a melhor estratégia de inserção no comércio internacional: aquela empregada pelo México ou a levada adiante pelo Brasil?

A razão da aparente covardia acadêmica está no fato que a interpretação de "melhor ou pior" só pode ser realizada em termos de formulação de política pública, de modo a examinar o grau de participação dos diferentes atores e segmentos da sociedade na elaboração das políticas empregadas. Em relação ao resultado das políticas ou estratégias utilizadas, torna-se difícil a empreitada de mensurar a produção de bens públicos e mais ainda de estabelecer relações causais entre a estratégia levada adiante e os indicadores sociais e econômicos encontrados. Em síntese, é possível mensurar se houve ou não incremento de comércio, mas tarefa mais complexa é a análise do efeito deste incremento na realidade sócio-econômica.

O exame do Executivo, do Legislativo, do empresariado e de outros atores, no Brasil e no México, revelou predominância do Executivo na formulação das posições em matéria de acordos comerciais regionais nos dois países. Esta, por sua vez, mostrou-se resultado de um Legislativo praticamente ausente quanto ao tema, assim como de um empresariado que participa das negociações, mas quando o faz, obedece os ditames e balizas estabelecidas pelo Poder Executivo.

Nas relações intra-Executivo, a preferência presidencial se mostrou fundamental. No caso mexicano, tal preferência se aproxima bastante do gabinete presidencial, que toma o controle da agenda quando da assinatura do NAFTA quase que de maneira pessoal. No caso brasileiro, a participação do Presidente apresenta contornos mais suaves, mais próximas do papel de árbitro das disputas interministeriais existentes em relação ao assunto.

Ainda nas relações intra-Executivo, a posição dos ministérios obedece, tanto em um país, quanto em outro, a lógica de *"where you sit is where you stand"*. Isto não poderia ser mais visível do que nas posições assumidas pela Secretaria de Economia vis-à-vis a posição da Secretaria de Relações Exteriores, no México, e naquelas assumidas pelo Ministério das Relações Exteriores em face das opiniões contrárias existentes principalmente no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e no Ministério da Agricultura.

Observa-se ainda que enquanto a estratégia mexicana ante à proliferação de acordos comerciais encontra-se consolidada, a mesma ainda é alvo de idas e vindas constantes no caso brasileiro. Nesse sentido, a posição do Executivo mexicano no que tange ao assunto é mais confortável e blindada das pressões, cada fez mais fortes existentes em relação ao governo brasileiro. Assim, não surpreende que o México hoje tome parte nas negociações para a participação na Parceria Trans-Pacífico e na formação da Aliança do Pacífico. Cada vez mais, para o México, a Rodada de Doha significa menos.

Posição inversa encontra o governo brasileiro, para quem, cada vez mais, a Rodada de Doha, significa mais. Eis o dilema brasileiro. Nem o mais otimista dos otimistas prevê o sucesso na conclusão da Rodada em curto ou médio prazo e os avanços conseguidos na seara da facilitação do comércio, embora importantes, perfazem pequena parcela da negociação que se iniciou em 2001. Portanto, o custo da não-conclusão da Rodada de Doha embute um custo para o país, pois é a sua estratégia preferencial.

Espremido de um lado pela ausência de acordos comerciais regionais de vulto que mantenha suas preferências tarifárias com os parceiros mais importantes e pelo outro pelas dificuldades encontradas em Doha, o que fazer?

Possível saída seria um arranjo continental para a liberalização do comércio. Isso satisfaria a pressão empresarial ainda que parcialmente e permite um modelo de integração regional em outras bases, uma vez que o modelo presente apresenta sinais de esgotamento. Ainda que a ênfase seja política, impõe-se a necessidade de respeito às práticas e regras consignadas para que o projeto de integração da região não se torne um foro de discussões.

Com a palavra, na Cidade do México e em Brasília, as Presidências.

REFERÊNCIAS

ABREU. M. P. **Comércio Exterior**: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

AGGARWAL, V. K.; ESPACH, R. "Diverging Trade Strategies in Latin America: A Frameworrk for Analysis", In AGGARWAL V. K.; ESPACH, R.; TULCHIN, J. S. (Eds.). **The Strategic Dynamics of Latin American Trade**. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

ALMEIDA, P. R. Brazilian trade policy in historical perspective: constant features, erratic behavior. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 11-26, 2013.

AMARAL, S. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. São Paulo, 31 jan. 2011.

AMORIM NETO, A.; SCHIAVON, J. A. "Instituiciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México", In MENA, A. O.; AMORIM NETO, A.; CASTRO, R. F. **Brasil y México**: Encuentros y Desencuentros. México, D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

AMORIM NETO, O. & COELHO, C.F. Brasil en el 2007: El Desencuentro entre la Economia y la Política. **Revista de Ciencia Política**, vol. 28: 1, Santiago, 2008.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. São Paulo: Campus Elsevier/FundaçãoKonrad Adenauer, 2011.

AMORIM NETO, O. Presidential Cabinets, Election Cycles and Coalition Discipline in Brazil. In MORGENSTERN, S.; NACIF. B. (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 28, 2003.

AMORIM, C. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

AMORIM, C. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

ARMIJO, L. E; KEARNEY, C. A. Does Democratization Alter the Policy Process? Trade Policymaking in Brazil. **Democratization**, v. 15, n. 5, p. 991–1017, dez. 2008.

AXLINE, W. Conclusion: External Forces, State Strategies, and Regionalism in the Americas. In: MACE, G. & THERIÉN, JP. **Foreign Policy and Regionalism in the Americas**. Lynne Rienner Publishers, 1996.

BACCINI, L.; DÜR, A. The New Regionalism and Policy Interdependence. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 1, p. 57-79, 2012.

BAIER, S. L.; BERGSTRAND, J. H.; EGGER, P. **The New Regionalism**: Causes and Consequences. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.

BALDWIN, R.; THORNTON, P. **Multilateralising Regionalism**: ideas for a WTO Action Plan in Regionalism. Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2007.

BARBOSA, R. O Impasse de Doha e o Comércio Externo Brasileiro. **Interesse Nacional**, vol. 4, pp. 19-30, 2009.

BARBOSA, R.A. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. São Paulo, 28 jan. 2011.

BARRAL, W. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. São Paulo, 31 jan. 2011.

BARTON, J. H et al. **The Evolution of The Trade Regime**: Politics Law and Economics of The GATT and The WTO. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

BEASLEY, R. K et al. **Foreign Policy in Comparative Perspective**: Domestic and International Influences on State Behavior. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 2001.

BHAGWATI, J. "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas" In BHAGWATI, J.; KRUEGER, A. O. (Eds.). **The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements**. Washington, D.C.: AEI Press, 1995.

BHAGWATI, J. "Regionalism and Multilateralism: An Overview", In MELO, J.; PANAGARIVA, A (Eds.). **New Dimensions in Regional Integration**. New York: Cambridge University Press, 1996.

BHAGWATI, J. N. Regionalism versus Multilateralism. **The World Economy**. v. 15, n. 5, p. 535-556, 1992.

BHAGWATI, J. **Termites and Trading System**: How Preferential Agreements Undermine Free Trade. New York: Oxford University Press, 2008.

BOUZAS, R. **Domestic Determinants of National Trade Strategies**: A Comparative Analysis of Mercorsur Countries, Mexico and Chile. Paris: ChaireMercorsur de Sciences Po, 2006.

CAMERON, M. A.; TOMLIM, B. W. **The Making of NAFTA**: How to deal was done. Cornell University Press, 2000.

CAMP, R. A. **Metamorphosis of Leadership in a Democratic Mexico**. New York: Oxford University Press, 2010.

CAMP, R. A. **Politics in Mexico**: Democratic Consolidation or Decline? New York: Oxford University Press, 2014.

CANTU, E. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 15 jan. 2011.

CAPLING, A.; LOW, P. “The domestic politics of trade policy-making: state and non-state actor interactions and forum choice”. In CAPLING, A.; LOW, P. (Eds.). **Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making**: Negotiating Preferentially or Multilaterally? New York: Cambridge University Press, 2010.

CARAMANI, D. **Comparative Politics**. New York: Oxford University Press, 2008.

CASAR, A. “Executive-Legislatve Relations: The case of Mexico (1946-1997)”. In MORGENSTERN, S.; NACIF. B. (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CASTAÑEDA, J. NAFTA's Mixed Record.**Foreign Affairs**, v. 93, n. 1, p. 134-141, 2014.

CASTRO, R. F.; LIMA, M. R. S. “Las aspiraciones internacionales de Brasil y México en política exterior”, In MENA, A. O.; AMORIM NETO, A.; CASTRO, R. F. **Brasil y México**: Encuentros y Desencuentros. México, D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
CENTRO DO COMERCIO GLOBAL E INVESTIMENTOS DA FUNDACAO GETULIO VARGAS. Os Rumos da Politica de Comercio Externo do Brasil: Minutas. Ebook. Disponivel em: http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Events/Ebook%20Rumos%20PCE.pdf

CESAR, S.E. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira**. Universidade de Brasília, 2002.

CHABAT, J. La Política exterior Mexicana durante elgobierno de Fox: una transiciónen espera. **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, México, D. F. n. 189, nov. 2009.

CHÁVEZ, R. R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 14 jan. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Relações Comerciais entre o Brasil e o México: Oportunidades para a expansão das exportações brasileiras. Brasília: **Comércio Exterior em Perspectiva**, n. 6, mar. 2004.

CRAWFORD, J.; FIORENTINO, R. V. **The Changing Landscape of Regional Trade Agreements**. Geneva: Organização Mundial do Comércio, 2005.

DE LA CALLE, L. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 13 jan. 2011.

DE LA MORA, L.M. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 11 jan. 2011.

DE MELO, J.;PANAGARIYA, A. eds.(1993). New Dimensions in Regional Integration. 1992.

DÍEZ, J. “Presidentialism and Policy-Making in Latin America: The Case of Mexico.” In DÍEZ, J.; FRANCESCHET, S. “Thinking about Politics and Policy-Making in Contemporary Latin America” In DÍEZ, J.; FRANCESCHET, S. (Eds.) **Comparative Public Policy in Latin America**. Toronto: University of Toronto Press, 2012.

DÍEZ, J.; FRANCESCHET, S. (Eds.) **Comparative Public Policy in Latin America**. Toronto: University of Toronto Press, 2012.

DOGAN, M.; PELASSY, D. **How to Compare Nation**. New Jersey: Chatham House Publishers, 1984.

DURAN, C.R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 18 jan. 2011.

FARIA; C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n. 2, p. 80-97, jul./dez. 2008.

FAWCETT, L. “Regionalism from an Historical Perspective”, In FARREL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L. V. (Eds.). **Global Politics of Regionalism**. Ann Arbor: Pluto Press, 2005.

FAWCETT, L.; HURRELL, A. **Regionalism in World Politics**: Regional Organization and International Order. New York: Oxford University Press, 1995.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, 1999.

FISHLOW, A. “Brazil: FTA or FTAA or WTO”, In SCHOTT, J. J. (Ed.) **Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities**. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2004.

FLORÊNCIO, S. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 10 jan. 2011.

FLORES, R. V. La relación entre elEjecutivo y elCongresoen material de política exterior durante elsexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, México, D. F. n. 164, out. 2007.

FRIEDEN, J. A.; LAKE, D. A. SCHULTZ, K. A. **World Politics**: Interests, interactions and institutions. 2. Ed.New York: W. W. Norton & Company, 2013.

FRIEDEN, J.; MARTIN, L. International political economy: Global and domestic interactions. **Political science: The state of the discipline**, p. 118-146, 2002.

GAVIN, B.; LANGENHOVE, L. “Trade in a World of Regions”, In SAMPSON, G. P.; WOOLCOCK, S. (Eds.). **Regionalism, Multilateralism and Economic Integration**: The Recent Experience. Tokyo: UNU Press, 2003.

GEDDES, B. **Paradigms and Sandcastles**: Theory Building and Research Design in Comparative Politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

GÓMEZ-MERA, L. **Power and Regionalism in Latin America**: The Politics of Mercosur. Indiana: University of NotreDame Press, 2013.

GÓMEZ, A. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 14 jan. 2011.

GONZÁLEZ, G. G. Democratización e política exterior: ¿elfindelpredominio presidencial? **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, México, D. F. n. 161, nov. 2007. Disponível em: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-161.pdf>. Acesso em XX xxx. XXXX.

GONZÁLEZ, P.A. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 06 jan. 2011.

GOODE, W. **Dictionary of Trade Policy Terms**. 5. Ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

GOWA, J. **Allies, adversaries, and international trade**.Princeton University Press, 1995.

GUAJARDO, I. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 12 jan. 2011.

HABER, S. et al. **Mexico: Since 1980**. New York: Cambridge University Press, 2008.

HAKIM, P. The Media Missed the Real Story in Cancún. **América Economía**, abr. 2010.

HAKIM, P. Two Ways to Go Global. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 1, p. 148-162, jan./fev. 2002.

HAMILTON, N. **Mexico Political, Social and Economic Evolution**. New York: Oxford University Press, 2011.

HAMILTON, N. Mexico. In VANDEN, H. E.; GARY, P. **Politics of Latin America**: The Power Game. New York: Oxford University Press, 2009.

HERNANDEZ, G. E. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 15 jan. 2011.

HOCKING, B. Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model. **World Trade Review**, v. 3, n. 1, p. 3-26, 2004.

HOEKMAN, B. M.; KOSTECKI, M. M.**The Political Economy of World Trading System**. 3. Ed. New York: Oxford University Press, 2012.

HUARTE, F. R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 10 jan. 2011.

HUDSON, V. M. "The history and evolution of foreign policy analysis", In SMITH, S.; HADFIELD, A; DUNNE, T. (Eds.).**Foreign Policy**: theories, actors and cases. New York: Oxford University Press, 2012.

JAFFARY, N. E.; OSOWSKI, E. W.; PORTER, S. S. **Mexican History**: A Primary Source Reader. Boulder: Westview Press, 2010.

JASSO, H. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 05 jan. 2011.

KEOHANE, R. & MILNER, H. "Internationalization and Domestic Politics", In KEOHANE, R. & MILNER, H. (Eds.) **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KEOHANE, R. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. **InternationalOrganization**, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

KRUGMAN, P. & OBSTFELD, M. **Economia Internacional**: Teoria e Política. São Paulo: Makron Books, 2001.

KRUGMAN, P. Is Bilateralism Bad? In HELPMAN, E.; RAZIN, A. (Eds.).**International Trade and Trade Policy**. Cambridge: MIT Press: 9-23, 1991.

LAAKSO, M. & TAAGEPERA, R. "Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe".**Comparative Political Studies** 12: 3-27, 1979.

LAMPREIA, L. F. **Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008).** Rio de Janeiro, CPDOC, 2010.

LASSWELL, H. **Politics**: Who Gets What, When, How. New York: McGraw-Hill, 1956.

LAWRENCE, R. Z. "Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?", In Q'Brien R. (Ed.). **Finance and the International Economy 5**: The AMEX Bank Review Prize Essays. New York: Oxford University Press, 1991.

LESTER, S. et al. **World Trade Law**: text, materials and commentary. Portland: Hart Publishing, 2008.

LEYCEGUI, B. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 06 jan. 2011.

LIMA, M. R. S. "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política externa do governo Lula", In VEIGA, P. M.(Org.). **Comércio e Política Comercial no Brasil**: desempenho, interesses e estratégias. São Paulo; Editora Singular, 2007.

LIMA, M. R. S. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, no. 1, 2005.

LIMA, M. R. S. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy**: Nuclear Energy, Trade and Itaipu. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2013.

LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/673/67313608006.pdf>. Acesso em XX xxx. XXXX.

LYNCH, D. A. **Trade and Globalization**: An Introduction to Regional Trade Agreements. Boulder: Rowman& Littlefield Publishers, 2010.

MAGALDI, M. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 03 jan. 2011.

MAINWAIRING, S. Multipartism, RobustFederalismandPresidentialism in Brazil. In MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997.

MALAMUD, A. LatinAmericaRegionalism na EU Studies. **EuropeanIntegration**, v. 36, n. 6, p. 637-657, nov. 2010.

MANSFIELD, E. D; MILNER, H. V. **Votes, Vetoes, and The Political Economy of International Trade Agreements**. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

MANSFIELD, E. D; MILNER, H. V.**The Political Economy of Regionalism**. New York: Columbia University Press, 1997.

MARCONINI, M. **Trade Policy-Making Process in Brazil**. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 2005.

MARKWALD, R. A. Política Externa Comercial do Governo Lula: O caso do Mercosul. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, p. 21-31, jun. 2005.

MATTLI, W. **Logic of Regional Integration**: Europe and Beyond. New York: Cambridge University Press, 1999.

MIER, L. S. Grupos de Interés y Reforma Comercial em México. México D. F.: **El Trimestre Económico**, v. 73, n. 290, P. 337-361, abr./jun. 2006.

MILANI, C. R. S.; OLIVEIRA; I. T. M. Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 367-401, 2012.

MILNER, H. V.; KUBOTA, K. Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries. **International Organization**, v. 59, p. 107-143, jan. 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Política Externa Brasileira:** discursos, artigos e entrevistas o Presidente Liz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Brasília: 2007, p. 100-102.

MORAVCSIK, A. The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalism Legacy. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 2, p. 349-386, abr. 2005.

MOTTA VEIGA, P. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Rio de Janeiro, 04 de fevereiro de 2011.

MOTTA VEIGA, P. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-Making. In: JANK, M. & SILBER, S. (Orgs.) **Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais**. Editora Singular, 2007.

NEGROPONTE, D. V. **The End of Nostalgia**: Mexico Confronts the Challenges of Global Competition. Washington, D. C.: BrookingInstitution Press, 2013.

OLIVEIRA, A. & PFEIFER, A. O Empresariado e a política exterior do Brasil. In: OLIVEIRA, H. & LESSA, A.C. (orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas***,* Volume 2, Editora Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J.; VEIGA, J. P. C. Política Externa e Negociações Internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 87, jun. 2006.

OLLOQUI, J.J. **La Diplomacia Total**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.
ORTIZ MENA L.N., A; SCHIAVON, J.Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): um análisis comparado del TLCAN y el TLCUE. **Foro Internacional**, p. 731-760, 2001.

ORTIZ MENA L.N., A. Domestic Determinants of Mexico's Trade Strategy. In BOUZAS, Roberto (Ed.).**Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile**. ChaireMercosur de Sciences po, 2006.

ORTIZ MENA L.N., A. El Tratato de Libre Comercio de Americadel Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido. **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, México, D. F. n. 157, jul. 2007.

ORTIZ MENA L.N., A..; SENNES, R. "Brasil y México enlaeconomía política internacional", In MENA, A. O.; AMORIM NETO, A.; CASTRO, R. F. **Brasil y México**: Encuentros y Desencuentros. México, D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
PEREIRA, L. V. "Quais são os caminhos para o Mercosul?." *Revista Conjuntura Econômica* 68.5 (2014): 42-44.

PEREIRA, L. V. A nova onda de regionalismo e as cadeias globais de valor: reflexões sobre o Brasil, **Pontes,** Volume 9, Numero 9, 2013.

PEREIRA, L. V. Falência do Mercosul. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 66, n. 5, p. 50-53, 2014.

PEREIRA, L. V. Os acordos comerciais Sul-Sul firmados pelo MERCOSUL: Uma avaliação sob a ótica brasileira. **Comércio e Política Comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias.** LATN/CINDES, Ed. Singular, 2007.

PETERS, E.D. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 13 jan. 2011.

PIERSON, P. **Politics in Time**: History, Institutions, and Social Analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, L.; MILANI, C.Introducao.**Política externa brasileira–As práticas da política ea política das práticas.** Rio de Janeiro: FGV, p. 334-6, 2012.

PORTA, D. "Comparative Analysis: case-oriented versus variable-oriented research", In PORTA, D.; KEATING, M. (Eds.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, 2008.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. ***The Logic of Comparative Social Inquiry****. New York: Wiley Interscience, 1970.*

PUCHE, J.S. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 08 jan. 2011.

RAMOS, E. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 12 jan. 2011.

RAMOS, K. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 13 jan. 2011.

RAVENHILL, J. **Global Political Economy**. 3. Ed. New York: Oxford University Press, 2011.

REMIS, C. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 11 jan. 2011.

RICARDO, D. **Princípios de Economia política e tributação**. Coleção Os Pensadores.São Paulo: Abril Cultural, 1979.

RICUPERO, R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. São Paulo, 28 jan. 2011.

RIOS, S. P. O papel dos acordos comerciais na política comercial brasileira: O que há de especial com o Brasil, que torna tão difícil a negociação de acordos comerciais abrangentes e profundos, a exemplo de que vêm fazendo outros países em desenvolvimento? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 87, p. 34-49, jun. 2006.

RIOS, S. P.; VEIGA, P. M. O Brasil na agenda Global: O Brasil e a governança do sistema multilateral. **Breves Cindes**, n. 12, jan. 2009.

ROGOWSKI. R. **Commerce and Coalitions**: Trade Affects Domestic - Political Alignments. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

SALOMÓN, M; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Externa**, n. 56, p. 40-59, 2013.

SARTORI, G. Compare why and how.Comparing, miscomparing and the comparative method.In **Comparing nations: Concepts, strategies, substance**, p. 14-34, 1994.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, n. 1, p. 138-169, jan./jun. 2000.

SCHIAVON, J. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 03 jan. 2011.

SCHIAVON, J.; FERNÁNDEZ, L. La coordinación em la política exterior de Brasil y México. **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, México, D. F. n. 200, set. 2010.

SENNES, R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. São Paulo, 30 jan. 2011.

SENNES, R. U. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2, p. 385-413, jul./dez. 1998.

SERRANO, C. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 04 jan. 2011.

SHIFTER; M.; COMBS C.; Shifting Fortunes: Brazil and Mexico in a Transformed Region. **Current History**, n. 112, p. 49-55, fev. 2013.

SKOCPOL T.; PIERSON, P. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". In KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. **Political Science**: State of the Discipline. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

SMITH, A. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações.** Coleção Os Pensadores.São Paulo: Abril Cultural, 1979.

SMITH. P. H. **Democracy in Latin America**: Political Change in Comparative Perspective. 2. Ed. New York: Oxford University Press, 2012.

SOUZA, A. **O Brasil na Região e no Mundo**: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2008.

SOUZA, J. R. C. **A participação do poder legislativo na política externa brasileira**: áreas de economia e Mercosul - nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

SUMMERS, L. H. "Regionalism and the World Trading System", In Federal Reserve Bank of Kansas (Ed.) **Policy Implications of Trade and Currency Zones**. Kansas: Federal Reserve Bank: 1991.

TORRES, B. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 19 jan. 2011.

TORRES, B. "Mexican Academia and the Formulation and Implementation of Trade Policy in Mexico". In BOTTO, M. (Ed.). **Research and International Trade Policy Negotiations**: Knowledge and Power in Latin America. New York: Routledge, 2010.

TSEBELIS, G.**Veto Players**: How Political Institutions Work. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

URQUIZA, R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 14 jan. 2011.

VANGRASSTEK, C. **The challenges of trade policymaking**: analysis, communication and representation. New York: United Nations, 2008.

VEIGA, P. M. "A Negociações Comerciais sob Lula: A estratégia nacional desenvolvimentista repaginada", In VEIGA, P. M.(Org.). **Comércio e Política Comercial no Brasil**: desempenho, interesses e estratégias. São Paulo; Editora Singular, 2007.

VEIGA, P. M. “Brazil’s Trade Policy: Moving Away from Old Paradigms”, In BRAINARD, L.; MARTINEZ-DIAZ, L. (Eds.). **Brazil as an Economic Superpower?** Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy. Washington, D.C.: BrookingsInstitution Press, 2009.

VEIGA, P. M. Formulação de políticas comerciais no Brasil: A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. **Revista Brasileira de Comércio**

VEIGA, P. M.(Org.). **Comércio e Política Comercial no Brasil**: desempenho, interesses e estratégias. São Paulo; Editora Singular, 2007.

VELÁZQUEZ, R.; MARÍN, K. Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de lospuntos de acuerdo durante la LX Legislatura. **Centro de Investigación y Docencia Económicas**, México, D. F. n. 198, mai. 2010. Disponível em: <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-198.pdf>. Acesso em XX xxx. XXXX.

VINER, J. **The Customs Union Issue**. New York: The Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

WALD, R. M. “Política Externa Comercial do Governo Lula: O caso do Mercosul”, In WELDON, J. “Political Sources of Presidentialismo in Mexico”. In MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997.

WINHAM, G. “The Evolution of the Global Trade Regime.” In **Global Political Economy**, edited by John Ravenhill, pp. 137–172, Oxford, 2011.

WYNIA, G. W. **The Politics of Latin American Development**. 3. Ed. New York: Cambridge University Press, 1990.

ZABLUDOVISKY, J. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 08 jan. 2011.

ZABLUDOVSKY J. Políticas Comparativas de Comercio Exterior enMexico (1980- 2005). In: JANK M.; SILBER S. (Orgs.)**Políticas Comerciais Comparadas**: Desempenho e Modelos Organizacionais. São Paulo: Editora Singular, 2007.

ZABLUDOVSKY, J.; PASQUEL, L. “Mexico”. In CAPLING, A.; LOW, P. (Eds.). **Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making**: Negotiating Preferentially or Multilaterally? New York: Cambridge University Press, 2010.

ZAPATA, R. Entrevista concedida a Carlos Frederico de Souza Coelho. Cidade do México, 09 jan. 2011.