



caeni

Centro de Estudos das
Negociações Internacionais

Série Working Paper

**Grupos de interesse e Legislativo: a atuação do
empresariado na política comercial brasileira**

Marília Migliorini de Oliveira Lima

Maio/2013

Autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Migliorini de Oliveira Lima, Marília.
Grupos de interesse e Legislativo: a atuação do Empresariado na política comercial brasileira.
62 p.
São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

Resumo

O escopo desta pesquisa é examinar a relação entre grupos de interesse e o Poder Legislativo em política comercial exterior, desafiando a percepção de que tal instância tenha um papel insignificante no *policy-making* da política externa brasileira e, portanto, não se configure como âmbito de interesses do empresariado. Mesmo admitindo que a atividade constitucional do Congresso se restrinja à ratificação, existe uma série de fatores que fornecem incentivos para sua utilização como alvo alternativo de pressões do empresariado: intensificação dos custos das negociações para o setor privado, divergência destes grupos com o Executivo, insulamento do Executivo na condução da política externa, ampliação da participação do Brasil em diversos foros negociais, melhor organização do próprio setor privado nacional, entre outros. Para averiguar tal hipótese, além do embasamento teórico, foi empreendida uma análise empírica do período de 1998 a 2008 em política comercial, objetivando um levantamento das matérias concernente, e posterior análise dos movimentos do empresariado em relação a estas peças legislativas. Com essas informações, foi possível realizar uma análise qualitativa dos dados e obter um panorama da relação do Poder Legislativo com grupos de interesse nesta temática.

Introdução

Os rumos da política comercial externa brasileira tem tido um impacto crescente no âmbito econômico doméstico e, confrontado com esta realidade, o empresariado brasileiro tem se utilizado de táticas que ultrapassam a tradicional articulação com o Executivo nos assuntos desta área que lhes interessam. Que o tema proposto por este trabalho – a análise da instrumentalização, pelos grupos de interesse, do Legislativo em matérias de política externa comercial¹ – seja precariamente debatido e naturalmente controverso, não causa surpresa. Contudo, o tema ganha relevância face à atenção que os grupos de interesse passam a dar à política comercial em termos de planejamento estratégico reflexo, principalmente, das transformações do contexto político-econômico brasileiro nas últimas décadas.

A débil atuação do empresariado no campo parlamentar e a aparente falta de empenho dos próprios congressistas em tornar mais destacada sua participação corroboram para a percepção que a arena legislativa é pouco eficaz em termos de influência das decisões em política comercial. É preciso examinar esta relação mais detidamente; e é exatamente o escopo desta pesquisa. Análises incipientes desta temática que dedicaram um olhar mais demorado sobre os mecanismos da política e usaram

¹ A escolha da política comercial como um recorte da política externa justifica-se, especialmente, pelo grau de importância dado pelos atores privados em matérias dessa natureza e como isso se traduz em ações mais intensas e abundantes, o que facilita a tarefa analítica.

instrumentos analíticos mais refinados demonstram que as constatações que descartam de antemão a existência de vinculação entre grupos de interesse e Congresso para influenciar a política comercial são demasiado simplistas.

Os trabalhos mais recentes nesta área, e neste sentido destacam-se o artigo de Oliveira e Onuki “Grupos de Interesse e Política Comercial Brasileira: a Atuação na Arena Legislativa” (2007), apontam que, sob certas condições, existe sim mobilização do setor privado junto ao corpo legislativo. No entanto, ainda é não é possível afirmar se os casos são pontuais ou se trata do começo de uma nova tendência de articulação, ou ainda sob quais condições particulares o movimento ocorre concretamente. Diante destes questionamentos, o único consenso entre os próprios estudiosos está em afirmar que somente a realização de pesquisas sistemáticas e sustentadas empiricamente irá esclarecer as querelas; o que torna o objeto de nosso trabalho especialmente relevante e pertinente, além de extremamente atual.

Cumprir dizer, inicialmente, que o desafio de combinar uma política externa consistente com mecanismos de *checks and balances* incide sobre todas as democracias contemporâneas. O que se verifica, na prática, é um paradoxo, pois, se por um lado é imperativo que a posição externa de um país seja unívoca e clara perante o resto do mundo, o que justificaria a centralização pelo Executivo², é também necessário que seja, como qualquer política pública, responsiva (no sentido de *accountability* democrático), democrática (ou seja, em alguma medida fundamentada nos variados interesses da população) e condizente com o princípio de pesos e contrapesos entre os poderes. O equilíbrio ideal entre a autonomia do Executivo e o controle do Legislativo é objeto de constante reflexão.

Esta dinâmica, que não é exclusiva do Brasil resume-se, em linhas gerais, a um Executivo constitucionalmente encarregado pela formulação e negociação da política externa, e a um Congresso limitado à ação – ou reação, já que é *a posteriori* – de ratificar o objeto acordado³. Ainda que o poder de veto conferido ao Legislativo seja significativo, muita da sua importância acabaria neutralizada já que a ratificação é

² Uma das grandes questões em política externa, tratada por vários autores como Martin (2000), Milner (1997) e outros é a credibilidade. As relações com outros países possuem bases muito frágeis e, portanto, a credibilidade e reputação contam muito. Esta necessidade de uma política coerente e não fragmentada justifica muito da configuração das relações exteriores.

³ Existem outras formas participação do Congresso Nacional, como aponta Alexandre (2006). A possibilidade de realizar audiências públicas, a convocação de ministros e requerimentos de informação em caso de necessidade são exemplos (ALEXANDRE, 2006, p 60).

feita depois da negociação e após a alteração do *status quo*. Frequentemente ocorre que os custos políticos de um veto e da volta ao *status quo* inicial excedam os da ratificação – mesmo que o veto reflita as preferências do Congresso. – e que a opção de obstaculizar a ação do Executivo seja descartada.

Atribui-se a procedência deste arranjo à própria configuração do sistema eleitoral que, ao designar processos diferentes na escolha dos membros do Executivo e do Legislativo, resulta em conflito entre estas duas esferas na condução das políticas (LIMA, 2000). Em um sistema presidencialista como o brasileiro, os membros do Congresso são escolhidos diretamente pelos eleitores, enquanto a burocracia executiva – afora a presidência e vice – é formada independentemente do crivo popular. Aceitando-se a premissa que o objetivo principal do parlamentar é se reeleger, e que o sistema privado de contribuição de campanha é a maneira mais clara de influência, seu comportamento seria pautado pela adoção de políticas que tragam benefícios concentrados ao distrito pelo qual ele é eleito e custos imperceptíveis distribuídos pela nação⁴ (RICCI, 2003). Dito de outro modo, o corpo parlamentar é claramente suscetível às pressões particularistas e vai, no intuito de se eleger, atender a interesses paroquiais. Como para a burocracia executiva este risco é dirimido, justifica-se que o processo de decisões seja insulado e independente, ainda mais por se tratar de uma política que envolve principalmente o “interesse nacional”.

Usando este raciocínio, Phil Evans (EVANS, 2007), por exemplo, justifica o sistema de delegação em relação à política comercial. A argumentação de Evans é uma resposta às reivindicações de que esta política é pouco “democrática”. Tratando dos Estados Unidos, Evans defende o deslocamento da política comercial das mãos dos legisladores para os burocratas do Executivo através de instrumentos institucionais como o *fast track*, tendo em mente que a lógica das eleições e da ação coletiva dos grupos de interesse levam o *congressman* a defender políticas paroquiais em detrimento do interesse nacional. A lógica do autor é que, nas mãos dos legisladores, a política comercial está vulnerável a pressões protecionistas dos setores econômicos

⁴ Ricci, no entanto, argumenta que esta correlação nem sempre é verdadeira, e constata que outras variáveis devem ser lavadas em conta. A magnitude dos distritos – já que onde existe um grande número de eleitores, o contato com os representantes é reduzido – e a própria dinâmica interna da arena legislativa são fatores que podem levar à preferência por políticas de maior impacto, com benefícios difusos ao invés de concentrados. (RICCI, 2003). Essa percepção redimensiona a afirmação simples de que o Legislativo estaria naturalmente suscetível a pressões de grupos de interesse e pronto a realizar políticas com benefícios para setores específicos em detrimento daquelas com benefícios difusos pela nação.

que não só se chocam com os interesses da nação, como representam possíveis fontes de instabilidade política (como foi o Smooth Hawley Act na Segunda Guerra Mundial).

A referência em estudos de participação do Legislativo em política externa e que, inclusive, baseou a maioria dos estudos do caso brasileiro, é Lisa Martin (2000). Martin tratou da realidade norte-americana, mas as questões que suscitaram sua pesquisa podem se aplicar ao Brasil. O argumento é que, apesar da política externa exigir um mecanismo de delegação⁵ para o Executivo, o Legislativo ainda possui instrumentos de influência⁶, que são acionados em caso de divergência. Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos, usando as categorias criadas por Martin, em estudo acerca do Congresso e a Política de Comércio Exterior do Brasil alinham três causas fundamentais que justificam o movimento chamado de delegação de poder decisório do Legislativo ao Executivo: excessos distributivistas, expertise e estabilidade de decisões (LIMA & SANTOS, 2001).

O primeiro motivo refere-se à sensibilidade que tais matérias possuem, por serem de vital importância para distintos setores econômicos. A expertise diz respeito à ausência de conhecimento técnico exigido pelas questões comerciais – não possuída pelos parlamentares. A estabilidade das decisões, por sua vez, alude às consequências que modificações na legislação interna por meio de emenda, vetos, rejeição de acordo e afins poderiam causar, caso fosse dado poder ao Congresso para tal. A falta de estabilidade pode pôr em dúvida a confiabilidade do país, além de acarretar em sanções unilaterais por parte dos parceiros nas negociações. Como esta probabilidade é grande para um corpo de representação de interesses diversos como o Legislativo, justifica-se, uma vez mais, a delegação de tarefas ao Executivo. (LIMA & SANTOS, 2001).

Como propõem Lima e Santos, existe convergência entre Executivo e Legislativo em política comercial, se o resultado dela não acarretar em mudanças no *status quo*. Um exemplo emblemático refere-se ao período do modelo de substituição de importações, no qual a política externa comercial e a política industrial andavam lado a lado, servindo a objetivos comuns. A posição do Legislativo era consistente com a do

⁵ Esta situação é muito mais facilmente vista nos EUA já que possui um mecanismo explícito de delegação, que é o Fast Track.

⁶ Martin prevê também que haja delegação sem os mecanismos de influência; esta situação é denominada abdicação.

Executivo; o plano de desenvolvimento nacional ditava os movimentos em política externa e, portanto, a delegação não acarretou em prejuízo decisório significativo ao Legislativo e nem aos setores econômicos domésticos (LIMA & SANTOS, 2001). Diante disso, nem o Legislativo interferia, pois concordava com o Executivo, nem os grupos de interesse nacionais se manifestavam, na medida em que não eram prejudicados de maneira significativa.

No entanto, esta foi uma conjuntura específica; a circunstância atual traz à tona, com suas mudanças, outras implicações e problemas de adequação neste arranjo e leva aos questionamentos suscitados por esta pesquisa.

O contexto catalisador das inflexões profundas no panorama político-econômico brasileiro tem duas vertentes: a democratização política da década de 80, e a abertura comercial e econômica iniciada nos anos com o Governo Collor. A isto se soma o processo de ampliação da interdependência econômica que acentuou, entre diversos outros fenômenos, a participação do Brasil em inúmeros processos negociais; bilaterais e multilaterais. Tal incremento se manifesta, por exemplo, na evolução na quantidade de atos internacionais celebrados; conforme mostrou Alexandre (2006) no período que vai de 1985 a 2005. Como a distribuição de anos não é uniforme para cada governo, é complicado realizar inferências acerca do número total de atos celebrados por presidente. No entanto, na média mensal por governo há um incremento considerável, passando de 11,28 no governo Sarney para 19,75 nos anos analisados do primeiro governo de Lula:

Tabela 1. Atos Internacionais Celebrados – 1985 - 2005

Governo e Anos	Total	Média Mensal
Subtotal Sarney (1985-1989)	677	11,28
Subtotal Collor (1990-1992)	439	12,19
Subtotal Franco (1993-1994)	371	15,46
Subtotal Cardoso 1 (1995-1998)	652	13,58
Subtotal Cardoso 2 (1999-2002)	668	13,92
Subtotal Lula (2003-2005)	711	19,77
TOTAL	3518	13,96

Fonte: ALEXANDRE, 2006.

O aumento dos atos internacionais celebrados é sintomático desse novo contexto. É neste ponto que a política externa comercial e a atuação dos grupos de interesse se tangenciam de maneira mais significativa; é neste momento que passou a ser racional e peremptório para o empresariado se organizar e ir à defesa de seus interesses junto às esferas públicas.

O que ocorre é que a liberalização comercial e a internacionalização da economia trouxeram impactos palpáveis para os distintos setores da economia brasileira. As decisões e negociações internacionais acarretam, de maneira mais exacerbada, em ganhos e perdas diferentes para esferas diferentes, em um fenômeno classificado por Lima como “politização da política externa”, vista como uma maior influência da política doméstica na sua formação (LIMA, 2000). Diante disso, fica clara a dificuldade em conceituar o “interesse nacional” como sendo homogêneo; como defini-lo sendo que existem interesses dos mais diversos setores?⁷ Nesse sentido, o papel do corpo legislativo – sendo o legítimo representante da diversidade de interesses do território nacional – ganha novos contornos, principalmente na existência de conflito entre as posições do empresariado e a dos negociadores do Executivo (OLIVEIRA & ONUKI, 2007).

É fácil relacionar as transformações supracitadas com uma nova fase de mobilização política do setor privado. A atividade dos grupos de interesse no Brasil, apesar de ser objeto de um sem-número de interpretações, foi caracterizada majoritariamente pela literatura acadêmica como “fraca”. Embora fosse senso comum que, tomadas individualmente, as empresas pudessem exercer pressão sobre as esferas públicas, a atividade organizada do campo como um todo, em uma manifestação cabal e lícita de ação coletiva era altamente desacreditada, e um dos motivos desse diagnóstico seria, além da fragmentação e baixa representatividade, o caráter corporativista do sistema.⁸ (MANCUSO & OLIVEIRA 2006). Essa inanição não perdurou por muito mais tempo. A década de 90, conforme mencionado, foi palco do que Mancuso e Oliveira

⁷ Não é intenção aqui afirmar que já existiu um “interesse nacional” homogêneo e único, mas que hoje em dia, mais do que antes, as implicações em política externa são fragmentadas e distribuídas por inúmeros setores. Aliás, o próprio termo é polêmico e pouco consensual entre os acadêmicos; alguns teóricos, como Bentley (OLSON, 1999) não acreditam na existência de um “interesse nacional”.

⁸ Apesar de o corporativismo atual ser distinto daquele criado na época de Vargas principalmente no que tange à dinâmica do controle do Estado, seus dois pilares centrais, unicidade sindical e contribuição compulsória perduram até hoje. (MANCUSO & OLIVEIRA, 2006)

(2006) denominaram abertura “para dentro” – entrada de maior volume de produtos importados, o que elevou a concorrência – e “para fora” - inserção mais intensa dos produtos brasileiros no mercado internacional, que seria ainda mais acentuada com a efetivação das negociações de integração econômica. O produto destas inflexões é um substancial incremento na competitividade para o setor privado, tanto no mercado doméstico, quanto no internacional; fator indutor da mobilização política do empresariado que devia se adaptar à nova conjuntura que se impunha.

Os dois exemplos mais mencionados da mobilização no plano interno e no externo foram ambas ações da Confederação Nacional de Indústria (CNI), associação de representação corporativa da indústria nacional: a redução do Custo Brasil e criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB). Domesticamente, a redução do Custo Brasil foi colocada como pauta de uma ação organizada da CNI junto ao Congresso com o objetivo de majorar a competitividade da Indústria brasileira. As atividades incluíam a identificação e discussão das peças legislativas que poderiam diminuir ou incrementar o Custo Brasil, e a tomada de posição em relação aos desdobramentos do processo de tramitação (MANCUSO, 2004)⁹. Já a CEB representou a primeira associação empresarial de cúpula para representação de interesses em negociações internacionais, cooptando os pontos de vistas do setor privado, coordenando uma posição comum e, posteriormente, exercendo influência junto aos negociadores públicos – membros do Executivo (OLIVEIRA, 2003).

Na temática de grupos de interesse, as contribuições da academia norte-americana são as que mais abundam, mesmo porque neste país a mobilização do setor privado é emblemática. A idéia de grupos de pressão - sindicatos, associações patronais, entre outros - interferindo nas atividades das instâncias governamentais e influenciando o comportamento político atrai a simpatia de diversos cientistas políticos, noção muito consolidada pelo denominado “pluralismo”. O pluralismo, que não trata diretamente de grupos de pressão, é uma filosofia política de escopo mais abrangente, que postula a importância de associações privadas de todos os tipos desempenharem um papel constitucionalmente mais relevante na sociedade, e que o Estado não deveria possuir um controle ilimitado sobre tais associações (OLSON, 1999). Mas a equação que interesses em jogo equivale à organização e mobilização, mesmo quando tais

⁹ O resultado concreto deste movimento foi a criação da *Agenda Legislativa da Indústria*.

interesses são econômicos, não é automática e nem sempre verdadeira, como Olson demonstra na “Lógica da Ação Coletiva”. Fatores como tamanho do grupo em questão, custos, existência de coerção e incentivos positivos para participação dos membros são vitais para existência ou não de mobilização. (OLSON,1999)

David Truman estabelece que a organização de grupos seja encorajada por ameaças ao bem-estar dos membros, ocasionadas principalmente por alterações no panorama sócio-econômico no qual estão inseridos (SEBATIER, 1992). O caso do setor privado do Brasil pode ser encaixado nesse conceito, tendo sido a liberalização comercial a mudança mencionada por Truman. Nada obstante, além do contexto, houve um outro componente da atuação mais incisiva do empresariado conforme apontado por Mancuso e Oliveira (2006): a CNI. Salisbury¹⁰, em sua *Exchange Theory* apresenta o conceito de “empreendedor político” como a solução para o ônus que uma ação coletiva deste porte acarreta (SEBATIER, 1992). A CNI se encaixa na descrição. Esta entidade que esteve disposta e teve condições de arcar com os custos – não só financeiros – da ação coletiva, assumindo o papel de empreendedora política, tanto no caso do Custo Brasil quanto da criação da CEB. No Brasil, em síntese, houve a confluência de dois fatores – a mudança de conjuntura e a ação condutora da CNI – para que a ação coletiva tivesse novas feições¹¹.

Interpretações à parte, o fato é que a tese de debilidade de mobilização do setor privado não mais comporta os desdobramentos dos últimos anos. E, perante isso, e tendo em vista a realidade institucional do *policy making* em política externa, regressamos ao debate inicial: como se configura a relação entre os grupos de interesse e Legislativo em política externa comercial na época presente?

Conhecendo o *modus operandi* do processo decisório, o primeiro âmbito de ação do empresariado será o Executivo: a própria atuação da CEB, como foi vista, é

¹⁰ O conceito de “empreendedor político” é de autoria de Salisbury, mas atualmente a versão mais empregada foi expandida. Salisbury entendia que os empreendedores eram indivíduos que arcavam com os custos organizacionais em troca não só dos benefícios coletivos, mas também de uma colocação na burocracia deste grupo. A versão expandida deste conceito compartilha a crença na importância do empreendedor, mas postula que os motivos de sua ação transcendem a aquisição de postos de trabalho.

¹¹ Vale lembrar a discussão proposta por Russell Hardin (1982) que avança na teorização de Olson ao introduzir a idéia de que a ação coletiva pressupõe a ação de um “empreendedor político” (*political entrepreneur*), disposto a arcar de forma desproporcional com os custos da ação coletiva em troca de interesses próprios, como projeção e liderança.

sintomática dessa constatação. Entretanto, e apesar dos esforços em uma maior aproximação com o Executivo, muitas vezes o empresariado não obtém sucesso.

Examinando a mobilização dos agroexportadores por ocasião da ALCA constatei que, a despeito do setor ter sido um dos mais atuantes e utilizar diversos âmbitos de representação de interesses, amargou a falta de um canal institucionalizado com o Executivo para a formulação da política – e não um mero mecanismo de informação dos acontecimentos¹². A constatação de que as facções do Executivo responsáveis pela política externa sejam órgãos insulados e possuam uma atividade por vezes até autônoma não é recente na análise política do país. Visto isso, a premissa de que o Legislativo seja um *locus* insignificante para os grupos de interesse não procede, particularmente quando, como discutido por Oliveira e Onuki (2007), não existe consenso entre grupo de interesse e o Executivo; aí, sim os grupos de interesse terão incentivos para usar uma esfera alternativa de representação de seu posicionamento.

Recorrer ao Legislativo pode ser uma opção intuitiva quando há muitos interesses em jogo, pois, apesar das restrições, a prerrogativa de internalizar o que foi acordado pelo Executivo através da ratificação é do Congresso. Os debates que podem surgir em temáticas polêmicas são intensos, e as audiências são oportunidades de debate entre congressistas e iniciativa privada.

Como aventam Helen Milner e Peter Rosendorff (MILNER, ROSENDORFF, 1996), a articulação entre grupos de interesse e poder Legislativo pode ter grande influência nos resultados da negociação, justamente quando estes grupos são fontes de informação dos temas aos parlamentares. Como já foi mencionado, frequentemente os membros do Congresso não possuem nem conhecimento específico da matéria nem o tempo para adquiri-lo, diferentemente do Executivo, que é altamente especializado. Nesse sentido, o papel dos grupos de interesse ao fornecer detalhes sobre as leis e suas posições em relação a elas pode afetar a ratificação ou não das mesmas pelo Congresso.¹³

¹² Ver: LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. *Jogos de Dois Níveis: grupos de interesse e política externa brasileira*. Pesquisa de Iniciação Científica, com financiamento da FAPESP, sob orientação da Profa. Janina Onuki, 2007, disponível em. <http://www.caeni.com.br/br/download/publicacoes/relatorio%20Marilia.pdf>

¹³ A análise de Milner e Rosendorff é do panorama americano, no qual o Executivo carece de um mandato do Legislativo para negociar política externa e o *lobby* é legalizado. Estas restrições institucionais, entretanto, não impedem que o raciocínio possa ser aplicado ao Brasil.

Aliados a estas análises sobre as estratégias do empresariado frente a essa nova conjuntura estão estudos que questionam a tese de passividade do Congresso em temas internacionais. Questiona-se se os mecanismos de inferência de envolvimento parlamentar seria realmente eficazes. Um ponto levantado por Martin (2000) é justamente que não se pode confundir “influência” com “atividade”; parlamentares possuem maneiras indiretas para interferir na política, adiando decisões ou dificultando as deliberações. Ou, ainda, um alto grau de convergência na ratificação pode sinalizar que as preferências dos congressistas foram antecipadas e inseridas nos acordos internacionais, e não simplesmente ignoradas (MARTIN, 2000).

Seguindo esta mesma *rationale*, Diniz sugere outros parâmetros para avaliar o interesse dos parlamentares, como os pedidos de urgência por parte dos líderes partidários (2007). O raciocínio é que a existência de pedidos de urgência para agilizar um processo (e evitar pontos de veto) que é de interesse do Executivo pode sinalizar que há divergências dentro do Legislativo sobre o conteúdo da matéria que justifiquem o atraso da decisão, desafiando, portanto, a tese da passividade.

Alexandre (2006), por outro lado, enxerga na tentativa de ampliação de poder institucional dos parlamentares, através de projetos de lei e projetos de emenda constitucional, um esforço em garantir a execução de seus interesses que tampouco se coaduna com a visão de passividade deste corpo.

Como o empresariado se posiciona a um eventual rearranjo de forças no *policy making* que concedesse maior competência ao Congresso Nacional? O que Oliveira e Onuki (2007) verificaram, principalmente junto à CNI é a ausência de consenso sobre tal inflexão.¹⁴ Em teoria, não há discórdia quanto a uma atuação mais assertiva do Legislativo, desde que acompanhada por dispositivos que garantam a fluidez dos processos e a autonomia dos negociadores. O temor, portanto, é que políticas importantes fiquem congeladas nos meandros dos processos legislativos, e que no extremo haja “paralisia decisória”, consequência de um aumento nos pontos de veto do processo. No entanto, como, a natureza destas proposições varia muito, e nem todas aumentam os pontos de veto da política externa. Cumpre lembrar por fim que, mesmo em se tratando do empresariado, é difícil falar em uma posição síntese.

¹⁴ Os grupos considerados aqui são, majoritariamente, os empresários, simplesmente porque possuem uma opinião mais formada sobre o tema. Entidades como ONG's, sindicatos e outras, apesar de apresentarem participação cada vez maior em temas de política externa, ainda atuam de maneira marginal se comparadas ao empresariado.

Setores diferentes podem ter interesses conflitivos, e mesmo a configuração institucional da política externa pode ser alvo de opiniões divergentes dentro da cúpula do empresariado.

O que surge, portanto, é um cenário altamente matizado, que sugere uma dinâmica complexa e plural de *policy making*. Afirmações categóricas tornam-se simplistas. Oliveira e Onuki (2007) sugerem que, para apreender as nuances da política comercial, é preciso utilizar mecanismos teóricos que capturem aspectos mais sutis, como a natureza da matéria. Se tomada de maneira agregada, a política comercial reflete uma atuação pouco significativa do empresariado no ambiente do Congresso; contudo, se desagregada aos níveis de matéria comercial tipificada por Theodore Lowi – fundamentada nos impactos dos custos e benefícios da política pública em níveis distributivos (individuais), regulatórios (setoriais) e redistributivos (classe sociais ou polarizações) – é possível observar mobilização, principalmente se as políticas em questão acarretam em custos concentrados a uma gama de setores, pois a mobilização política é facilitada.

. Esta linha de raciocínio, que relaciona impactos de cada política à estratégia de ação do empresariado, apesar de ser bem conhecida na Ciência Política e nas disciplinas que estudam o papel do Estado e a formação de políticas públicas, não é tão utilizada em Relações Internacionais. No entanto, pode trazer contribuições importantes para desvendar em que momentos se torna racional recorrer ao Legislativo, como será explicitado no decorrer da dissertação.

Como jogar luz sobre tais mecanismos? Segundo a estratégia de pesquisa adotada, realizamos um levantamento de todas as matérias comerciais que circularam na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, assim como a manifestação do empresariado industrial através do Legisdata em relação às mesmas no período de 1998-2008.

Tendo sido feitas estas considerações mais gerais acerca do estado da arte do tema, o restante do trabalho será segmentado da seguinte forma: o primeiro capítulo dedica-se às considerações teóricas sobre formulação de políticas e a relação entre o Estado e grupos de interesse.

Nas partes subsequentes estarão as etapas empíricas. No segundo capítulo, os dados, assim como os critérios utilizados no procedimento, serão apresentados. O terceiro

capítulo, portanto, será dedicado a uma análise qualitativa mais detalhada das matérias que geraram movimentação na arena legislativa. Na última porção do trabalho, estarão as considerações finais.

Como esta investigação empiricamente fundamentada, espera-se, ao menos, levar o debate a um terreno mais sólido. Tratando da dinâmica do processo decisório em política externa, Oliveira (2003) questionou se o silêncio do debate seria conveniente ao país; o mesmo pode ser dito sobre a discussão do empresariado frente a esta dinâmica, principalmente porque cada vez mais sua atuação desafia o conhecimento já estabelecido na área. Fornecer subsídios para desvendar algumas das questões levantadas aqui é o que se pretende nesta dissertação.

Aspectos teóricos: política externa como política pública

Um dos debates mais clássicos em se tratando de Política Externa e Relações Internacionais e que, inclusive, delimita as fronteiras das escolas de pensamento dentro desta disciplina, diz respeito aos fatores determinantes do comportamento estatal. Os adeptos da explicação internacional - ou herdeiros do estruturalismo de Kenneth Waltz (1979) - atribuem este comportamento às restrições impostas pelo sistema internacional; destarte, as forças domésticas não teriam um papel preponderante na formulação de políticas estatais e os interesses os Estados tenderiam a uma não variação. Uma perspectiva oposta encontra nas explicações domésticas os determinantes dos movimentos estatais, dando destaque ao papel dos atores internos, da configuração do Estado e da distribuição de forças dentro do mesmo. Nesta vertente, insere-se a maior parte das abordagens liberais institucionalistas que enfatizam o peso de fatores institucionais e históricos na delimitação do comportamento do País (inclusive nas negociações internacionais).

Tais explicações que atribuem maior peso aos atores domésticos no *policy making* externo, apesar da popularização, ainda carecem de tratamento definitivo; os mecanismos causais específicos ainda carecem de clareza. A abordagem do Jogo do Dois Níveis de Robert Putnam (1988), que encara as negociações como um jogo no qual existem dois níveis, o doméstico e o internacional se influenciando reciprocamente é a mais emblemática, e mesmo próprio autor reconhece suas limitações, preferindo referi-la como “metáfora” ao invés de teoria. Em suas próprias palavras, mais interessante do que determinar se a política doméstica determina as

relações internacionais, ou o contrário, é examinar “quando”, e “como” isso ocorre (PUTNAM, 1993, p 431).

Não se trata de um exercício simples. Frente a estes desafios, a questão extrapola as fronteiras das Relações Internacionais, sendo tratada, como apontam Sanchez (2006), de perspectivas diversas como a constitucional (no sentido de exame de distribuição de competências *de jure* e *de facto* entre os órgãos do governo) ou análises que utilizam ferramentas da própria Ciência Política. Neste último caso, o pressuposto é despir a política externa de seu status de “diferenciada” e tratá-la como qualquer política pública interna, sujeita a jogos de interesses dos atores e a constrangimentos institucionais domésticos.

Ainda de acordo com Sanchez, os fundamentos para estabelecer esta relação são, em essência, as mudanças de caráter da regulamentação internacional - que fazem que a política externa tenha impactos mais palpáveis, comparáveis às políticas domésticas de modo geral – e a estrutura decisória necessária em Estados democráticos. (SANCHEZ, 2006, p. 127)

Tratar a política externa como política pública nos permite a usar categorias e explicações alternativas, de maneira a jogar luz sobre questão central da pesquisa: averiguar em que condições o Legislativo pode ser usado pelos grupos de interesse como uma arena de mobilização política em questões comerciais. Este tema traz em seu bojo debates clássicos da Ciência Política como a relação entre Estado e outros atores e como se dá a formação das políticas.

A bem da verdade, existe um número considerável de abordagens - tais como elitismo, marxismo, pluralismo e institucionalismo – que se debruçam no tema, cada uma pensando no papel do Estado e na sociedade no *policy-making* de maneira diferente. O grau de autonomia do Estado e de capacidade de influência dos grupos sociais nas políticas públicas varia bastante de acordo com o ponto de vista adotado. Dentre estas abordagens, a que mais chama atenção, tanto pela popularidade que desfrutou quanto pela atenção que dá, especificamente, aos grupos de interesse, foi o pluralismo político. Ademais, muitas das construções teóricas posteriores (incluindo aqui as teorias de Lowi e Wilson, que são usadas nesta pesquisa) foram feitas, em certa medida, em contraposição ao pluralismo.

Na abordagem pluralista, Latham (1952) afirma que os *grupos organizados* são estruturas de poder – uma estrutura de poder é, por sua vez, um sistema ordenado de poder. Assim, podemos concluir que o poder está amplamente difundido, e não concentrado (BACHRACH, BARATZ, 1962).

Como os recursos – que Dahl (1961) aponta como intercambiáveis e equivalentes – são distribuídos entre os diversos grupos, nenhum deles possui poder o suficiente para “capturar” o Estado, da mesma maneira que todos os grupos, até mesmo o menos favorecido, conseguem influenciar, de algum modo, as decisões políticas (HAM, HILL, 1993). Quiçá as principais palavras de ordem deste corrente sejam *processo*, *conflito* e *decisão*. É desta maneira que Bachrach e Baratz (1962, pg 3) classificam o poder segundo essa vertente: “*Power to them means participation in the policy-making*”.

Fica claro porque os pluralistas se preocupam mais com o *exercício* do que com as fontes de poder; este não é cumulativo. Está muito mais ligado ao *issue* – a matéria específica – do que a qualquer elite. Assim, a dinâmica política é vista como um processo, um exercício no qual a interação (na forma de coalizões baseadas em interesses compartilhados) e a barganha possuem um papel fundamental para determinar os resultados políticos e a acomodação de interesse (LOWI, 1964). Como o poder é fluído, situacional e descentralizado, o equilíbrio do sistema é dado pela formação de coalizões de maioria que são extremamente difíceis de serem alcançadas. O processo político é, fundamentalmente, um *open conflict*, e nesta dinâmica, a relação entre os grupos, assim como o próprio ambiente, mudam constantemente; o que faz com que os grupos lutem para dominar, neutralizar ou conciliar outros grupos em uma dinâmica interminável.

Na prática, esta teoria dá subsídio a uma metodologia para a realização de estudos de caso muito particular; as etapas para a análise de um processo político através das lentes pluralistas seguiram o projeto pioneiro de Dahl em New Haven (1961). O que Dahl fez foi selecionar várias disputas fundamentais (e por fundamental, entendia-se uma política sobre a qual havia desacordo entre duas ou mais partes) para, então, examinar a coalizão vencedora. Isto foi feito em áreas como educação pública e desenvolvimento urbano. O resultado da investigação é conhecido: nenhum grupo em New Haven predominava completamente; o padrão de dominação variava de acordo com o *issue* específico e com a coalizão que este determinava (HAM, HILL, 1993).

Para Lowi (1964), um dos motivos para a grande popularização da teoria pluralista foi justamente este plano de análise empírico bastante sistemático. Nas palavras do autor (1964, pg 3): “*Analysis requires simply an inventory of the groups participants and their strategies, usually in a chronological form – for, after all, politics is a process. Each group participant is a datum, and power is attributed in terms of inferred patterns of advantage and indulgence in the final decision.*” É um esquema que, basicamente, pode ser aplicado a qualquer política de interesse, e que torna a teoria metodologicamente atrativa.

A principal questão é: o que os grupos de interesse fazem para influenciar as decisões públicas? Como Salisbury aponta (1975), ainda não foi resolvido o problema de mensuração de influência. Em termos de pesquisa empírica, esta é uma tarefa complexa, pois é difícil distinguir se, quando os interesses dos grupos são atendidos, isto se deve realmente à sua influência ou se houve paralelismo entre seus desejos e a ação do governante.

O paralelismo pode camuflar os reais mecanismos através dos quais aquela política em específico operou. Assim, ao examinar uma situação na qual grupos particulares buscam políticas específicas; se engajam em atividades para influenciar os governantes e os *policy makers* de fato escolhem a política de sua preferência, o analista é levado a acreditar que há uma relação causal entre estas três etapas, quando muitas vezes pode apenas ter ocorrido uma sobreposição de interesses – ou paralelismo (SALISBURY, 1975). Estimativas sobre força, influência e poder de grupos de interesse sobre políticas devem ser feitas com muita cautela, portanto, e as respostas nunca podem ser categóricas.

O ponto que queremos levantar é o seguinte: se mensurar influência é uma tarefa que não foi feita a contento – como os analistas de grupos de interesse nos mostram – é compreensível que, entre os pluralistas, mas não só, as visões sobre o papel do Estado na arena do *open conflict* sofram tamanha discrepância. É digno de nota que, recentemente, com a explicação neoinstitucionalista de que “instituições importam”, as explicações mais extremistas do pluralismo que enxergam o Estado como *tabula rasa* perderam muito de seu fôlego explicativo; do mesmo modo, a afirmação localizada no extremo oposto de que não há influência externa nenhuma e que as políticas públicas não saem das fronteiras do Estado também parece infundada; o que resta, portanto, é grande área cinzenta entre os dois extremos.

No artigo emblemático em que apresenta sua tipologia clássica de políticas públicas, Theodore Lowi (1964) menciona o que acredita serem deficiências graves do pluralismo. Neste trabalho, ele introduz as conclusões chegadas por Bauer, Pool e Dexter sobre a política externa americana, salientando que o pluralismo não oferece um arcabouço teórico adequado para as dinâmicas observadas empiricamente. Para ele, o pluralismo, entre outras coisas, erra ao não levar em conta as estruturas econômicas e política dentro das quais a luta entre grupos acontece, e que, mesmo possuindo alguns méritos, não esgota todas as possibilidades de articulação política – já que, apesar da formação de coalizão é universal, nem todas são equivalentes; e a configuração das coalizões irá determinar, em grande medida, o desenrolar do conflito.

Apesar dos sucessivos estudos de caso realizados pelos pluralistas parecerem provar os pressupostos teóricos, o próprio procedimento de escolha das políticas analisadas – são selecionadas aquelas que se tornaram conhecidas por causa do conflito – enviesa os resultados. São escolhidas questões justamente alvo de disputa visível entre grupos, ou seja, matérias que se encaixam, por definição, no conceito pluralista (LOWI, 1964). Por esta falta de rigor metodológico, Lowi não considera o pluralismo – como um modelo formal, mas como um ponto de vista que se auto-valida.

Enumerando o que enxergava como falhas graves desta abordagem – e temos que levar em conta que fez isso no auge da popularidade pluralista – o autor propõe um novo tipo de interpretação para observar o padrão de comportamento dos atores. O argumento de Lowi, em linhas gerais, é que se os relacionamentos são determinados pelas expectativas, e, em política, as expectativas são determinadas pelos produtos do governo, o relacionamento político será determinado pelo tipo de política em jogo; e este relacionamento político será um relacionamento de poder. (LOWI, 1964).

A solução que encontrou foi definir a política de acordo com seu impacto na sociedade, desagregando-a em três tipos distintos. De acordo com Lowi, este esquema mantém a resistência pluralista de que existe apenas uma fonte de poder para cada sistema político, mas substitui o exaustivo procedimento de pesquisa descritivo por um modelo mais funcional (LOWI, 1964). Os três tipos de políticas - distributiva,

regulatória e redistributiva¹⁵ – se constituem em verdadeiras arenas de poder, e geram diferentes tipos de coalizões de apoio e de veto.

Políticas distributivas são baseadas em decisões que, normalmente desconsideram a limitação dos recursos e podem ser desagregadas de tal modo (como leis específicas) que apenas quando tomadas em conjunto se caracterizam como políticas. Como resultado desta desagregação, o impacto é quase que individual – em firmas ou mesmo pessoas – o que gera uma multiplicidade de interesses. Surpreendentemente, as coalizões geradas, por serem baseadas não em interesses comuns, mas interesses diversos (A apóia B em sua demanda X se B apoiar A em sua demanda Y) são relativamente estáveis (LOWI, 1964).

As políticas regulatórias se aproximam mais do universo pluralista, pois são mais visíveis ao público e envolvem grupos de interesse no sentido estrito. Não são desagregáveis a nível individual, mas a nível setorial; aí, a idéia de numerosos grupos organizados tangencialmente em torno de interesses compartilhados (típica do pluralismo) é visível, e as disputas envolvem setores inteiros da economia. A coalizão da política regulatória é a clássica pluralista e, por ser baseada em interesses comuns é – apesar de parecer contra-intuitivo – menos estável. Isto porque as coalizões estarão sujeitas a mudanças de interesses e a emergências de conflitos dentro da coalizão, coisa que não ocorre quando os interesses são diferentes, como na política distributiva. (LOWI, 1964).

A política redistributiva possui impacto em termos de classe social: ricos e desprovidos, burguesia e proletariado, e outras polarizações desta natureza. Impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros (políticas sociais universais, por exemplo), portanto, sempre existem apenas dois lados no conflito. Assim, as coalizões baseadas em associações de cúpula possuem papel fundamental – a Central Única dos Trabalhadores seria um exemplo apropriado. Nesta política, demandas generalizáveis e com aporte ideológico são favorecidas. Ademais, uma vez que as coalizões são altamente institucionalizadas, tendem a ser estáveis, e muita desta estabilidade se deve ao papel especial das associações de cúpula e dos próprios líderes destas instituições (LOWI, 1964).

¹⁵ Inicialmente, Theodore Lowi mencionou estes três tipos de política; uma quarta, a política constitutiva, foi inserida mais tarde, em um outro trabalho.

Já tínhamos mencionado a utilização do arcabouço teórico fornecido por Lowi para explicar a mobilização política em função da matéria em questão. Durante a pesquisa, no entanto, nos deparamos com o instrumental teórico de Wilson (1980), que também é bastante funcional para o tipo de tarefa proposto. James Q. Wilson utiliza uma argumentação muito próxima de Lowi para explicar como funciona o processo político. Ele afirma que todos sabem que grupos privados tentam influenciar as políticas governamentais, mas a natureza das matérias tratadas pelo governo influencia o tipo de grupo que se tornará politicamente ativo (WILSON, 1980). Wilson concorda com o princípio de que a política, em certa dimensão, uma arena de disputa, mas mais especificamente, é uma arena para resolver não o conflito de quem *irá* se beneficiar ou arcar com os custos de uma política, mas também quem *deveria* se beneficiar ou arcar com os custos de uma política.

É assim que Wilson constrói seu esquema de análise: em termos de custos e benefícios *percebidos*¹⁶ para cada política. Ambos podem ser amplamente distribuídos (espalhados por todos, ou quase todos cidadãos), ou estritamente concentrados (limitados a pequenos números de cidadãos ou algum grupo organizado). Esta classificação em termos de custos e benefícios não irá determinar quem ganha na disputa, mas que tipo de coalizão emergirá. Os quatro tipos de política estão resumidos na tabela abaixo.

Tabela 2. Modelo de Atividade Política de James Q. Wilson

Custos Percebidos

Benefícios Percebidos	CONCENTRADOS	DISTRIBUÍDOS
CONCENTRADOS	Políticas de Grupos de Interesse	Política Clientelista
DISTRIBUÍDOS	Política Empresarial	Política Majoritária

Fonte: WILSON, 1980

Com custos e benefícios distribuídos, um exemplo de política *majoritária* é a Seguridade Social: todos pagam, mas todos também irão se beneficiar eventualmente.

¹⁶ Esta noção de que são custos e benefícios percebidos é vital para a argumentação de Wilson, como o que conta para a atividade política é a percepção de custos e benefícios, as idéias, cultura e valores também tem um papel importante nesta definição.

Já para política *clientelista* – na qual os custos são distribuídos na sociedade, mas os benefícios concentrados a um grupo que se torna *cliente* do governo – podemos pensar em políticas de subsídio à agricultura. O extremo oposto da *clientelista* é a política *empresarial*, de custos concentrados e benefícios distribuídos; políticas ambientais, que aumentam os custos de certos setores industriais em prol de um ar mais saudável é um exemplo claro. Por fim, temos a política de custos e benefícios concentrados, ou de *grupos de interesse*, na qual um grupo específico ganha em detrimento de outro; o exemplo que Wilson dá é o governo concedendo direito de transmissão de um jogo a emissoras a cabo, prejudicando diretamente a audiência de emissoras locais (WILSON, 1980).

Resgatando o raciocínio de Wilson, cada tipo de política irá ativar uma gama específica de atores que se mobilizam. Instituições e atores políticos (o presidente, especificamente) tendem a ter um grande papel na política majoritária, por exemplo, assim como a opinião pública. Os grupos de interesse organizados, obviamente, atuam intensamente na política de grupos de interesse, mas também na *empresarial* e *clientelista*. Nesta última, que geralmente não tem muita visibilidade, agências governamentais podem representar interesses de grupos específicos. Já para a política *empresarial*, sendo de difícil execução, a existência dos chamados empreendedores políticos - que resguardam os interesses da sociedade - é crucial para que os projetos sejam executados.

Lowi e Wilson possuem, acreditamos, lógicas bastante próximas no que se refere ao processo de *policy-making*, apesar de suas tipologias guardarem particularidades. Os dois sublinham a importância do tipo de política para determinar a configuração da disputa.

Empiricamente, o ferramental construído por Wilson é mais facilmente aplicável, complementando o exame. Ambas as análises, ao criticarem ao pluralismo, oferecem uma visão alternativa bastante consistente. Assim, combinando as duas abordagens, teremos uma compreensão mais sofisticada da evolução da natureza da política comercial brasileira.

Levantamento de Dados: matérias comerciais que tramitaram na CREDN: 1998-2008

A hipótese de que a natureza das matérias determina o tipo de manifestação por parte dos grupos de interesse só ganha respaldo através de um exame empírico. O presente capítulo será dedicado, destarte, ao exame da manifestação do empresariado no Legislativo. Conforme já mencionado, tal empreitada demandou um levantamento de tudo o que tramitou na CREDN da CD no período considerado e, posteriormente, a reação do empresariado, através do Legisdata.

Para tal exercício, foi essencial a adoção de alguns critérios operacionais. Primeiramente em relação ao corte temporal; um acordo comercial pode ser assinado em um determinado ano e analisado na comissão somente em anos posteriores, porventura ultrapassando os limites do período da pesquisa. Adotamos, portanto, a data de apresentação na CREDN como referencial de seleção, independente da data de assinatura do ato internacional.

De acordo com Alexandre (2006), são quatro as etapas para a formulação de um acordo internacional: negociação, assinatura, aprovação legislativa e adesão ou ratificação, e a participação institucional do Legislativo brasileiro resume-se somente à terceira fase. Para tornar a pesquisa operacional e parcimoniosa, optamos por analisar apenas a tramitação na CD, que é o *locus* de deliberação após a assinatura de acordo, e a remessa do mesmo pelo MRE. Somente depois o ato é enviado ao Senado Federal.

Nada obstante, o próprio processo de tramitação das leis e pode variar de acordo com o tipo de matéria considerada. Este ponto é relevante, na medida em que a arquitetura institucional da participação do Congresso pode vir a influenciar as estratégias de atuação dos outros atores. Como viemos a descobrir, nem todas as leis são avaliadas do mesmo modo. Diferente do que se poderia imaginar, uma comissão que trata especificamente de relações exteriores como a CREDN não examina apenas dispositivos negociados pelo Executivo, muito embora estes sejam, de fato, sua grande maioria; também incluem matérias dos próprios deputados.

Foram encontrados três tipos de leis durante este levantamento:

- **MSC:** Forma pela qual os atos negociados pelo Executivo são encaminhados ao Legislativo. Instrumento de comunicação oficial do [Poder Executivo](#) aos outros poderes, e a maneira através da qual submete ao Congresso Nacional matéria que precisam de deliberação ([RICD, Art. 151](#)).
- **PDC:** Destina-se a regular as [matérias](#) de exclusiva competência do [Poder Legislativo](#) , sem a [sanção](#) do Presidente da República . Podem tratar de aprovação de atos internacionais, entre outros ([RICD, Art. 109](#)).
- **PL:** Espécie de [proposição](#) destinada a regular [matéria](#) inserida na competência normativa da União e pertinente às atribuições do [Congresso Nacional](#) , sujeitando-se, após aprovada, à [sanção](#) ou ao [veto presidencial](#). ([RICD, Art. 109, I](#)).

Uma MSC, uma vez introduzida e deliberada se transforma, portanto, em PDC; no presente levantamento elas serão contabilizadas apenas uma vez, como MSC. No entanto, o é interessante notar que as duas outras modalidades de leis (PDC e PL) são de competência exclusiva do Congresso Nacional, o que denota pró-atividade deste poder em temas internacionais, mesmo que de maneira marginal.

Esta é uma particularidade pertinente uma vez que os trabalhos que se dedicam a avaliar a atuação do Legislativo em política externa se limitam a examinar a aprovação ou rejeição das MSC's enviadas ao Congresso, e a classificar sua atuação como anêmica somente por este critério. Ou ainda incluir o tempo de deliberação da matéria como um indicador da existência de negociação prévia e acomodação de interesses. Um exame do conjunto total das peças – incluindo aí MSC, PDC e PL - joga uma nova luz sobre o debate, e é uma agenda de pesquisa auto-evidente sobre a real atuação do Legislativo brasileiro.

A primeira questão que se impõem a respeito desta evidência – que nem tudo que versa sobre política comercial é por iniciativa do Executivo – é sobre a adequação de tal tipo de procedimento no quadro jurídico brasileiro, uma vez que é prerrogativa deste poder o trato das temáticas internacionais. Em outras palavras, até que ponto seria constitucionalmente plausível esta atuação do Congresso Nacional?

As interpretações divergem, mesmo em casos no qual o conteúdo da proposta é praticamente igual. Em alguns tipos de proposição apresentados (que estarão dispostas abaixo), a iniciativa dos legisladores é classificada como inadequada, por penetrar em uma arena de competência exclusiva do Executivo. O relator do PDC

71/2007¹⁷ (susta a tramitação bilateral dos acordos entre Brasil e Bolívia, de autoria do deputado Leonardo Vilela), Dr. Rosinha, por exemplo, utiliza esta justificativa como um dos argumentos para rejeitar a proposta.¹⁸

Em outros contextos, entretanto, entende-se a iniciativa parlamentar como adequada e inclusive bem-vinda. É caso do PDC 1140/2008, de autoria do deputado Colbert Martins, que também propunha sustar a tramitação congressual de acordos bilaterais celebrados entre o Brasil e o Equador. Note-se que a emenda é praticamente igual ao PDC 71/2007¹⁹; mudando apenas os países aos quais referem-se, mas o relatório do deputado João Almeida apresenta um outro tipo de argumentação. O próprio projeto declara ser explicitamente uma iniciativa visando forçar o poder Executivo a adotar uma postura mais firme em relação ao Equador, e que este age sem dar ouvidos ao Legislativo, e, ao final do documento, o relator congratula os autores da proposição em apreço (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, 2008).

O fato de que as propostas, apesar de apresentares conteúdos semelhantes, refletiram contextos diferentes, não obscurece o fato de que duas interpretações completamente distintas das atribuições do Legislativo foram feitas. É possível tecer algumas considerações a respeito do que foi supracitado: não há uma clareza nem uma visão uniforme acerca de quais seriam as competências do Parlamento; por outro lado, como já aventamos, o quadro que sentencia o Legislativo a ratificador automático ganha novos matizes. Não foi o objetivo específico da presente pesquisa se debruçar sobre a atuação do Legislativo, mas o levantamento de dados acabou trazendo à luz estas informações, e este seria, indubitavelmente, um solo fértil para pesquisas ulteriores.

¹⁷ O PDC 71/2007 surgiu como resposta ao episódio da nacionalização, pelo governo boliviano, das reservas, refinarias, e das instalações de distribuição de gás, além da revisão dos preços de exportação do gás boliviano. Assim, os principais protagonistas foram, além dos governos do Brasil e da Bolívia, a Petrobrás.

¹⁸ De acordo com o relatório: “*Uma decisão no âmbito do Congresso Nacional (...) produz, naturalmente, importantes repercussões no contexto do relacionamento internacional com os respectivos entes internacionais, Estados ou organismos internacionais.(...) Contudo, mediante a aprovação de tal norma e produção de seus respectivos efeitos, estará o Congresso Nacional imiscuindo-se em uma seara cuja competência precípua é do Poder Executivo.*” (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL, 2007)

¹⁹ A situação que suscitou esta reação por parte do Congresso Nacional refere-se à atitude do governo de Rafael Correa de levar à arbitragem internacional a construtora brasileira Odebrecht, financiada pelo órgão de fomento BNDES, sem prévio aviso ao Itamaraty, por ocasião da construção de uma hidrelétrica naquele país.

Frente a estas evidências, foi decidido incluir, além das MSC's, PDC's e PL's, separadamente. Desse modo, o quadro das proposições comerciais incluem as seguintes informações: o número de identificação da proposição em questão, a emenda, o autor, a data de apresentação, o tipo, o regime, a apreciação e a situação na CD.

Estas são informações referentes à tramitação no Congresso; em seguida, porém, estão os dois indicadores que irão tratar da atividade dos grupos de interesse, no caso, a CNI: se a matéria em questão figura ou não no Legisdata e, em caso de afirmação, o posicionamento da confederação, caso este seja especificado.

Já justificamos a escolha da Base Legisdata como fonte mais completa e detalhada para verificar a atividade do empresariado, principalmente em uma pesquisa com o caráter da mesma, que se propõe a tratar de um amplo marco temporal. Há de se observar que, em uma confederação do porte da CNI, a existência de contendas internas (intersetoriais) no momento de formulação de um posicionamento síntese é prevista. Este é um dos desafios de ação coletiva que enfrentam grandes organizações. Por outro lado, são poucos os setores que possuem os recursos, a expertise e as conexões para fazer, isoladamente, um trabalho de influência ou mesmo de acompanhamento junto ao Congresso.²⁰ O ponto que queremos levantar é que, logicamente, a atuação da CNI não descarta a atividade de outras associações setoriais ou regionais, tanto em situações nas quais as posições são convergentes, como quando se chocam (já foi mencionado o exemplo da Fiesp e CNI, que adotaram posturas contrárias no caso do PDC sustando o Memorando de Reconhecimento da China como Economia de Mercado).

Ademais, e a despeito das ressalvas feitas acima, temos subsídios suficientes para classificar as posturas adotadas pela confederação como representativas. A organização faz uso de um mecanismo sofisticado e permanente de consulta às bases, que são compostas de 27 federações, mais de 1.200 sindicatos de indústrias e associações nacionais setoriais. (CNI, 2009) para desenvolver o que poderíamos chamar, grosso modo, de “interesse industrial”. Além disso, quando necessário, são

²⁰ Em sua tese de doutorado, Oliveira (2003) evidenciou o importante papel da CNI na criação e consolidação da Coalizão Empresarial Brasileira, primeira organização de cúpula do empresariado dedicada exclusivamente ao trato de temas internacionais.

desenvolvidos estudos e pesquisas específicos acerca de um tema que esteja em evidência.

O fato, portanto, de figurar no Legisdata ou na Agenda Legislativa da Indústria será tomado, primeiramente, como um indicativo de interesse da organização pela matéria e, levando-se em consideração que este é um dos principais mecanismos de sensibilização do Congresso Nacional por parte dos empresários, um instrumento de lobby.

Tabela 3. Matérias referentes à Política Comercial que tramitaram na CREDN – CD e a Manifestação da CNI - 1998-2008

Ano – 1998

<i>Proposição</i>	<i>Emenda</i>	<i>Autor</i>	<i>Apresentação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Regime</i>	<i>Apreciação</i>	<i>Situação na CD</i>	<i>Legisdata</i>	<i>Posição</i>
MSC's									
MSC 755/1998	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos entre Brasil e Alemanha	Poder Executivo	21/07/1998	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 396/2000	Sim	Convergente
PDC's									
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 1999

<i>Proposição</i>	<i>Emenda</i>	<i>Autor</i>	<i>Apresentação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Regime</i>	<i>Apreciação</i>	<i>Situação na CD</i>	<i>Legisdata</i>	<i>Posição</i>
MSC's									
MSC 229/1999	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo,	Poder Executivo	12/02/1999	Mensagem	.	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 389/2000	Não	
MSC 621/1999	Mensagem relativa ao texto do acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul,.	Poder Executivo	02/06/1999	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 414/2000	Não	-

MSC 821/1999	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional entre o MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	Poder Executivo	23/06/1999	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 470/2000	Não	-
MSC 945/1999	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 174 da OIT sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores, complementada pela Recomendação nº 181,	Poder Executivo	14/07/1999	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 415/2000	Sim	Não especificado
MSC 1095/1999	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Quinto Protocolo ao Acordo Geral para Comércio de Serviços, da Organização Mundial do Comércio (OMC),	Poder Executivo	09/08/1999	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 391/2000	Não	-
MSC 1485/1999	Submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção 182 e da recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação.	Poder Executivo	00:00:00	Mensagem	.	.	Originou o(a) PDC 362/1999	Não	-
MSC 749/1999	Submete a consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação.	Poder Executivo	00:00:00	Mensagem	.	.	Originou o(a) PDC 362/1999	Não	-

PDC's									
PDC 8/1999	Dispõe sobre a apreciação de atos internacionais pelo Congresso Nacional.	Pedro Valadares	04/03/1999	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	MESA - Arquivada	Não	-
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 2000

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 389/2000	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência,	Poder Executivo	28/03/2000	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1042/2001	Sim	Não especificado
MSC 661/2000	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do XXI Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35 (ACE 35), celebrado entre os Governos dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Governo do Chile,	Poder Executivo	10/05/2000	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 951/2001	Não	-
MSC 750/2000	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços do MERCOSUL, 1998.	Poder Executivo	31/05/2000	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1061/2001	Não	-

MSC 1075/2000	Submete à consideração do Congresso Nacional, o texto da Convenção entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa destinada a Evitar a Dupla Tributação e a Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento,	Poder Executivo	07/08/2000	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 729/2000	Não	-
PDC's									
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 2001

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 27/2001	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos de Renda, Prevenir e Combater a Evasão Fiscal e sobre Matérias Aduaneiras, celebrada entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai,	Poder Executivo	19/01/2001	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 2408/2002	Não	-
MSC 218/2001	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da "Lista de Compromissos Específicos Iniciais" do Brasil, aprovado pela Decisão nº 9/98 do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, em 23 de julho de 1998, e a nova "Lista de Compromissos Específicos" do Brasil,	Poder Executivo	13/03/2001	Mensagem	.	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1025/2003	Não	-

MSC 882/2001	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile destinada a Evitar Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação ao Imposto sobre a Renda,	Poder Executivo	24/08/2001	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1644/2002	Não	-
MSC 1068/2001	Submete a apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Poder Executivo	05/10/2001	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1697/2002	Não	-
MSC 1251/2001	Submete à consideração do Congresso Nacional mensagem relativa à nova Lista de Compromissos Específicos do Brasil resultante da II Rodada Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços, aprovada pela Decisão 56/00, do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL,	Poder Executivo	14/11/2001	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1026/2003	Não	-
MSC 1263/2001	Mensagem relativa ao texto do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Eslovaca.	Poder Executivo	20/11/2001	Mensagem	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1689/2002	Não	-
PDC's									
PDC 837/2001	Susta a tramitação congressual dos acordos bilaterais firmados entre Brasil e Canadá e entre Brasil e EUA,	Aloizio Mercadante	06/02/2001	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	MESA – Arquivada	Não	-

PDC 842/2001	Dispõe sobre a não participação do Brasil na Reunião da ALCA, no próximo mês de abril, na cidade de Quebec-Canadá.	Vivaldo Barbosa	13/02/2001	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	MESA – Arquivada	Não	-
PDC 852/2001	Convoca plebiscito para decidir sobre a participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).	Henrique Fontana	28/03/2001	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	MESA – Arquivada	Não	-
PL's									
PL 4111/2001	Proíbe a importação dos produtos que menciona, de países que adotem tratamento discriminatório contra as exportações brasileiras.	Abelardo Lupion	13/02/2001	Projeto de Lei	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II	CCJC – Pronta para Pauta	Sim	Convergente
PL 4801/2001	Dispõe sobre a aplicação das regras de origem previstas no Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994, e dá outras providências.	Poder Executivo	04/06/2001	Projeto de Lei	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	CDEIC - Aguardando Parecer	Sim	Convergente e com ressalvas

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 2002

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 121/2002	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Circulação de Produtos Alimentícios,	Poder Executivo	04/03/2002	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1069/2003	Não	-
MSC 219/2002	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção entre a República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia para Evitar a Dupla Tributação e	Poder Executivo	03/04/2002	Mensagem	Urgência art. 223 CF	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 2015/2002	Não	-

	Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda,								
MSC 975/2002	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Emenda ao Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os Estados Partes do Mercosul,	Poder Executivo	11/11/2002	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 682/2003	Não	-
MSC 1034/2002	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Décimo Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 36, aprovado em Montevidéu, em 19 de junho de 2001, entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, como Estados Partes do Mercosul, e a República da Bolívia.	Poder Executivo	29/11/2002	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 817/2003	Não	-
MSC 1123/2002	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os Estados Partes do Mercosul, República da Bolívia e a República do Chile,	Poder Executivo	18/12/2002	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1298/2004	Não	-

PDC's									
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano – 2003

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 120/2003	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 53, aprovado em Brasília, em 3 de julho de 2002, entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos Mexicanos.	Poder Executivo	03/04/2003	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 733/2003	Não	-
MSC 306/2003	Submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção nº 176 e da Recomendação nº 183 da Organização Internacional do Trabalho sobre Segurança e Saúde nas Minas.	Poder Executivo	07/07/2003	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 757/2003	Não	-
MSC 307/2003	Submete à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção nº 167 e da Recomendação nº 175 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Segurança e Saúde na Construção, adotadas em Genebra, em 20 de junho de 1988, pela 75ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho.	Poder Executivo	07/07/2003	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 821/2003	Não	-
MSC 329/2003	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção entre o Governo da República Federativa do	Poder Executivo	15/07/2003	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1581/2005	Não	-

	Brasil e o Governo do Estado de Israel Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação ao Imposto sobre a Renda.			internacionais					
MSC 330/2003	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Adicional Alterando a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Regular outras Questões em Matéria de Impostos sobre a Renda e o Protocolo Final, assinados em Brasília entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Bélgica,	Poder Executivo	15/07/2003	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1798/2005	Não	-
PDC's									
PL's									
PL 2433/2003	Dispõe sobre a assistência internacional prestada pelo Brasil sobre matéria de valoração aduaneira e dá outras providências.	Érico Ribeiro	06/11/2003	Projeto de Lei	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II	MESA - Arquivada	Sim	Convergente
PL 2785/2003	Determina que os ocupantes de cargos em organizações internacionais que representem o Governo sejam previamente aprovados pelo Senado Federal.	Elimar Máximo Damasceno	16/12/2003	Projeto de Lei	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II	MESA - Arquivada	Não	-

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 2004

<i>Proposição</i>	<i>Emenda</i>	<i>Autor</i>	<i>Apresentação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Regime</i>	<i>Apreciação</i>	<i>Situação na CD</i>	<i>Legisdata</i>	<i>Posição</i>
MSC's									
MSC 261/2004	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 178, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a Inspeção das Condições de Vida e de Trabalho de Trabalhadores Marítimos, bem como a Recomendação nº 185, da OIT,	Poder Executivo	24/05/2004	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1392/2004	Não	-
MSC 854/2004	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção entre os Governos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos Mexicanos Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos sobre a Renda,	Poder Executivo	15/12/2004	Mensagem em de Acordos , convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1737/2005	Não	-
PDC's									
PL's									
PL 4291/2004	Define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais.	Senado Federal - Eduardo Suplicy	20/10/2004	Projeto de Lei	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II	CCJC - Pronta para Pauta	Sim	Convergent e com ressalvas
PL 4710/2004	Dispõe sobre o comércio exterior brasileiro.	Carlos Melles	22/12/2004	Projeto de Lei	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II	MESA - Retirado pelo Autor	Sim	Divergente

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano – 2005

<i>Proposição</i>	<i>Emenda</i>	<i>Autor</i>	<i>Apresentação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Regime</i>	<i>Apreciação</i>	<i>Situação na CD</i>	<i>Legisdata</i>	<i>Posição</i>
MSC's									
MSC 185/2005	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em relação aos Impostos sobre a Renda,	Poder Executivo	07/04/2005	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 1897/2005	Não	
MSC 437/2005	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de Federação Russa para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda.	Poder Executivo	19/07/2005	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 2136/2006	Não	
MSC 526/2005	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República Argentina Relativo à Cooperação entre suas Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação de suas Leis de Concorrência,	Poder Executivo	15/08/2005	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 131/2007	Não	
MSC 628/2005	Submete ao Congresso Nacional o texto do Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica assinado entre os Governos da República Argentina, da	Poder Executivo	29/09/2005	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 19/2007	Não	

	República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai - Estados Partes do Mercosul e os Governos da República da Colômbia, da República do Equador e da República Bolivariana da Venezuela - Países Membros da Comunidade Andina.								
MSC 644/2005	Submete à elevada consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a República da Índia e Anexos, celebrado em Nova Delhi	Poder Executivo	04/10/2005	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 2368/2006	Não	
PDC's									
PDC 1630/2005	Susta o memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Cooperação em matéria de comércio e investimento.	Antonio Carlos Pannunzio	26/04/2005	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	MESa - retirado pelo autor	Sim	Divergente, com ressalvas
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 2006

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 394/2006	Encaminha à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru para Evitar Dupla Tributação e Prevenir a	Poder Executivo	31/05/2006	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 2528/2006	Não	

	Evasão Fiscal com Relação ao Imposto sobre a Renda.								
MSC 408/2006	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul, aprovado pela Decisão nº 23/05, do Conselho do Mercado Comum, e assinado pelos Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul.	Poder Executivo	29/05/2006	Mensagem em	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 2266/2006	Não	
MSC 626/2006	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário, aprovado pela Decisão CMC 25/03, emanada da XXV Reunião de Cúpula do Mercosul, realizado em Montevideu, em 15 de dezembro de 2003.	Poder Executivo	01/08/2006	Mensagem em de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Transformada no(a) Decreto Legislativo 347/2008	Não	
PDC's									
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

Ano - 2007

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 82/2007	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL..	Poder Executivo	26/02/2007	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 387/2007	Sim	Convergente com ressalvas
MSC 83/2007	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Emenda ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio - TRIPS - da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral daquela Organização, em 6 de dezembro de 2005.	Poder Executivo	26/02/2007	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 62/2007	Sim	Convergente
	Explicação: Regulamenta o Parágrafo 6º da Declaração Ministerial de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública, relativo ao licenciamento compulsório de patentes no setor farmacêutico.								
MSC 110/2007	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Memorando de Entendimento sobre Cooperação Trilateral em Agricultura e Áreas Afins entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República da África do Sul e da República da Índia no âmbito do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do	Poder Executivo	13/03/2007	Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 63/2007	Não	-

	Sul (IBAS).								
MSC 111/2007	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Memorando de Entendimento entre os Membros do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da África do Sul e o Governo da República da Índia, para estabelecer Força-Tarefa Trilateral sobre Biocombustíveis, assinado em Brasília, em 13 de setembro de 2006.	Poder Executivo	13/03/2007	Mensagem em de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 39/2007	Não	
MSC 389/2007	Submete à consideração do Congresso Nacional, o texto do Acordo Comercial entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argelina Democrática e Popular.	Poder Executivo	21/06/2007	Mensagem em de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais	Prioridade	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 373/2007	Não	
MSC 741/2007	Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Intercâmbio de Informações Relativas a Tributos.	Poder Executivo	16/10/2007	Mensagem em	Prioridade	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 413/2007	Sim	Convergente
MSC 955/2007	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto	Poder Executivo	19/12/2007	Mensagem em	Prioridade	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	Originou o(a) PDC 662/2008	Não	

	do Acordo de Cooperação Econômica e de Comércio entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cazaquistão.								
PDC's									
PDC 71/2007	Susta a tramitação congressual dos acordos bilaterais firmados entre Brasil e Bolívia.	Leonardo Vilela	19/06/2007	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	CCJC - Aguardando Designação de Relator	Não	
PL's									

Fontes: CEDI e Legisdata

ANO – 2008

Proposição	Emenda	Autor	Apresentação	Tipo	Regime	Apreciação	Situação na CD	Legisdata	Posição
MSC's									
MSC 59/2008	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto da Convenção nº 158, de 1982, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Término da Relação de Trabalho por iniciativa do Empregador.	Poder Executivo	20/02/2008	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	CTASP - Pronta para Pauta	sim	Divergente
MSC 360/2008	Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do acordo quadro entre Mercosul e a República Árabe do Egito,	Poder Executivo	17/06/2008	Mensagem	Prioridade	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	CTASP - Pronta para Pauta	não	-
PDC's									
PDC 476/2008	Susta a tramitação congressual de acordos bilaterais celebrados entre a República Federativa do Brasil e os países que compõem a União Européia.	Ronaldo Caiado	14/02/2008	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à apreciação do Plenário	MESA - Retirado pelo Autor	não	-

PDC 659/2008	Susta a entrada em vigor para a República Federativa do Brasil do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas - Unasul - até a sua eventual aprovação pelo Congresso Nacional	Raul Jungmann	11/06/2008	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	PLEN - Retirado pelo Autor	não	-
PDC 1140/2008	Susta a tramitação congressual de acordos bilaterais celebrados entre a República Federativa do Brasil e a República do Equador. Explicação: Descumprimento de cláusula contratual com a construtora Odebrecht sobre a construção de uma hidrelétrica.	Colbert Martins	13/11/2008	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	CCJC - Aguardando Parecer	não	-
PDC 1146/2008	Susta a tramitação congressual de acordos bilaterais celebrados entre a República Federativa do Brasil e o Equador.	Efraim Filho	25/11/2008	Projeto de Decreto Legislativo	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário	CCJC - Tramitando em Conjunto	não	-
PL's									
PL 4274/2008	Determina que os ocupantes de cargos que representem o Governo em organizações internacionais sejam previamente aprovados pelo Senado Federal.	Miguel Martini	11/11/2008	Projeto de Lei	Ordinária	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II	MESA - Arquivada	não	-

Fontes: CEDI e Legisdata

Antes de focar especificamente na movimentação do empresariado industrial em relação às propostas comerciais, teceremos alguns comentários acerca do panorama acima, principalmente das propostas feitas pelos próprios parlamentares (PDC's e PL's, que já foram discutidos acima). Foram 17 as propostas desta natureza, ou seja, que não foram introduzidas por iniciativa do Executivo; naturalmente, comparado ao número de MSC's, a uma quantidade modesta, mas não deixa de ser interessante analisar seu conteúdo. Dividimos os PDC's e PL's em três categorias:

- *Propostas de mudança institucional no processo decisório da política externa, em geral concedendo maior poder ao Legislativo:* PL 4274/2008; PL 4291/2004; PL 4710/2004; PDC 8/1999. **Total: 4**

- *Propostas de regulamentação da política comercial:* PL 2433/2003; PL 4710/2004; PL 4291/2004; PL 4111/2001. **Total: 4**

- *Propostas de interferência em algum tema específico de política externa, em geral como reação a algum episódio político, expressando discórdia quanto à posição tomada pelo Executivo:* PDC 837/2001; PDC 1630/2005; PDC 659/2008; PDC 476/2008; PDC 71/2007; PDC 842/2001, PDC 1146/2008. **Total: 7**

As únicas proposições que não se encaixaram em nenhuma categoria foram a PDC 852/2001, que dispunha acerca da realização de plebiscito para a participação do Brasil na Alca, e PL 4801/2001, que internaliza as normas do GATT acerca de Certificados de Origem. É interessante observar, no entanto, que a maioria das matérias se encaixa na terceira categoria, confeccionada com o intuito exposto de oposição a alguma postura do Executivo considerada como “frouxa” e prejudicial ao interesse nacional; destarte, o legislador utiliza os instrumentos que encontra ao seu dispor, geralmente no sentido de sustar a tramitação congressual dos acordos celebrados com o país em questão²¹.

Esta ocorrência é digna de nota por alguns motivos. Primeiramente, pois a tese de abdicação e de desinteresse por parte do Legislativo em termos internacionais tem seus argumentos enfraquecidos.²² Em seguida, porque todas em comum são reações a iniciativas do governo classificadas como “tímida” e de natureza política, mas que acarretam em ônus (geralmente econômico) a segmentos domésticos brasileiros (ou mesmo empresas individuais, como foi o caso da Odebrecht). Este tipo de reação se coaduna exatamente com a hipótese da pesquisa: que o Legislativo pode servir como arena alternativa de defesa de interesses do empresariado, principalmente quando o Executivo realiza acordos fazendo concessões a parceiros em troca de ganhos de outra natureza (frequentemente política), mas que acarretam em prejuízos para certos grupos internos.

²¹ Foi o caso da China, Equador, Bolívia, Canadá e União Européia.

²² Não foi o escopo deste trabalho, mas valeria a pena verificar a tramitação de cada proposição individualmente; o fato de terem sido retiradas pelo autor, por exemplo, pode ser um sinal de acomodação de interesses com o Executivo após a apresentação da matéria; no entanto, a aprovação (como foi o caso da PDC 1140/2008) pode indicar um claro sinal de conflito Executivo-Legislativo.

Tendo sido feitas esta observação acerca do que foi proposto no período de 1998 a 2008, temos subsídios para voltar à questão que balizou a pesquisa. O quadro abaixo apresenta um resumo do levantamento de dados, bem como a manifestação do empresariado industrial representado pela CNI:

Tabela 4. Quadro Resumo da Manifestação do Empresariado segundo o Legisdata, por tipo de proposição.

Proposição	Figura no Legisdata	Não figura no Legisdata	Total
MSC	7	40	47
PDC	1	9	10
PL	5	2	7
Total	13	51	64

Fontes: CEDI e Legisdata

Das 64 proposições que tramitaram (ou estão tramitando) no período, 13 foram incluídas na agenda da CNI, o que é um indicativo de interesse da organização no tema e sua posterior manifestação para o Congresso. Isto representa 20,31% do total de matérias, um valor que, apesar de não ser de grande monta, também não é desprezível.

Vale lembrar que esta constatação não invalida a idéia da pesquisa, uma vez que nunca foi afirmado que o Executivo não era o principal interlocutor do empresariado nos pleitos de política externa; mas que o Legislativo pode, em algumas situações, figurar como arena alternativa. A tabela seguinte (5) pretende mostrar a evolução temporal desta política, e para tanto, organiza os dados ano a ano.

Tabela 5. Manifestação do empresariado industrial através do Legisdata por ano.

Ano	Figura no Legisdata	Não figura no Legisdata	Total
1998	1	0	1
1999	1	7	8
2000	1	3	4
2001	2	9	11
2002	0	5	5
2003	1	6	7

2004	2	2	4
2005	1	5	6
2006	0	3	3
2007	3	5	8
2008	1	6	7
Total	13	51	64

Fontes: CEDI e Legisdata

Desagregando os dados por ano, é possível visualizar a evolução da manifestação da CNI temporalmente. Não podemos concluir que houve um incremento gradual palpável nesta atividade através dos anos, pelo menos não através da utilização das variáveis selecionadas. Parece mais acertada a hipótese que, ao invés de planejada e sistemática, ou ainda intencionalmente conduzida, esta atividade aconteça de maneira *ad hoc* e dependa do tipo de matéria e dos interesses em jogo.

Esta seção apresentou os critérios, apontou algumas particularidades dos dados e mostrou o panorama da política comercial brasileira, acompanhada das manifestações da CNI. O próximo capítulo trará a análise em si de acordo com o que os dados revelaram.

Análise dos Dados: posicionamento do empresariado industrial em relação ao Legislativo: 1998-2008

O presente capítulo será dedicado à análise específica das matérias que figuraram na base de dados interativa da CNI, com base no levantamento de dados realizado no capítulo anterior. Não temos o intuito, como já foi afirmado, de realizar um estudo de caso minucioso de cada matéria, mas sim identificar alguns padrões revelados pelo conjunto de peças legislativas que recebeu a atenção do empresariado industrial. A tabela a seguir dispõe as 13 peças legislativas, e o posicionamento da indústria brasileira em cada uma delas.

Tabela 6. Quadro Resumo do Posicionamento da Indústria – 1998-2008

Proposição	Emenda	Posicionamento
MSC 755/1998	Acordo sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, Brasil e Alemanha.	Convergente
MSC 00915/1999	Convenção nº 174 da OIT sobre a Prevenção de Acidentes Industriais Maiores.	Não especificado
MSC 00389/2000	Acordo entre Brasil e Estados Unidos para Cooperação em matéria de Concorrência.	Não especificado
PL 04111/2001	Proíbe importação de produtos de países que discriminem exportações brasileiras.	Convergente
PL 04801/2001	Dispõe sobre a aplicação das regras de origem previstas no Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994.	Convergente com ressalvas
PL 02433/2003	Dispõe sobre a assistência internacional prestada pelo Brasil sobre matéria de valoração aduaneira.	Convergente
PL 04710/2004	Dispõe sobre comércio exterior brasileiro.	Divergente
PL 04291/2004	Define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo em negociações comerciais multilaterais.	Convergente com ressalvas
PDC 01630/2005	Susta o Memorando de Entendimento entre o Brasil e a China sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimento.	Divergente com ressalvas
MSC 00082/2007	Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.	Convergente com ressalvas
MSC 00083/2007	Protocolo de Emenda ao Acordo TRIPS - da OMC, sobre medicamentos.	Convergente
MSC 00741/2007	Acordo entre Brasil e EUA para troca de informações tributárias.	Convergente
MSC 00059/2008	Convenção nº 158, de 1982, da OIT, sobre Término da Relação de Trabalho por iniciativa do Empregador.	Divergente

Fonte: Legisdata

Como pode ser observado, o posicionamento da indústria é bastante variado, e muito embora algumas matérias evidenciem convergência entre o Executivo e o empresariado (o que leva à conclusão que o movimento de lobby seja no sentido de garantir a aprovação da matéria no Legislativo), outras mostram clara discordância de posições.

No entanto, e o mais interessante de se constatar, é que praticamente todas as matérias afetam diretamente os interesses da indústria, gerando custos ou benefícios palpáveis. Mesmo aquelas com caráter mais regulatório e sistêmico (como a MSC sobre troca de informações relativas a tributos com os EUA, por exemplo) são interpretados como temas sensíveis ao empresariado, uma vez que o país ao qual se refere (EUA) é um

dos mais importantes parceiros comerciais do Brasil.²³ Este aspecto se coaduna com a hipótese que a natureza da política em si, em termos de custos e benefícios, pode ativar a manifestações por parte de grupos de interesse.

Faz-se mister o exame, ainda que breve, das matérias listadas acima. Para tanto, serão utilizadas, além das informações disponíveis no Legisdata e nas Agendas Legislativas da Indústria, estudos da própria CNI, manifestações na imprensa e no próprio Congresso (através de audiências e seminários realizados).

Procederemos da seguinte maneira: primeiramente, analisaremos as MSC's ou PDC's (Memorando da China) e PL's (interalização de regras do GATT) diretamente ligado algum acordo específico firmado, para depois nos determos nos PDC's e PL's que foram de autoria do Legislativo.

MSC

Quatro são os casos nos quais há divergências (ou pelo menos ressalvas) entre os acordo firmado pelo Executivo e o posicionamento da CNI, acarretando custos para a indústria nacional: PL 04801/2001, [PDC 01630/2005](#), [MSC 00059/2008](#) e MSC 0082/2007. O MSC 00741/2007, apesar de apresentar um posicionamento convergente com o Executivo, pode ser interpretado como um incentivo a uma postura mais assertiva por parte do MRE no tema, como trataremos adiante.

Os casos da Adesão da Venezuela ao Mercosul (82/2007) e da proposta visando sustar o Memorando de Entendimento da China (1630/2005) são emblemáticos da mobilização no Congresso via envio de documentos de posição, participação em audiências públicas e utilização de meios de comunicação para sensibilização da matéria. Em relação à Venezuela, a posição oficial da CNI é que a adesão deveria ser posterior ao término das tarefas do Grupo de Trabalho responsável pelos detalhes técnicos das listas de produtos contempladas pela desagravação tarifária do Mercosul. O reconhecimento da China como economia de mercado afetava os interesses empresariais (custos) na medida em que coibia a possibilidade dos empresários adotarem medidas de salvaguarda e anti-dumping, caso julgassem necessário; no entanto, ao considerar os custos políticos de um projeto visando sustar o memorando,

²³ Este aspecto é bastante evidente levando em conta o levantamento de dados feito na seção anterior: é possível contabilizar 10 acordos de bi-tributação com diferentes países, que não geraram uma linha de manifestação da CNI. No entanto, no caso dos EUA (que não chegou a ser um acordo de bi-tributação *per se*, mas de troca de informações tributárias) a manifestação foi imediata.

a CNI se mostrou contrária ao PDC (o que não representa, neste caso, anuência com o Memorando assinado pelo Executivo). Ademais, são exemplos evidentes de *trade-offs* entre benefícios políticos difusos (na interpretação do governo) e potenciais custos econômicos à indústria.

A Convenção da OIT sobre término de relação de trabalho por parte do empregador (MSC 59/2007) também é um exemplo de divergências entre as posições dos empresários e do governo brasileiro, acarretando em grandes custos os primeiros. A convenção restringe a dispensa de empregado aos casos em que exista causa justificada relacionada com sua capacidade, ou seu comportamento, ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa. A medida é considerada anacrônica às exigências de um mundo globalizado pela CNI, e com potencial de inibir a criação de novos empregos. A organização inclusive veiculou sua opinião via imprensa (SAFATILE, 2008; SAAD, 2010), lamentando a falta de diálogo com representantes do governo. De acordo com a interpretação da indústria, o presidente Lula teria enviado a MSC ao Congresso apenas para cumprir uma promessa junto às centrais sindicais (SAFATILE, 2008). A Convenção, assinada em 1996, já tinha sido ratificada e entrado em vigor, mas caiu em 1997, justamente por conta dos debates acerca de um provável engessamento dos empregadores.

Já em relação à internalização dos Acordo sobre Regras de Origem do GATT (PL 4801/2001), a CNI concorda com sua essência, uma vez que a normatização da regras de origem é fundamental para a própria proteção da indústria contra práticas desleais. A ressalva é feita, no entanto, com relação à regra de origem específica utilizada para os setores industriais, que é o salto tarifário. Segundo a CNI, tal regra de origem poderia se mostrar insuficiente para o resguardo da indústria e que, à semelhança do acordo da ALADI, deveriam ser utilizadas outras regras de origem, como valor agregado e exigência de processos produtivos específicos.

A MSC 741/2007, que prevê cooperação na troca de informações entre Brasil e EUA, recebeu manifestação favorável; apesar de ser um tema que, aparentemente, não acarreta em custos nem benefícios palpáveis, deve ser interpretada em um contexto mais amplo, como um primeiro passo para um acordo de bi-tributação, este sim de extrema importância aos empresários. Apesar do governo brasileiro já ter assinado inúmeros acordos desta natureza com outros países, a regulamentação não foi feita em relação aos EUA. Assim, a pressão por parte dos empresários encrudesceu; para eles,

havia ausência de vontade política para tanto. O próximo passo foi a utilização do Legislativo²⁴, em um movimento de coordenação, com o intuito de influenciar o Executivo. Foram feitos seminários na Câmara dos Deputados com a indústria, e foi enviado um requerimento por parte do grupo parlamentar Brasil- Estados Unidos ao MRE. A resistência do governo é justificada pela diferença de sistemas tributários, podendo acarretar em perdas de receitas para ambos países (FIESP, 2007). Do ponto de vista das empresas brasileiras, regulamentação tributária entre os dois países poderia reduzir os custos principalmente das que atuam no exterior.

A MSC 755/1998 versa a respeito de Promoção e Proteção de Investimentos com a Alemanha, no entanto, a manifestação favorável da CNI não foi em relação ao acordo em si, mas às cláusulas que foram incorporadas ao acordo pelos parlamentares. Os chamados APPI encontraram resistência nas Casas do Congresso, pois algumas de suas cláusulas (como desapropriação, transferência de fundos e solução de controvérsias) se chocam com a legislação brasileira.

Em duas situações, a CNI não especificou posicionamento: na MSC 00915/1999, Convenção da OIT sobre Prevenção a Acidentes Industriais Maiores, e na MSC 00389/2000, sobre Cooperação em matéria de Concorrência. Tampouco foram feitas referências em outras publicações da organização; o exame do conteúdo das matérias não deixa claro nenhum prejuízo ou benefício palpável da ratificação das mensagens; pelo contrário, os textos apresentam contornos mais abstratos.²⁵ No entanto, a ausência de manifestações expressas desautoriza conclusões mais acabadas.

Por fim, temos a MSC 00083/2007, Protocolo de Emenda do Acordo TRIPS sobre medicamentos. É, segundo nossa análise, a única matéria na qual há convergência expressa de posicionamentos entre o empresariado industrial e o acordo firmado pelo Executivo. Este protocolo de emenda flexibiliza o acordo inicial, permitindo a exportação de medicamentos produzidos sob licenciamento compulsório de patentes para países sem capacidade de produção local. A CNI manifesta concordância com o acordo, portanto, argumentando os benefícios de tal flexibilização tanto para a importação de medicamentos (caso fosse necessário), quanto para a exportação.

Analisando o conjunto de MSC's apreciadas, podemos tirar conclusões

²⁴ Além da CNI, outro ator atuante foi a Amcham – Câmara de Comércio Americana.

²⁵ No entanto, como já havíamos dito, mesmo acordos com cunho sistêmico e regulatório podem adquirir importância se o parceiro comercial for importante para o país. O MSC 389/2000 tem como interlocutor, no caso, os EUA; mas não houve muita manifestação por parte do empresariado brasileiro.

interessantes. Não todas, mas a maioria se tratava de matérias de grande interesse para a indústria, com custos ou benefícios consideráveis. Além disso, poucas mostram uma concordância imediata entre Executivo e empresariado sobre o conteúdo da peça, o que confirma a hipótese que a arena legislativa se torna atraente quando a pressão via Executivo se mostra ineficaz.

PL's e PDC's

Resta, por fim, o exame das últimas quatro matérias: PL 2433/2003, PL 4111/2001, e PL 4710/2004 e PL 4291/2004. A manifestação da CNI nestes casos não pode ser classificada como mecanismo de contraponto a alguma atitude do Executivo como no caso da MSC, pois não versam sobre nenhum acordo específico; por isso foram tratadas separadamente.

A PL 4111/2001, que proíbe a importação de produtos de países que discriminem as exportações brasileiras, foi apoiada pela indústria, uma vez que não apresentou óbices jurídicos.

A PL 2433/2003 trata sobre assistência prestada ao Brasil em valoração aduaneira, em outras palavras, a coordenação entre os Fiscos acerca de troca de informações para exportação, em uma iniciativa considerada bem-vinda pela CNI.

Os dois últimos projetos possuem em comum a iniciativa, por parte do Legislativo, de participar mais ativamente da condução e formulação da política comercial.

A PL 4710/2004 dispõe sobre comércio exterior, fixando alguns princípios (como valorização do trabalho humano, por exemplo) na escolha de parceiros comerciais, e exigindo aprovação por parte do Legislativa para atos que se traduzam em impactos para exportação e exportação brasileira. A CNI, através do Legisdata, diverge desta interpretação que restringe a escolha de parceiros comerciais a certos princípios (o que poderia gerar retaliações por parte de outros países) e, por outro lado, subverte as atribuições constitucionais, dotando o Legislativo de uma prerrogativa que não lhe pertence.

Por fim, a PL 4291/2004 define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo em negociações comerciais multilaterais. Assim como o projeto anterior, a intenção é pré-estabelecer alguns direcionamentos nas práticas comerciais e instaurar um mecanismo de acompanhamento, pelo Congresso, das negociações comerciais. Em sua interpretação, a CNI vê com bons olhos o acompanhamento pelo

Congresso, a depender do meio utilizado para tal. Não concorda, porém, com a pré-adoção de regras e objetivos fixos que possam vir a constituir uma amarra não desejável aos processos negociadores.

Assim, em relação às matérias enviadas pelos legisladores à CREDN no período mencionado, os dois que apresentavam disposições regulatórias sobre comércio (4111/2001 e 2433/2003) receberam pareceres favoráveis. Por outro lado, os outros dois projetos, que pretendiam alterar o equilíbrio de forças no policy-making sofreram restrições.

Considerações Finais

É amplamente conhecida a frase do ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer definindo uma boa política externa como aquela capaz de traduzir possibilidades externas em oportunidades internas. Esta máxima é atualmente mais verdadeira do que nunca, e a gestão de uma política externa consistente e eficaz se tornou, mais do que uma vantagem, uma necessidade de qualquer governo dotado de visão estratégica.

Neste contexto, os debates acerca das dinâmicas dos processos decisão e dos atributos institucionais dos atores, *de jure* e *de facto*, ganham nova importância. A tese da debilidade do Legislativo passa a ser questionada com o uso de instrumentos mais sofisticados de análise. Nesta pesquisa, o esforço foi no sentido de verificar a atuação do empresariado organizado na arena legislativa.

A questão está longe de ser consensual; os próprios grupos de interesse são resistentes à concessão de um papel mais ativo ao Congresso, como foi verificado pela posição adotada em relação às matérias desta natureza. E o desenho constitucional brasileiro dota o Executivo das principais prerrogativas na condução da política externa. No entanto, algumas discussões mais acaloradas no âmbito da Câmara dos Deputados demonstravam que, em algumas ocasiões, recorrer ao Legislativo se tornava uma opção atraente. Assim, acreditamos que um primeiro passo para trazer elementos para o debate seria a realização de uma pesquisa sistemática, com um marco temporal mais dilatado. O exame apresenta um caráter, portanto, em primeiro lugar, exploratório.

O primeiro movimento da dissertação foi um esforço teórico. Ao tratar a política externa como política pública, se afastando um pouco das abordagens tradicionais das Relações Internacionais para se aproximar da área da Ciência Política, é possível entender a variação nas estratégias utilizadas pelos grupos de interesse. Esta será

determinada, em última análise, pelo impacto que a política em específico irá exercer nos atores em termos de custos e benefícios percebidos. Como foi visto, a lógica que imperava no pluralismo é invertida, com *policies* determinando as *politics*. Segundo esta explicação, em matérias de grande interesse ao empresariado (de custos concentrados, especificamente) e de oposição ao Executivo, recorrer ao Legislativo passaria a ser uma atividade racional.

O passo seguinte foi o levantamento de tudo o que tramitou na CREDN durante o período em matéria comercial, e a correspondente manifestação do empresariado industrial em relação às mesmas, através do Legisdata. Foram contabilizadas 64 peças legislativas; este baixo número desautoriza, obviamente, qualquer inferência estatística, mas foi possível chegar a algumas conclusões de ordem qualitativa.

Primeiramente, em relação à atuação dos parlamentares em si; é possível notar um incremento na produção legislativa se contrapondo às estratégias do Executivo (o ano de 2008 foi, nesse sentido, um ano de grande atividade neste sentido) que carece de um estudo mais detalhado.

Em relação ao empresariado industrial representado pela CNI, verificamos a manifestação no Legislativo não é uma atividade que vem evoluindo sistematicamente, de maneira deliberada ou ainda ganhando intensidade gradualmente, por mais que, através dos anos, aumente a quantidade de processos negociais em que o Brasil tome parte. Parece, pelo contrário, ser utilizado de maneira *ad hoc* e esporádica, quando necessário, ou como acreditamos, quando os potenciais impactos da implementação da política incentivavam uma atitude mais assertiva. Foram contabilizadas 13 manifestações da indústria (tomando como base o Legisdata) de um total de 64 registros na CREDN, o que representa um pouco mais de 20% do total. É um número reduzido de matérias, mas algumas interpretações podem ser elaboradas.

Das peças legislativas que tratavam especificamente de algum ato internacional e que mostraram um posicionamento expresso através do Legisdata, pelo menos quatro (Venezuela, China, bi-tributação e OIT) eram de grande importância em termos de custos palpáveis, além de representarem algum tipo de divergência (mesmo sendo por meio de ressalvas) com o acordo em questão.

Por outro lado, examinando as PL's que versavam acerca de um movimento deliberado por parte do Congresso em participar mais ativamente, é interessante notar que a indústria se mostra resistente a qualquer projeto com potencial de engessar a discricionariedade do Executivo e, portanto, apresentaram reservas ou se mostraram divergentes a estas tentativas.

Este quadro aparentemente contraditório vem a confirmar que a dinâmica de mobilização de interesses pode ser explicada pela natureza dos interesses em jogo. Não existem evidências, pelo menos pelo que foi mostrado na pesquisa, de nenhum movimento intencional no sentido de tornar o Congresso Nacional mais atuante por parte dos grupos de interesse. Aliás, estudos sobre o comportamento de legisladores em temas de política externa são escassos; o que não significa que este não possa ser acionado quando for conveniente.

Basta lembrar a existência de alguns processos negociais com grande potencial de conflito, como o já mencionado acordo pela bi-tributação com os Estados Unidos, o que versa sobre investimentos com este mesmo país e as conversas entre Mercosul e União Européia. Nestas situações de visível polarização de posturas, é bem possível que o Legislativo se torne um palco para articulações de interesses relevantes.

LISTA DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

CCCJ – Comissão de Constituição, Cidadania e de Justiça

CEDI – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

CD – Câmara dos Deputados

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CD

FIESP – Federação da Indústria do Estado de São Paulo

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSC – Mensagem

OIT – Organização Mundial do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PDC – Projeto de Decreto Legislativo
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado Federal
REQ – Requerimento
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF – Senado Federal

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atos Internacionais Celebrados – 1985-2005

Tabela 2 – Modelo de Atividade Política de James Q. Wilson

Tabela 3 – Matérias referentes à Política Comercial que tramitaram na CREDN – CD e a Manifestação da CNI -1998-2008

Tabela 4 – Quadro Resumo da Manifestação do Empresariado segundo o Legisdata, por tipo de proposição

Tabela 5 – Manifestação do empresariado industrial através do Legisdata por ano

Tabela 6 - Quadro Resumo do Posicionamento da Indústria – 1998-2008

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, L.(2001). “Os parlamentos e as relações internacionais.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.44, no.1.

ALEXANDRE, C. V. M (2006). *O Congresso Brasileiro e a Política Externa*. Rio de Janeiro. 142 p. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

ALMEIDA, P.R.(1990) “A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro”. *Contexto Internacional* , Rio de Janeiro, n 12jul/dez, pp-53-69.

BACHRACH P.; BARATZ M. (1962) "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, Vol. 56, N° 4, 1962.

BOSCHI, R., DINIZ, E. e SANTOS, F. (2000). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2007). *Votação Eletrônica da Câmara dos Deputados*. Projeto Decreto Legislativo 387/07 no Plenário da Câmara dos Deputados.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto (2010). *O Brasil no Cenário Internacional: uma peça em mais de mil atos*.

CASON, Jeffrey, e POWER, T. (2006). *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula*.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (1999). *Relatório de Atividades – Ano 1998*. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-1998/at_download/file. Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2000). *Relatório de Atividades – Ano 1999*. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-1999/at_download/file. Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2001). *Relatório de Atividades – Ano 2000*. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2000/at_download/file. Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2004). *Relatório de Atividades – Ano 2003*. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2003/at_download/file.

[permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio/at_download/file](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio/at_download/file).

Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2005).

Relatório de Atividades – Ano 2004. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2004/view> .

Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2006).

Relatório de Atividades – Ano 2005. Disponível em:

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2005/at_download/file . Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2007).

Relatório de Atividades – Ano 2006. Disponível em:

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2006/at_download/file . Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2008).

Relatório de Atividades – Ano 2007. Disponível em:

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2007/at_download/file. Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. (2009).

Relatório de Atividades – Ano 2010. Disponível em:

http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/relatorios-de-atividades-2/relatorio-2008/at_download/file. Acesso em 21/03/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (2007).

Relatório do Projeto de Decreto Legislativo 97/2007. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/518394.pdf>. Acesso em 14/12/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (2008). *Relatório do Projeto de Decreto Legislativo 1140/2008*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/624099.pdf>. Acesso em 20/12/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (2007). *Audiência Pública* n 1853/07. Disponível em:

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (2007). *Audiência Publica* n 1433/07. Disponível em:

CNI. *Legisdata*. Base de Dados.

CNI (2006). *Agenda Legislativa da Indústria 2006*. Disponível em: [http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF80808127A1657D0127D4FD660F22D4/agendalegislativa\[1\].pdf](http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF80808127A1657D0127D4FD660F22D4/agendalegislativa[1].pdf). Acesso em 18/07/2010.

CNI (2007). *Agenda Legislativa da Indústria 2007*. Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D0146111340114745612075352/agenda2007.pdf>. Acesso em 18/07/2010.

CNI (2008). *Agenda Legislativa da Indústria 2008*. Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D218E62DA80118E6A8B17371DB/agenda2008.pdf>. Acesso em 18/07/2010.

CNI (2005). *As Dificuldades da agenda interna e o avanço do comércio*. Disponível em www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId. Acesso em 20/11/2010.

CNI (2008). *Guia para Lobby*.

CNI (2002). *Os problemas da empresa exportadora brasileira*.

CNI,(2006). *Nota da Adesão da Venezuela ao Mercosul*

CNI, (2007). *Adesão da Venezuela ao Mercosul*. Apresentação na Audiência de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CNI (2007). *Interesses Empresariais Brasileiros na América do Sul*.

CNI (2009). *Mecanismos de Consulta CNI*.

DAHL, R. (1961). *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale Press, Cap 1, 12, 15 e 19.

DAHL, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. , Cap 3, pg 67 a 92.

DINIZ, Eli e BOSCHI, R. (1993) “Brasil: um novo empresariado? Balanço de tendências recentes”. DINIZ, Eli (org.). *Empresários e modernização econômica. Brasil, anos 90*. Florianópolis: Ed. DAUFCS/IDACON.

DINIZ, Eli. (2002) “Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento”. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, vol. 55-56, São Paulo 2002.

DINIZ, Simone. (2005) “Interações entre os Poderes Legislativo e Executivo no Processo Decisório: Avaliando o Sucesso e o Fracasso Presidencial”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, pp. 333 a 369

DINIZ, S., OLIVEIRA, C. (2008). “The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: an empirical contribution to the debate”. *Brazilian Political Science Review* 2, (2).

DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/Home.htm>.

DÜER A, DE BRIÈVE D. (2007) “The question of interest group influence” in: *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1.

EVANS, P. (2007). “Is Trade Policy Democratic?” In WOOLCOCK, S; BAYNE, N. (org.). *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiation in International Relations Theory*

FERREIRA, M. C. (2009). “Congresso Nacional e Política Externa da Integração: um controverso debate acadêmico”. *Ponto-e-vírgula*, n 5, pp 202-214.

FIESP (2007). “O Brasil poderia se beneficiar de um acordo de bi-tributação”. Disponível em <http://www.fiesp.org.br/clipping.nsf/5b56c69712d7723983256c7d0060a3c9/933f0aad56a398ef8325729f0044f113?OpenDocument>. Acesso em 25/01/2011.

HARDIN, Russell. (1982) *Collective Action*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- HAM, C, e HILL, M. (1993). *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino, Cap 1.
- INGRAM, H. e FIEDERLEIN, S. (1988). “Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy.”.in *Western Political Quarterly*.
- LATHAM, E.(1952) “The Group Basis of Politics: Notes for a Theory” in: *American Political Science Review*, vol 46.
- LENTNER, H. H. (2006). “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange”. *Review of Policy Research, London*, v. 23, n.1, p. 169-181, Jan.
- LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. (2001) “O Congresso e Política do Comércio Exterior”. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, CEDEC, No 52, 2001, pp 121-149.
- LIMA, Maria Regina Soares de.(2000) “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol 22, No 2, julho/dezembro, pp 265-303.
- LOWI T. (1964) "American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory" in: *World Politics*, Nº 16.
- MARTIN, Lisa. (2000) *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- MILNER, Helen V. ROSENDORFF, B. Peter. (1996) “Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups”. *Economics and Politics*, vol 8, n°2.
- MANCUSO, Wagner e OLIVEIRA, Amâncio. (2006) “Abertura econômica, liderança política e empresários: os planos doméstico e internacional”. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, vol. 69, pp. 147-172.
- MAZZUOLI. V. O. (2001) “O Poder Legislativo e os tratados internacionais: o Treaty-making power na Constituição Brasileira de 1988”. *Brasília*, a 38 n. 150 abr/jun.
- LUKES S.(1992) *Power: A Radical View* – Londres: The Macmillan Press.
- ODELL, John S. *Negotiating the World Economy*. Ithaca: Cornell University, 2000.

OLSON, M. (1999). *A lógica da ação coletiva* – São Paulo: EDUSP, 1999. Capítulos 1, 2, 5 e 6

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva de. (2003) *O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da Alca*. Tese de doutorado. São Paulo: DCP-FFLCH/USP, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva de e ONUKI, Janina. (2007) “Grupos de Interesse e Política Comercial Brasileira: a Atuação na Arena Legislativa”. *Papéis Legislativos*, nº 8, dez.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva de (2003) “Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação”. *Working Paper Caeni* No 3, São Paulo, 2003, disponível online em: www.caeni.com.br.

OLIVEIRA LIMA, M. M. (2007). *Jogos de Dois Níveis: grupos de interesse e política externa brasileira*. Projeto de Iniciação Científica realizada com o apoio da FAPESP. Disponível online em <http://www.caeni.com.br/br/download/publicacoes/relatorio%20Marilia.pdf>

PASQUINO, Gianfranco. (1984) “Teoria dos Grupos de Pressão” *Curso de Introdução à Ciência Política*, vol 2, ed. Brasília: Unb. , pp 129-143

POTTERS, Jan e SLOOF, Randolph.(1996) “Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence”. *European Journal of Political Economy*, vol 12, pp. 403-442.

PUTNAM, Robert D; JACOBSON, Harold K e EVANS, Peter B (eds.). (1993). *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. California: University of California Press.

PUTNAM, Robert D. (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, nº 3, Summer, pp. 427-460.

RICCI, Paolo.(2003)“O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46 Rio de Janeiro: IUPERJ.

ROGOWSKI, Ronald. (1999) “Institutions as Constraints on Strategic Choice”, in LAKE, David e POWELL, Robert. *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 39-76.

SAAD, T. (2010). “Ao contrário do que parece” in *Revista da Indústria Brasileira – CNI*. Disponível em: <http://www.revistaindustriabrasileira.com.br/temas/view/399>. Acesso em 25/10/2010.

SABATIER P. (1992) “Interest Group membership and organization: multiple theories” in PETRACCA, M. (org) *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder: Westview Press.

SALISBURY, R. (1975) “Interest Groups” in POLSBY, N. e GREENSTEIN, F. (orgs.) – *Handbook of Political Science*, Vol 4 – Boston: Addison-Wesley Publishing Company.

SANCHEZ, M.R; SILVA, E.C.G; CARSOSSO, E.L. e ESPÉCIE, P. (2006) “Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)” in: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, **27**, p. 125-143.

SCHMITTER, Philippe. (1974) Still de century of corporativism? *The Review of Politics*. V.36.

SCHMITTER, Philippe and STREECK, Wolfgang. (1999) *The organization of business interests: studying the association action of business in advanced industrial societies*. Working paper.

SMITH, R. (1995) "Interest Group Influence in the U.S. Congress" in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, Nº 1.

SPECTOR, B. e ZARTMAN, W. (2003). *Getting it Done: Post Agreement Negotiation and International Regimes*. US Institute of Peace Press.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. (1987). *A democracia na América*. 3. Ed. São Paulo: Itália.

THOMAS C. (org.). (2004) *Research guide to U.S. and international interest groups* – Westport: Praeger Publishers. Capítulos 1, 2, 14 e 15.

THOMAS, C. (ed) . (2001). *Political Parties and Interest Groups – Shaping Democratic Governance*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, USA. Capítulo 1.

TSEBELIS, George. (1995) “Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 52.

TRUMAN D. (1951). *The Government Process*. New York: Knopf

VIANNA M. L. T. W (1994) *Lobismo: Um Novo Conceito para Analisar a Articulação de Interesses no Brasil* – Centro de Estudos de Políticas Públicas, Texto para Discussão N°. 25, Rio de Janeiro.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Relations*. New York: McGrall Hill, 1979, 210p.

WILSON J. (1980) *American Government: Institutions and Policies* – D. C. Heath and Company.