

BRIDGES NETWORK

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 13, NÚMERO 8 - OUTUBRO



Setor privado: integrado às negociações comerciais?

MERCOSUL

O Mercosul e o setor privado brasileiro: velhos (des)conhecidos?

BRASIL

Um olhar da agricultura: o setor privado brasileiro e a integração regional

ALIANÇA DO PACÍFICO

Integração diferenciada: a Aliança do Pacífico e o setor privado



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PONTES

VOLUME 13, NÚMERO 8 - OUTUBRO

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development

Genebra, Suíça

EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

COORDENAÇÃO

Fabrice Lehmann

EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varela Miranda

Daniela Alfaro

Rodrigo Fagundes Cezar

CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

DESIGN GRÁFICO

Flarvet

LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: pontes@ictsd.ch

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

MERCOSUL

4 **O Mercosul e o setor privado brasileiro: velhos (des)conhecidos?**

Paulo Afonso Velasco Júnior

BRASIL

9 **Um olhar da agricultura: o setor privado brasileiro e a integração regional**

Camila Nogueira Sande

ARGENTINA

13 **O campo argentino e sua vocação para a inserção internacional**

Luis Miguel Etchevehere

ALIANÇA DO PACÍFICO

15 **Integração diferenciada: a Aliança do Pacífico e o setor privado**

Luis Fernando Vargas-Alzate

MÉXICO

18 **A aprovação da Aliança do Pacífico no Legislativo mexicano**

Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

21 **Publicações**

Interesses em sintonia?



Resultaria a ação pública de um cálculo que busca a maximização do bem-estar da sociedade? Ou, seguindo o ponto de vista dos pioneiros da chamada Teoria da Escolha Pública, estariam os políticos e burocratas motivados pelo mesmo auto-interesse que guia a ação das empresas? Seriam os funcionários de uma administração local, regional ou federal abertos à "captura" pelos interesses de grupos específicos, não raro por meio de métodos ilegais?

Independentemente da perspectiva adotada, não há nada pior para um analista do que a dependência de uma lente única. Modelos teóricos possuem pontos cegos e, com frequência, adotam pressupostos fantasiosos para permitir a produção de conclusões.

O mundo real, porém, é repleto de nuances e exceções que ameaçam as regras. Qualquer discussão sobre as motivações da ação de um governo na representação dos interesses de uma sociedade fatalmente esbarra em padrões heterogêneos de organização de grupos privados e cidadãos, contextos históricos e institucionais específicos, assimetrias de poder e, fundamentalmente, a coexistência entre negociadores com traços únicos de personalidade.

Nesse sentido, a compreensão dos complexos mecanismos de transmissão das preferências entre representantes e representados se beneficia da comparação e contraste entre exemplos. Buscando contribuir para o debate, o Pontes de outubro oferece a você, prezado(a) leitor(a), textos que nos ajudam a entender o complexo processo de transmissão das preferências de grupos de interesse aos responsáveis pela condução de negociações comerciais.

Utilizando exemplos de iniciativas como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Aliança do Pacífico, as contribuições encontradas nas páginas a seguir nos ajudam a entender de que maneira os países da América Latina determinam suas posições antes de discutirem a liberalização e regulação do intercâmbio de bens, investimentos, serviços e pessoas.

Nosso objetivo é estimular você, prezado(a) leitor(a), a refletir sobre as características dos arranjos que nos permitem revelar as preferências em relação a questões comerciais. Serão os mecanismos disponíveis suficientes para uma representação equilibrada, considerando a diversidade de interesses em uma sociedade? Poderão eventuais distorções no processo de definição de prioridades ameaçar a legitimidade dos acordos regionais de comércio perante o público?

Muito nos interessa saber o que pensa sobre o tema. Para tanto, deixamos o convite para que participe do debate, escrevendo um e-mail para nossa equipe editorial ou deixando um comentário no site da publicação.

Esperamos que aprecie a leitura

A Equipe Pontes

MERCOSUL

O Mercosul e o setor privado brasileiro: velhos (des)conhecidos?

Paulo Afonso Velasco Júnior

Analisando a trajetória histórica da (distante) relação do setor privado com o Mercosul, o autor argumenta que a ausência de espaços efetivos de participação no bloco faz com que apenas alguns atores privados sejam capazes de influenciar lideranças políticas e ver suas demandas atendidas.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi, desde o princípio, um projeto construído de cima para baixo, com baixa participação da sociedade civil ou do meio empresarial. Era um projeto de governo, caudatário da aproximação promovida por Brasil e Argentina nos anos 1980. A lógica da integração regional era percebida pela diplomacia brasileira como uma estratégia afinada com a necessidade de ganhar competitividade na economia global e coerente com a perspectiva (neo)liberal que passava a prevalecer nos governos da região, substituindo a tradição desenvolvimentista das décadas anteriores.

Para Teixeira da Costa¹, "o empresariado brasileiro teve pouquíssima participação nesse processo. O Mercosul sempre foi visto pelo empresariado como um projeto estratégico, um capricho do governo, político, e não como algo que lhes interessasse diretamente". O embaixador José Botafogo Gonçalves, que esteve um longo período à frente da embaixada do Brasil em Buenos Aires, confirma: "o processo de negociação do Mercosul, em suas origens, necessitava ser conduzido pela chamada 'diplomacia presidencial'. Com isto estive de acordo. Do contrário não teríamos conseguido. Os empresários não permitiriam"².

A lógica *top-down* do projeto integrador no caso do Mercosul diferenciou-se largamente, por exemplo, da estratégia adotada pelo governo mexicano na adesão do país ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês). Vale notar que não faltavam dúvidas diante da perspectiva de adesão do México a um acordo de livre comércio pré-existente entre Canadá e Estados Unidos. As profundas assimetrias econômicas entre os três países da América do Norte e as históricas resistências da classe econômica e empresarial mexicana à lógica do livre comércio constituíam importantes questionamentos a serem enfrentados pelo governo liberal de Carlos Salinas de Gortari.

Foi fundamental, portanto, a existência de foros amplos e representativos como a Coordenadora Empresarial de Comércio Exterior (COECE), o Conselho Coordenador Empresarial (CCE) e o Conselho Mexicano de Homens de Negócios (CMHN). Destinados a criar debate e cotejar visões e perspectivas distintas, tais fóruns sempre operaram no sentido de obter uma posição comum minimamente representativa da classe empresarial como um todo, não obstante a existência de interesses setoriais específicos – algo que certamente não faz parte da realidade setorial e segmentada das representações industriais ou empresariais no Brasil e na Argentina.

O apoio dos empresários deve então ser visto como algo fundamental para a adesão mexicana ao NAFTA, ainda mais considerando as características do acordo, que alcança temas sensíveis como serviços, compras governamentais e investimentos (*deep integration*).

No Mercosul, em contraste, a falta de transparência parece ser um dos principais motivos de queixas do setor privado. Segundo Roberto Falchetti, representante empresarial no Foro Consultivo Econômico e Social (FCES): "As organizações privadas, às vezes, encontram um 'segredo de estado'. Quando se negocia uma norma que vai repercutir diretamente sobre empresários e trabalhadores dos nossos países, nós queremos conhecer mais sobre essa norma, mas não podemos, porque é uma coisa secreta"³.

O PIB per capita no Mercosul

1990

US\$ 3.290

2010

US\$ 10.732

2016

US\$ 9.237

Fonte: ALADI (2017)

De fato, por força das Resoluções 26/01 e 16/04 do Grupo Mercado Comum (GMC), todos os documentos de trabalho e projetos de normas apresentados pelos Estados e os estudos técnicos feitos pela Secretaria Técnica do Mercosul eram confidenciais. Para Deisy Ventura, seria possível aplicar ao Mercosul a lógica da caixa-preta: "a sociedade conhece o resultado do processo e lida com os efeitos dele, mas nós não temos claros os mecanismos que levam até esses efeitos"⁴.

Essa situação só foi alterada em 2005, com o Artigo 2 da Resolução 08/05 do GMC, segundo o qual atas, projetos de norma e documentos anexos devem ter caráter público – exceto nos casos em que um Estado membro julgar necessária a atribuição de caráter reservado.

Apesar do avanço, ainda persistem importantes problemas ligados à transparência, conforme afirmam Ventura e Rolim: "Em primeiro lugar, grande parte do acervo documental relativo ao período de 1991-2005 permanece protegido pela confidencialidade. Em segundo lugar, um Estado pode, individualmente e sem motivação expressa, descer o manto da reserva sobre um documento de trabalho ou projeto de norma, comprometendo a visibilidade das posições em jogo e, com isto, a opinião que os atores sociais poderiam formular a respeito delas"⁵.

O descompasso entre governos e empresários no Mercosul pode ser percebido também em outras características normativas e institucionais do bloco. É comum representantes do setor privado, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), defenderem a flexibilização do Mercosul, sobretudo no que diz respeito à Decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que determina a necessidade de negociação em bloco com países de fora da região, retirando a possibilidade de membros negociarem acordos bilaterais individualmente. As críticas caminham no sentido de que o Brasil estaria "amarrado" ao bloco, perdendo margem de manobra e liberdade de ação para aproveitar oportunidades comerciais existentes fora da região.

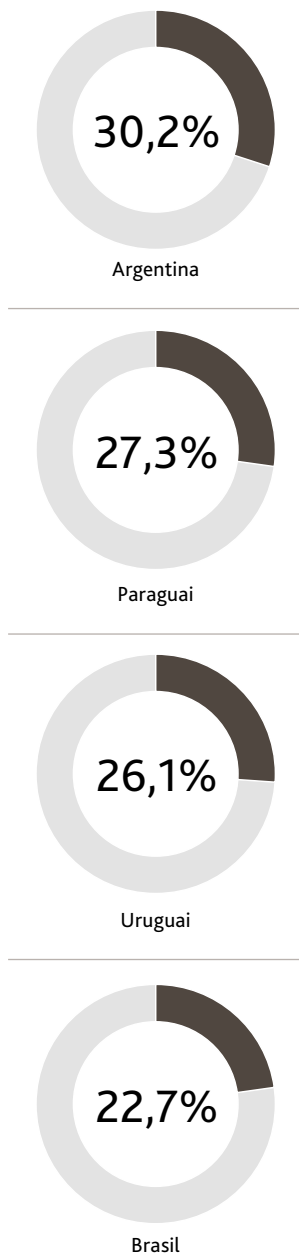
Conforme essa lógica, já em 2008, o ex-ministro da Indústria e Comércio e presidente do Conselho da empresa Sadia, Luiz Fernando Furlan, afirmava: "nesse momento, infelizmente, eu vejo o Brasil com uma bola de ferro no pé". Em 2016, ao falar pela indústria têxtil, o superintendente de políticas industriais da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Confecção (ABIT), Renato Smirne Jardim, também ponderava que "uma união aduaneira não necessariamente corresponde a um processo de integração tão amplo quanto uma zona de livre-comércio", apontando suas críticas à existência da tarifa externa comum (TEC).

Segundo consulta feita pela CNI e apresentada em documento recente⁶, a exigência de negociação em bloco é percebida por parte do setor industrial como um obstáculo para ampliar o leque de acordos comerciais dos membros do Mercosul com terceiros mercados. Esse foi o segundo maior desafio citado, atrás apenas da falta de coesão entre os membros do bloco em seus interesses ofensivos e defensivos. A flexibilização das negociações tarifárias deveria então ocupar espaço em reflexões do setor empresarial brasileiro e na agenda do país junto ao Mercosul.

Sobre a TEC, há críticas quanto à demora na análise e aprovação, pelo CMC, de pleitos de alteração temporária de suas alíquotas por razão de desabastecimento, gerando insegurança jurídica e falta de competitividade e prejudicando o planejamento por parte

a exigência de negociação em bloco é percebida por parte do setor industrial como um obstáculo para ampliar o leque de acordos comerciais dos membros do Mercosul com terceiros mercados.

Participação da indústria no PIB



Fonte: CIA (2016)

das empresas. Em alguns casos, a demora chegaria a 18 meses de espera. Vale esclarecer que a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é responsável por analisar e deliberar sobre pleitos tarifários importantes trazidos pelo setor empresarial, tais como reduções tarifárias por desabastecimento. A lentidão nas apreciações dos pedidos é mais um sinal da ausência de coordenação efetiva entre as instâncias do bloco e as demandas do setor privado.

No estudo divulgado pela CNI, também chama a atenção que cerca de 80% das associações setoriais da indústria consultadas disseram não conhecer ou considerar insuficientes os canais institucionais do Mercosul. Nos anos 1990, por exemplo, com o lançamento do FCES, abriu-se espaço para a participação empresarial, ao lado dos sindicatos e associações de classe. Contudo, o FCES atua apenas como órgão consultivo, tendo pouca incidência na definição das diretrizes do bloco e na orientação do processo integrador.

Nesse sentido, a CNI vem propondo a criação de fóruns bipartites de diálogo entre governos e setores privados dos países, sobretudo no âmbito dos comitês técnicos e subgrupos de trabalho relacionados a temas econômicos e comerciais – em bases semelhantes ao que se verifica na Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês). Também é demanda recente da CNI que o setor empresarial seja formalmente consultado pela Secretaria do Mercosul sobre processos de alargamento do bloco, o que pode interferir nas dinâmicas e estratégias comerciais dos países.

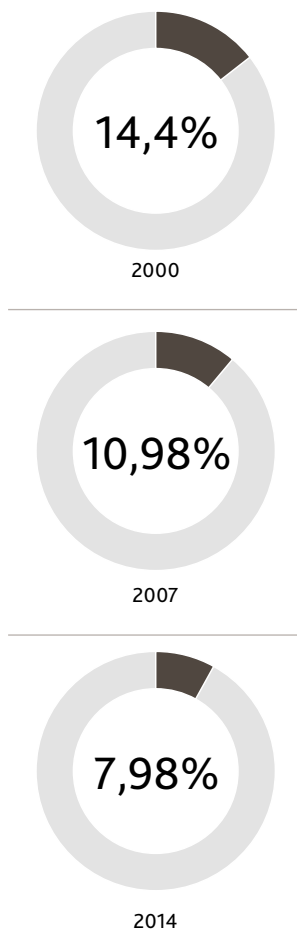
Para além das limitações nas instâncias de representação do empresariado no Mercosul, é fundamental perceber que o setor de negócios não é um conjunto coeso e uniforme, nem mesmo a nível doméstico. As empresas não têm os mesmos interesses e mantêm frequentemente visões concorrentes e até opostas acerca de numerosas questões políticas ou legislativas na condução do processo integrador.

Para Luiz Eduardo Wanderley⁷, falta uma organização empresarial amplamente representativa no âmbito do Mercosul, capaz de unificar o setor em seu conjunto e pressionar os governos e a sociedade para atenderem às suas demandas. De fato, desde os anos 1980, com o processo de transição democrática em curso no Brasil, algumas associações empresariais foram formadas com vistas a ampliar a representação da classe nos rumos da política e na tomada de decisões. Assim, para além das tradicionais e pouco representativas CNI e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), surgem entidades como o Programa Nacional das Bases Empresariais (PNBE), o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), a União Brasileira de Empresários (UBE) e a Ação Empresarial.

No entanto, nenhuma dessas entidades foi capaz de afirmar-se institucionalmente ou legitimar-se junto ao governo como representante legítima dos empresários. Como defende Schneider⁸, "organizações como o IEDI e o PNBE mostraram as inadequações da FIESP, ao mesmo tempo em que aprofundaram a fragmentação da organização dos negócios".

o setor de negócios não é um conjunto coeso e uniforme (...). As empresas não têm os mesmos interesses e mantêm frequentemente visões concorrentes e até opostas acerca de numerosas questões políticas ou legislativas na condução do processo integrador.

Participação do Mercosul no total exportado pelo Brasil



Fonte: MDIC (2016)

Diferentemente de México e Chile, no Brasil os empresários não se sentiram verdadeiramente ameaçados em seu conjunto pelos sindicatos ou pela esquerda, optando por estratégias mais segmentadas e particularistas na sua busca por influência sobre a política e o governo. Tampouco houve da parte do Estado qualquer estímulo à criação de entidades industriais e empresariais representativas a nível nacional.

Mais recentemente, no âmbito do governo Lula, houve a criação, em 2003, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), como uma iniciativa inédita de diálogo entre governo e sociedade civil, que congrega 90 representantes de diversos segmentos da sociedade entre sindicalistas, empresários, intelectuais e personalidades, além de 17 integrantes do Executivo Federal. O objetivo do CDES é permitir o trânsito de informações e a troca de pontos de vista para pensar de forma integrada o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Nesse foro, também é visível a falta de empenho do Estado no fortalecimento da representação empresarial. Boa parte dos membros ligados ao empresariado e à indústria não representa qualquer associação ou grupo, mas atua individualmente. É ilustrativa, por exemplo, a ausência da CNI.

A inserção das empresas no Mercosul resultou muito mais de suas potencialidades individuais do que de uma estratégia ampla e organizada do setor. A presença nos Paramentos, os *lobbies* em defesa de interesses próprios, as declarações de líderes de prestígio, o acesso privilegiado à grande mídia, a participação em conselhos, entre outras iniciativas, têm caracterizado a influência das grandes empresas nas discussões relativas ao Mercosul.

Com isso, grupos corporativos que dependem largamente do Estado para obter vantagens comparativas tendem a adotar uma postura conservadora no tocante à liberalização comercial no processo integrador, pressionando seus governos a adotarem ou manterem barreiras protecionistas contra as mercadorias do país vizinho e sócio no Mercosul.

A limitada representatividade das organizações nacionais do setor industrial, como a FIESP e a União Industrial Argentina (UIA), compromete a eficácia da ação coletiva e dificulta sua articulação no plano regional ou transnacional.

No âmbito do Mercosul, percebe-se então a influência de determinados grupos econômicos de pressão sobre a definição dos interesses do Estado, que se revelam muitas vezes incompatíveis com os interesses dos outros sócios e acabam por provocar rivalidades e tensões comerciais⁹.

A pressão individualizada de certos setores da economia dos dois países, à margem de uma representação empresarial ou industrial mais ampla, eleva a possibilidade de adoção de medidas protecionistas para atender a interesses particulares, de grupos muitas vezes pouco representativos do produto interno bruto (PIB) nacional, que se sentem prejudicados pela maior competitividade do vizinho. É o caso dos produtores de vinho no Brasil, ou dos fabricantes de têxteis, calçados e móveis na Argentina.

Parte dos empresários brasileiros, sobretudo em setores como têxteis ou eletroeletrônicos, ressentem-se, por exemplo, da aplicação pela Argentina de medidas *antidumping* contra mercadorias brasileiras, o que evidenciaria absoluta falta de alinhamento dos membros do bloco em matéria de defesa comercial. O entendimento entre eles é que deveria haver política de controle de concorrência, e não processos *antidumping*, especialmente em um bloco que almeja chegar à condição de mercado comum.

A extrema dificuldade na agregação de interesses no plano nacional pulveriza a cooperação e ação coletiva do empresariado, levando a ações voluntaristas e individualizadas de grupos de pressão, que, embora não representem o conjunto da indústria, acabam influenciando a formação dos interesses e preferências dos Estados.

Fica claro, então, que não existe uma visão coesa no setor privado acerca dos rumos a serem seguidos pela integração mercosulina. Ademais, diante da precariedade da representação empresarial em bases nacionais no país e da ausência de espaços efetivos de participação no Mercosul para o empresariado, a tendência é que continuemos a ver uma influência muito assimétrica e desigual sobre as diretrizes e decisões do bloco. Apenas alguns grupos, que têm mais capacidade para pressionar lideranças políticas, é que conseguirão ver suas demandas individuais atendidas, nem sempre em favor do interesse da própria integração.

- ❶ Citado em: Wanderley, Luiz Eduardo. Sociedade Civil, Integração Regional e Mercosul. In: Wanderley, Luiz Eduardo; Vigevani, Tullo (orgs.). *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp, 2005, p. 232.
- ❷ Citado em: Cavariani, Claudia. O Grupo Brasil: Experiência de Empresários Brasileiros na Argentina. In: Wanderley, Luiz Eduardo; Vigevani, Tullo (orgs.). *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp, 2005, p. 258.
- ❸ Ver: Falchetti, Roberto. Focos – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. In: *Cadernos Direito GV*, Vol. 2, No. 4, jul. 2006. pp. 42-45.
- ❹ Ver: Ventura, Deisy. Focos – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. In: *Cadernos Direito GV*, Vol. 2, No. 4, jul. 2006, p. 35.
- ❺ Ver: Ventura, Deisy; Rolim, Marcos. Os Direitos Humanos e o Mercosul: uma Agenda (Urgente) para Além do Mercado. In: Ferreira, Lier Pires; Borges, Paulo (coords.). *Direitos Humanos & Direito Internacional*. São Paulo: Juruá, 2006, p. 7.
- ❻ Ver: *Agenda Econômica e Comercial do Mercosul*: Documento de Posição da Indústria. Brasília: CNI, 2017.
- ❼ Ver: Wanderley, Luiz Eduardo. Sociedade Civil, Integração Regional e Mercosul. In: Wanderley, Luiz Eduardo; Vigevani, Tullo (orgs.). *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ, Unesp, 2005, p. 231.
- ❽ Ver: Schneider, Ben Ross. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University, 2004, p. 117.
- ❾ Como afirmam Gonçalves e Lyrio, "O que é mais autêntico e justificado como resistência à aliança estratégica ou ao Mercosul são as pressões de setores específicos que se consideram ameaçados pela concorrência do vizinho (...), como demonstra o caso do açúcar, e é preciso ter muita cautela e disposição para o diálogo, dos dois lados, para que controvérsias setoriais como essas não contaminem o projeto de integração". Ver: Gonçalves, José Botafogo; Lyrio, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. In: *Dossiê Cebri*, Vol. 2, Ano 2, 2003, p. 21.



Paulo Afonso Velasco Júnior
Professor adjunto de Política Internacional do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

BRASIL

Um olhar da agricultura: o setor privado brasileiro e a integração regional

Camila Nogueira Sande

Citando iniciativas de novas alianças privadas do Mercosul, como GPS e MAIZAL, a autora reforça a importância de que as associações agropecuárias nacionais continuem o esforço de consolidar uma agenda regional para atender aos níveis de produção de cereais e proteína animal que o mundo consumirá em 2050.

A agropecuária brasileira, por vocação, será responsável por atender parte do crescimento da demanda global por alimentos, estimado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês) em 70% a mais do que é produzido hoje. Esse cenário gera uma série de oportunidades, mas também desafios para as entidades representativas do setor – em especial para a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que tem liderado a inserção internacional do agronegócio do país e trabalhado para transformar possíveis oportunidades em resultados concretos para o produtor rural brasileiro.

No entanto, esse trabalho precisa estar alinhado e coordenado com entidades representativas das cadeias produtivas, tanto no Brasil quanto no Mercado Comum do Sul (Mercosul), para dar voz única à região, que deve enfrentar em conjunto o desafio de prover grande parcela das 3 bilhões de toneladas de cereais e cerca de 200 milhões¹ de toneladas de proteína animal a mais por ano que o mundo consumirá até 2050².

Para que esse potencial da agropecuária brasileira seja alcançado, contudo, faz-se necessária uma agenda de trabalho nacional e regional que defina políticas agrícolas e comerciais específicas para o setor, inserindo o país no comércio global de forma muito mais estratégica. Isso porque, embora o Brasil seja uma força agrícola, o país representa apenas 6,7%³ das exportações mundiais de produtos agropecuários – valor muito aquém do espaço que poderia ocupar.

Na esfera nacional, a CNA, que historicamente participa da elaboração da política agrícola brasileira, passou a se envolver de forma mais direta com as políticas de comércio exterior em um período mais recente. Em 2015, participou junto ao governo brasileiro do desenvolvimento do Plano Nacional de Exportações (PNE)⁴, oportunidade na qual pode apresentar a visão do setor em relação a temas estratégicos para as exportações do agronegócio, bem como definir outras questões de acesso a mercados, como negociações de barreiras ao comércio. A entidade tem atuado também em conselhos e grupos de trabalho estratégicos, engajando o setor privado nacional em políticas de promoção de imagem e defesa de interesse e na definição de mercados prioritários para suas exportações.

Nos últimos anos, no entanto, os temas de integração regional não têm pautado essa agenda de forma significativa. Salvo as negociações comerciais, feitas em bloco por decisão do Mercosul em 2000, as tratativas intrabloco pareceram, por um bom tempo, distantes do setor agropecuário, por uma série de motivos. Dentre essas causas, pode-se citar como principal o fato de que os países do Mercosul são grandes concorrentes na exportação de alimentos – o que, de forma errônea, distanciou o setor de uma agenda regional.

Mesmo sendo ofensivo em termos de abertura comercial, o agronegócio brasileiro quase sempre tendeu a ver o Mercosul com olhos protecionistas. Tradicionalmente, setores produtores de leite em pó, arroz e trigo, por exemplo, travam batalhas para conter a influência das exportações dos países vizinhos no mercado nacional.

Estimativa da população mundial para 2050**9,8 bilhões***Fonte: ONU (2017)*

Contudo, diante dos desafios enfrentados na abertura de terceiros mercados e na crescente necessidade de escoar os excedentes criados pela grande produtividade dos parceiros do bloco, a integração regional passou a ser uma opção tática, que, se coordenada de forma inteligente, pode ampliar espaços para os países do Mercosul.

Nesse novo cenário, a ideia seria diminuir os conflitos no comércio da região por intermédio de uma parceria para, juntos, definirem uma estratégia visando conquistar mercados, em especial no continente asiático. Esse alinhamento foi o tema central do 1º Diálogo Agrícola Brasil-Argentina, realizado pela CNA em agosto de 2017. O encontro foi apenas o pontapé inicial para uma série de parcerias regionais que entidades privadas dos dois países devem colocar em prática, passando também a integrar os setores privados de Paraguai e Uruguai a essas atividades.

Parcerias no âmbito regional

O Mercosul completa vinte e seis anos de existência em um ano de turbulências políticas na região. Essas inquietações atribulam as agendas e continuam colocando o aprofundamento da integração regional à margem das prioridades nacionais. Porém, apesar da instabilidade nas instituições governamentais, o setor privado dos países membros tem buscado levar a cabo ações conjuntas que aproveitam o potencial da região no que diz respeito ao crescimento da demanda mundial por alimentos.

Iniciativas como o Grupo de Países Produtores do Sul (GPS) e a Federação das Associações Rurais do Mercosul (FARM) foram criadas para alinhar posicionamentos em temas de interesse comum dos seus países integrantes. Elas buscam adotar uma linguagem única, na qual a produção agropecuária da região deve ser reconhecida como de excelência e fundamental para alimentar a população mundial, hoje e no futuro.

O GPS surgiu em 2012, com o objetivo de articular instituições privadas do Cone Sul e construir uma visão estratégica do mundo e da região. Na perspectiva do grupo, a América do Sul é uma região privilegiada, responsável por 29,4% das exportações globais de alimentos. Além disso, possui a maior quantidade de terras cultiváveis que podem ser incorporadas à agricultura e a mais alta disponibilidade de água doce do mundo por pessoa. Agregando a esses elementos a grande eficiência na produção e as mais avançadas tecnologias, o GPS defende que não há no mundo outra região que possa assumir o protagonismo no desafio de alimentar sua população.

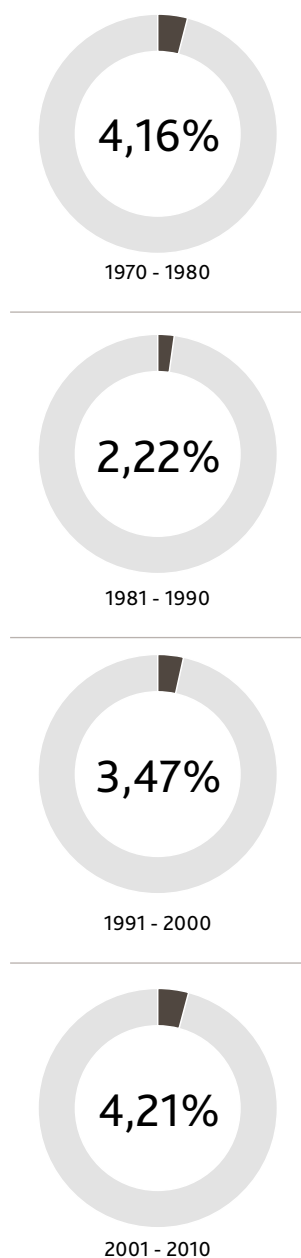
Muito além dessa defesa regional, o GPS trabalha para estimular as potencialidades produtivas dos países e direcioná-las para o mercado internacional. Isso porque não basta que seus membros detenham a evidente vocação para produzir alimentos. É necessário alinhar a isso uma estratégia de inserção para aproveitar as oportunidades e gerar desenvolvimento econômico.

Por sua vez, a FARM trabalha para construir consensos em temas que abrangem o território dos países membros do Mercosul ampliado. Entre as questões conduzidas pela FARM, destacam-se as políticas regionais para a erradicação da febre aftosa e outras enfermidades animais e vegetais, os posicionamentos das cadeias agropecuárias do bloco nas negociações internacionais e a atuação da Federação na Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), âmbito no qual são tomadas as principais decisões de interesse da pecuária regional.

A agropecuária como motor econômico do futuro

É de conhecimento notório que, para todos os países da região, a atividade agrícola e pecuária possui grande importância econômica e, por isso, é fundamental o fortalecimento e a atuação cada vez maior de instituições como o GPS e a FARM. No caso do Brasil, o agronegócio é responsável por 46% das exportações, número que é ainda maior nos países vizinhos, chegando a quase 70% do total das exportações paraguaias e 80% das uruguaias.

Crescimento médio anual da produtividade total dos fatores na agricultura brasileira



Fonte: Gasques et al. (2014)

Tendo essa perspectiva em vista e sabendo que será um protagonista cada vez mais relevante no comércio global de alimentos, o agronegócio do Mercosul parece ter despertado para as grandes oportunidades que podem surgir, caso trabalhem em uma inserção mais qualificada de seus produtos. E aí novamente a integração pode gerar mais benefícios do que se imagina.

Exemplo de sucesso dessa ação integrada foi a construção da Aliança Internacional do Milho (MAIZALL). Fundada em 2013 pelas associações representativas do setor no Brasil e na Argentina – a Abramilho e a MAIZAR, respectivamente –, em parceria com associações estadunidenses, a aliança procurou criar uma linguagem comum e compreender o espaço que cada um de seus membros poderia ocupar no comércio global do milho.

Muito embora seus membros sejam concorrentes nesse comércio, pensar de forma estratégica e usar a força e característica do produto da região são ações que podem atrair consumidores que buscam qualidade e eficiência para garantir sua segurança alimentar. Por razões óbvias, a Ásia é o foco do trabalho da MAIZALL, mas, assim como essa iniciativa, outras em diversos setores e mercados podem surgir da coordenação de esforços públicos e privados para a ampliação de mercados via integração regional.

Das três frentes mencionadas como experiências bem-sucedidas na América do Sul, a CNA do Brasil é membro fundador da FARM, participa das iniciativas do GPS e tem incentivado iniciativas como a MAIZALL, inclusive para outros setores. Outra linha de atuação da CNA que demanda integração com seus vizinhos é a busca por um posicionamento diante das negociações internacionais, com vistas a ampliar ainda mais a abertura comercial.

A integração e as negociações comerciais

Diferente de países como Chile, Colômbia e Peru, os membros fundadores do Mercosul estiveram isolados durante muito tempo da rede global de acordos comerciais. Ainda que tardio, o despertar para a necessidade de se integrar a essa rede veio com mudanças nos paradigmas políticos das duas maiores economias do bloco, em especial na Argentina, após a eleição do presidente Mauricio Macri, e com a união de forças do setor privado brasileiro para cobrar avanços na agenda comercial.

Ainda que os interesses entre a indústria e a agricultura não sejam sempre convergentes, a maior complementaridade econômica, gerada em grande parcela pela explosão do agronegócio brasileiro, aproximou a agenda de ambos os setores no Brasil. Unidos, passaram a pressionar juntos por respostas mais eficientes na política comercial do país ainda durante a administração Dilma Rousseff, e com maior avidez no governo de Michel Temer. Lideraram esses esforços a CNA e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), respaldadas pela grande maioria de suas associações setoriais e federações estaduais.

No âmbito regional, o papel de entidades representativas como a CNA tem sido levar um pouco do modelo de interação que possui com os organismos governamentais envolvidos nas negociações comerciais que o Brasil e o Mercosul fazem parte. É fato que a abertura proporcionada pelo governo brasileiro ao seu setor privado no processo negociador é única no bloco e deveria incentivar modelos similares nos países vizinhos. Esse diálogo aberto permite que as cadeias produtivas nacionais apontem direções na escolha de mercados e na priorização de temas de interesse nas negociações. E o que se espera com essa transparência é trazer previsibilidade e diminuir riscos de impactos negativos nos setores com a abertura mútua que é esperada como resultado desse processo.

Entre os parceiros privados da região, entretanto, existem coordenações de posicionamentos, principalmente entre instituições congêneres. No agronegócio, esse é o caso da parceria entre a CNA do Brasil, a Sociedade Rural Argentina (SRA), a Associação Rural do Uruguai e a Associação Rural do Paraguai, entre outras. Membros da FARM e do Fórum Mercosul da Carne (FMC), essas instituições compartilham informações e se reúnem para construir consensos e subsidiar os negociadores do bloco na linha de frente. Tais posições são cada vez mais sólidas e devem pautar outros aspectos da chamada inserção qualificada da região no mercado internacional.

Considerações finais

O Brasil e seus parceiros do Cone Sul serão líderes no aumento da produção agropecuária mundial, que abastecerá e alimentará lares em todos os cantos do planeta. A expectativa é de que esses alimentos sejam cada vez mais seguros e sustentáveis e não há outra região capaz de cumprir esse papel como a América do Sul.

Nesse sentido, a integração de políticas e ações conjuntas no nível regional passa a ser cada vez mais estratégica para desenhar a forma como essa oportunidade será aproveitada pelos países membros do Mercosul. Muitas iniciativas como o GPS e a FARM já trabalham nessa direção, mas é necessário fortalecer e qualificar a inserção internacional dos produtos da região de forma alinhada e inteligente.

A CNA vem se engajando regionalmente com parceiros na construção de uma agenda que eleve o potencial exportador de setores estratégicos da região, para que juntos eles possam conquistar e ampliar sua presença em mercados prioritários, como é o caso da Ásia.

A tendência é que essa agenda seja fortalecida, com as mudanças e reformas que estão sendo colocadas em prática tanto no Brasil como na Argentina, com políticas mais liberais, que passaram a permitir uma maior integração do setor privado regional no direcionamento da inserção internacional de seus países. Essa atuação privada será determinante para que os interesses do setor agropecuário sul-americano sejam defendidos e seus produtos cheguem de fato à mesa do exigente consumidor global.

❶ Fonte: EMBRAPA.

❷ Fonte: FAO.

❸ Fonte: MAPA.

❹ O PNE faz parte da política comercial brasileira para o período 2015-2018. Seu objetivo é promover a retomada do crescimento econômico do país, por intermédio da diversificação de mercados e produtos e da agregação de valor nas exportações do Brasil. Mais informações estão disponíveis em: <<http://bit.ly/2k69kWy>>.

❺ Disponível em: <<http://bit.ly/2k8yXGh>>.

❻ Fonte: UNComtrade e CNA.



Camila Nogueira Sande
Assessora no Departamento de
Relações Internacionais da CNA.

ARGENTINA

O campo argentino e sua vocação para a inserção internacional

Luis Miguel Etchevehere

Neste artigo, o autor discute o papel e a tática da SRA na busca por melhores condições de acesso a mercado, segurança alimentar, produção sustentável e eficiência das normas sanitárias nos diferentes fóruns de negociação comercial, inclusive na Conferência Ministerial da OMC.

Há 151 anos, a Sociedade Rural Argentina (SRA) foi criada com uma grande vocação para a abertura e o diálogo internacional. Desde o início, essa entidade incentivou o aperfeiçoamento genético do gado, através dos registros genealógicos que realizamos há mais de 150 anos. A excelência que hoje distingue o gado argentino é fruto de décadas de trabalho, em que criadores visionários souberam consolidar, trazendo à Argentina o melhor de cada uma das raças, que temos acompanhado por mais de um século e meio.

Em seus primeiros anos, a SRA teve também um papel central para obter os investimentos necessários e o marco legal propício para a instalação das empresas e da tecnologia necessária para o transporte de carne em navios cargueiros frigoríficos da Argentina até os mercados europeus – que, na época, eram o principal destino do produto nacional.

Essa vocação para a abertura internacional guiou nossas ações ao longo de toda a nossa história. É por isso que a entidade trabalhou e trabalha para aprofundar a inserção da Argentina nos mercados externos e conseguir não apenas as melhores condições de comércio, mas também contribuir para a segurança alimentar, a produção sustentável e a eficiência e eficácia das normas sanitárias.

A SRA está entre os Líderes Agropecuários do Grupo Cairns desde a sua criação. Como tal, acompanha os ministros em cada uma de suas reuniões, elaborando documentos com recomendações para os temas de maior relevância.

No âmbito bilateral, a agenda está focada na negociação entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE) e no diálogo com a Ásia-Pacífico. O objetivo é alcançar resultados no curto prazo, e a SRA colabora com os negociadores em diálogo permanente.

No âmbito regional, a SRA atua em instituições como a Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM), a Federação Panamericana do Leite (FEPAL) e o Fórum Mercosul da Carne (FMC).

Uma agenda comum para produtores de todo o mundo

Outro espaço em que a SRA participa ativamente é a Organização Mundial de Agricultores (OMA), formada por mais de 70 entidades rurais de todo o mundo e que tem o objetivo de impulsionar políticas e melhorar as condições oferecidas aos produtores, suas famílias e comunidades. A sede da OMA encontra-se na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês).

Há três semanas, assumi a Vice-Presidência da OMA. Os produtores do mundo todo estão unidos pelos mesmos desafios, com destaque para a mudança climática, segurança alimentar, livre acesso a mercados e participação justa na cadeia de valor – e essa agenda conjunta é prioridade para a OMA.

A partir de sua ação junto à OMA, a SRA participou de diferentes reuniões das Nações Unidas sobre a mudança do clima – sobretudo em 2015, quando foi aprovado o chamado

Acordo de Paris. Nessa ocasião, a SRA ficou responsável por representar a posição dos produtores em nível mundial.

Sabe-se que a mudança climática se consolidou como uma ameaça à segurança alimentar e, por isso, a estratégia para sua mitigação e adaptação deve estar voltada ao aumento da produção e da produtividade. Para trabalhar nesse tema, participamos do Comitê de Segurança Alimentar da FAO e do debate nas Nações Unidas sobre a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

Além disso, a SRA recebe regularmente visitas de delegações estrangeiras interessadas em trocas comerciais com a Argentina em termos de genética bovina, vitivinicultura, produção leiteira e tecnologia aplicada ao setor agrícola. Também merece destaque o potencial exportador argentino e sua projeção internacional.

A agenda do setor agropecuário para a OMC em Buenos Aires

No âmbito multilateral, a SRA está trabalhando de maneira proativa para que resultados concretos sejam colhidos na próxima Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), que será realizada em dezembro, em Buenos Aires. É por isso que, junto ao governo e representantes de câmaras empresariais nacionais e regionais, busca-se alcançar um consenso em diversos temas, sobretudo naqueles relativos a ajuda interna e, em particular, aos subsídios à produção que causam distorções ao comércio (e que terminam se consolidando como barreiras não tarifárias).

Considerando a importância desse tema, na última Exposição de Pecuária, Agricultura e Indústria Internacional, organizada anualmente pela SRA, foi realizado um seminário no qual foram abordados os possíveis cenários para a 11ª Conferência Ministerial da OMC (MC11, sigla em inglês). O evento contou com a participação de representantes do governo, *think tanks* e produtores, que debateram com os líderes agrícolas do Grupo Cairns e da FARM.

O denominador comum foi a necessidade de disciplinar as ajudas internas para evitar distorções e avançar no acesso a mercados – em especial nos temas que afetam o comércio de produtos agroindustriais, como as barreiras não-tarifárias, tarifas progressivas e salvaguardas.

Todos os espaços internacionais nos quais a SRA vem atuando e os novos desafios que a entidade assume têm como meta melhorar a produção de alimentos em termos de quantidade e qualidade.

A Argentina produz o suficiente para abastecer mais de 400 milhões de pessoas. O objetivo é aumentar a produção em cerca de 50% nos próximos anos e chegar, assim, a produzir alimentos para mais de 600 milhões de pessoas. O setor agropecuário argentino é jovem, dinâmico e aberto à inovação e aos avanços tecnológicos.

A inovação caminha de mãos dadas com a concorrência. Portanto, é necessário haver acesso a mercados, sem barreiras, para incentivar uma concorrência saudável. Assim, não apenas ganha o produtor, mas também o consumidor, que terá acesso a uma oferta superior em quantidade e qualidade.



Luis Miguel Etchevehere
Presidente da Sociedade Rural
Argentina (SRA).

ALIANÇA DO PACÍFICO

Integração diferenciada: a Aliança do Pacífico e o setor privado

Luis Fernando Vargas-Alzate

Neste artigo, o autor identifica aspectos que tornam a Aliança do Pacífico um processo de integração inovador, sobretudo por constituir um projeto institucional que favorece a agilidade nas negociações, a interação entre governo e setor privado, a cooperação internacional e políticas concretas de apoio às PMEs.

Muito já foi dito sobre os significativos avanços da Aliança do Pacífico desde o momento em que foi formalizada até agora. Mas ainda há muito a se debater sobre as dificuldades ou momentos em que o desempenho do bloco foi insatisfatório. De todo modo, como ressaltam numerosas análises sobre o tema, os avanços são notavelmente maiores que as dificuldades observadas no esquema de integração que hoje reúne Chile, Colômbia, México e Peru.

Desde a sua origem, a Aliança do Pacífico se baseia em características que a tornaram um processo de integração diferenciado. Ao compará-la com as várias tentativas propostas para consolidar a cooperação entre nações latino-americanas, é fácil observar que a velocidade com que a Aliança colheu suas conquistas e os avanços em direção à criação de uma Área de Integração Profunda são mais significativos do que aqueles apresentados pela Comunidade Andina das Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) ou o Mercado Comum Centro-Americano.

Os mais céticos hão de destacar – com razão – que não é possível comparar esses processos, mas é precisamente aí que reside o relativo êxito da Aliança do Pacífico, que não pretendeu fazer aquilo que já se mostrava difícil de alcançar. Em breves linhas, analiso abaixo alguns dos aspectos que permitem distinguir positivamente a Aliança de outras iniciativas de integração na América Latina.

Aliança do Pacífico: integração diferenciada

Desde 1948, quando teve início o primeiro processo de integração política que envolveu a América Latina – a Organização dos Estados Americanos (OEA) –, até o processo mais recente (a Aliança do Pacífico), a região não havia experimentado um compromisso e uma vontade política tão fortes para levar adiante um diálogo entre os países da região.

Com a assinatura do Acordo de Cartagena, em 1969 (no que viria a se tornar a CAN décadas depois), planejou-se um processo de integração que dificilmente terminaria mal. Havia institucionalidade e compromisso, inclusive apesar das dificuldades políticas dos anos 1970 e 1980. No entanto, faltou vontade e interesses homogêneos. O mesmo aconteceu nos anos 1990, quando foi planejada a criação do Mercosul. Ainda que não com a ambição do Pacto Andino, visualizou-se algo mais sólido e dinâmico. Novamente, entretanto, o projeto fracassou devido à debilidade de princípios, valores e interesses homogêneos.

Assim, a Aliança do Pacífico possui o que faltou nos processos de integração que a antecederam: interesses comuns, união de valores e convergência de princípios. Uma rápida análise do Acordo Marco coloca tais aspectos em evidência. O texto reafirma, "como requisitos essenciais à participação na Aliança do Pacífico, a vigência do Estado de Direito e das respectivas ordens constitucionais, a separação dos Poderes do Estado e a promoção, proteção, respeito e garantia dos direitos humanos e das liberdades individuais".

Isso é fundamental: além de traçar uma linha econômica e comercial de liberalização, o documento constitutivo da Aliança do Pacífico consolida a viabilidade do bloco em termos políticos. Com isso, já foi possível avançar em áreas como cooperação internacional,

**A Aliança do Pacífico
em números**

População total
224,6 milhões

Taxa média de desemprego
5,4%

PIB per capita
US\$ 8.319

Fonte: ALADI (2015)

ciência, tecnologia e pesquisa em benefício das pequenas e médias empresas (PMEs), além de programas conjuntos em matéria de segurança e defesa.

Portanto, se estabelecemos um paralelo entre, por exemplo, a CAN e a Aliança do Pacífico, as qualidades da segunda se sobressaem frente ao peso da burocracia e da própria institucionalidade do Pacto Andino. Uma vantagem da Aliança do Pacífico é que precisamente não se "amarrou" a nenhuma institucionalidade específica – e isso tampouco gera preocupação por parte de seus países membros. Portanto, não é limitada por uma burocracia que dificulte seus processos. Embora considerado um bloco excessivamente midiático, a realidade é que a Aliança do Pacífico tem sido mais eficiente sem burocracia que outros projetos de integração. O mesmo ocorre quando a comparamos com o Mercosul.

Estabelecido nos anos 1990, o Mercosul entrou em crise no início dos anos 2000 e foi relançado pelas administrações de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner. Tal esforço não se mostrou exitoso nos anos seguintes, em grande medida devido à estrutura burocrática do bloco e à heterogeneidade de princípios e valores políticos entre seus membros. Marcado pela lacuna entre suas regras e a prática de seus integrantes, o Mercosul não raro tem sua existência questionada.

Além do mais, quando se analisa a Aliança do Pacífico como fruto de uma reação política frente à conjuntura regional de implementação do socialismo do século XXI *versus* a defesa da democracia liberal, algumas tentativas integracionistas, como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) ou a União de Nações Sul-americanas (Unasul), revelam-se tão ambíguas, ineficazes e burocráticas, que até nisso a Aliança do Pacífico está em vantagem.

Hoje – e já há muitos anos –, a Unasul é questionada porque tem se mostrado absolutamente ineficaz e inoperante frente a quadros marcados por ordens constitucionais fragilizadas. Sobre a CELAC, só nos resta destacar que, enquanto Cuba e Venezuela, seus grandes promotores, vivenciam situações delicadas, o projeto é quase inexistente em termos práticos – em larga medida porque muitos de seus membros não têm se empenhado para que funcione.

O processo diferenciado

Nesse panorama, a Aliança do Pacífico é um processo *sui generis*. Firmado o Acordo Marco e aprovado o Protocolo Adicional (conhecido como "Protocolo Comercial"), o processo avançou em diferentes áreas. O tema comercial não merece uma análise profunda, pois é o que mais aparece nos meios de comunicação e em análises sobre a Aliança⁹. Basicamente, resume-se aos 92% do universo tarifário liberado e aos termos com base nos quais os 8% restantes serão eliminados o quanto antes.

Mas existem particularidades da Aliança do Pacífico que merecem maior atenção: de um lado, o tema da cooperação internacional; de outro, o papel que o setor privado tem desempenhado no mecanismo de integração.

Quanto ao primeiro aspecto, cabe destacar que a agenda em matéria de cooperação internacional se mostrava rarefeita, isto é, as diretrizes da Aliança do Pacífico não especificavam linhas de trabalho conjunto em áreas como segurança e defesa; combate ao narcotráfico; mobilidade acadêmica; e assistência técnica e pesquisa na área de ciência e tecnologia com foco em PMEs. Ao longo da trajetória da Aliança do Pacífico, essas áreas têm apresentado resultados cada vez mais positivos.

O papel do setor privado na dinâmica integradora da Aliança do Pacífico é, sem dúvidas, um dos elementos que distingue o bloco de iniciativas passadas. Nesse sentido, exploro em mais detalhes os principais mecanismos, procedimentos e agendas na relação do setor privado com os governos que integram a Aliança do Pacífico.

Antes de tudo, é impossível pensar o caráter econômico da Aliança sem tomar em consideração a participação do setor privado nas negociações que antecederam a formação do bloco no âmbito do Fórum do Arco, em cada uma das nações envolvidas. Em segundo lugar, o setor privado manifestou interesse em participar ativamente da composição da agenda do bloco – ainda que com diferentes graus de envolvimento nos países membros. Esse interesse por parte do empresariado no que ocorre para além das fronteiras nacionais constitui uma diferença substantiva em relação à conduta dos empresários há algumas décadas.

No contexto da Aliança do Pacífico, os empresários e associações de produção dos quatro países membros mantêm vínculos por meio de um mecanismo criado para essa finalidade. Trata-se do Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico (CEAP), em que cada país tem seu capítulo. Para sua formação, cada país estendeu o convite a vários dos empresários mais reconhecidos em seu setor e foi proposta a criação do CEAP com o objetivo de promover a Aliança do Pacífico em seus países e na região, participando diretamente com recomendações e sugestões que permitam “o melhor andamento do processo de integração e cooperação econômico-comercial (...), assim como impulsionar e sugerir visões e ações conjuntas na direção de terceiros mercados, sobretudo na Região da Ásia-Pacífico”².

A existência do CEAP, e seu consequente trabalho em benefício do diálogo entre esses importantes atores do setor privado, tornou-se um fator de aproximação econômica entre os países que integram a Aliança. Por meio desse Conselho, foi possível avançar em aspectos relacionados à competitividade das empresas, ao mesmo tempo em que foram apresentados importantes avanços quanto à homologação de normas e regulamentos técnicos, facilitação do comércio e promoção e apoio às exportações. Outros temas também importantes têm resultado da interação empresarial, tais como o fim da dupla tributação, progressos na integração financeira por meio do Mercado Integrado Latino-Americano e a gradual implementação de tecnologias da informação em benefício da comunicação entre os setores empresariais dos membros da Aliança do Pacífico.

Além desses avanços, é preciso notar que, diferentemente do que acontece em outros processos de integração regional, a maneira como foi concebida tanto a Aliança do Pacífico quanto o CEAP permitiu que os processos sejam mais céleres e simples. Como não existe grande burocracia em meio ao esquema de integração, os contatos entre empresários e governos são mais fluidos e chegam a resultados concretos.

Contudo, também é preciso notar que, ao examinarmos em detalhes os diferentes comitês que vêm trabalhando para obter avanços em produtividade e competitividade, ainda restam várias pendências – as quais podem ser perdidas de vista em uma abordagem mais generalista. Uma valiosa iniciativa nessa direção é liderada pelos empresários desde 2016 e busca realizar cursos e atividades para o desenvolvimento de agendas público-privadas sobre temas como integração financeira, infraestrutura, comércio de serviços, homologação de normas mercantis, linhas de financiamento úteis às PMEs, investimentos, boas práticas e comércio eletrônico.

Realmente, o papel que o setor privado desempenha na Aliança do Pacífico permitiu que se tornasse um ator-chave no que diz respeito à integração regional. Processo semelhante ocorreu com a integração regional na Europa, que contou com um setor privado ativo, interessado e em constante interação com grupos de interesse e tomadores de decisão, logrando posicionar-se como o diálogo latino-americano por excelência, em termos de cooperação.



Luis Fernando Vargas-Alzate
Professor assistente de
carreira acadêmica e analista
internacional da Universidade
EAFIT, em Medellín (Colômbia).

¹ Em entrevistas realizadas pelo autor, líderes de associações concordaram que o tema comercial não apresenta grandes inovações, já que o que se fez foi estabelecer uma convergência dos acordos já existentes. Isso ilustra que a decisão de formar a Aliança do Pacífico apresentou um componente político mais forte que a própria variável comercial.

² Disponível em: <<http://bit.ly/2hBCwDU>>.

MÉXICO

A aprovação da Aliança do Pacífico no Legislativo mexicano

Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

À luz da característica concentração da condução de assuntos externos no Poder Executivo do México, o autor analisa os canais institucionais por meio dos quais o setor privado mexicano engajou com o processo de criação da Aliança do Pacífico.

A partir da década de 1990, o mundo começou a assistir a uma multiplicação de acordos preferenciais de comércio, alterando, com isso, o panorama da integração internacional. Essa conjuntura está ligada a uma onda de regionalismo iniciada no final do século XX e continuada nas primeiras décadas do século XXI. Tal padrão revela-se distinto daquele que marcou os anos 1950 e 1960, quando as políticas econômicas não lograram atender às necessidades de crescimento dos países subdesenvolvidos, em especial as nações latino-americanas.

Esse regionalismo tem como premissa fundante a promoção e inserção dos países na economia mundial e a implantação de políticas de atração de investimento, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes. Nesse contexto de importante inflexão no ambiente econômico internacional, Chile, Colômbia, México e Peru criaram, em 2012, a Aliança do Pacífico como um instrumento de articulação política e econômica e de integração entre seus membros.

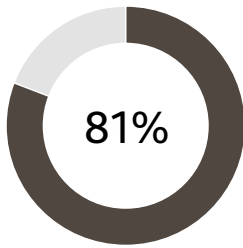
Considerando que a Aliança do Pacífico é um dos processos de integração que apresenta uma interlocução mais sistemática com atores do setor privado, cabe analisar por meio de que processos tais atores se engajaram com a decisão de criar o bloco. Este artigo debruça-se sobre essa problemática com atenção especial à interação público-privado no México.

Para compreender esse quadro, é necessário pontuar aspectos centrais da estrutura política mexicana. Durante cerca de sete décadas, o país esteve sob a hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI), funcionando como um sistema político bastante centralizado em nível internacional. Isso fez com que o controle estatal do Executivo ditasse os rumos da política externa mexicana. Essa particularidade resultou da fusão entre o partido oficial e o Executivo federal, fazendo do presidente mexicano o principal ator do sistema desde 1946, quando o PRI foi fundado e passou a governar o país. Por outra parte, deve-se considerar que, na maioria dos períodos governamentais, o partido no poder possuía maioria em ambas as câmaras legislativas.

O cenário de hegemonia do PRI alterou-se em 1997, quando o partido perdeu a maioria no Legislativo e, em 2000, quando foi eleito à Presidência o candidato Vicente Fox, do Partido Ação Nacional (PAN). Em 1º de dezembro de 2012, Enrique Peña Nieto foi eleito pelo PRI, marcando o retorno do mais tradicional partido político mexicano ao comando da Presidência¹. Contudo, mesmo frente às mudanças do grupo no governo, o sistema político manteve sua característica de concentração do poder decisório no Executivo.

Tal dinâmica teve repercussões sobre as tratativas dos acordos que constituíram a Aliança do Pacífico. Do ponto de vista institucional e procedimental, os atores não estatais tiveram pouca expressividade no processo decisório da política externa ligado à Aliança do Pacífico.

O processo de internalização de tratados internacionais no ordenamento mexicano é regido pela Constituição, pela "Lei sobre a Celebração de Tratados" (janeiro de 1992) e pela "Lei sobre a Aprovação de Tratados Internacionais em Matéria Econômica" (setembro



Participação do mercado
dos Estados Unidos no total
exportado pelo México em 2016

Fonte: CIA (2017)

de 2004). Esta última é a norma orientadora específica no que se refere ao rito aplicado ao tratamento dos acordos internacionais da Aliança do Pacífico.

No México, o processo de aprovação do Acordo Marco da Aliança do Pacífico teve início em 17 de outubro de 2012, quando o Conselho de Administração do Senado encaminhou o referido documento ao Comitê Misto de Assuntos Exteriores no Senado, formado pela Comissão de Relações Exteriores, Comissão de Relações Exteriores América Latina e Caribe e pela Comissão de Comércio e Fomento Industrial.

Pouco mais de um mês depois, os trabalhos do Comitê resultaram no parecer favorável à aprovação do Acordo Marco e em seu encaminhamento para votação no Senado. Em 15 de novembro de 2012, a senadora Gabriela Cuevas, presidente da Comissão de Relações Exteriores, apresentou o parecer para aprovação. Os senadores Teófilo Torres Corzo (PRI), Dolores Padierna Luna (PRD), Mariana Gómez Del Campo Gurza (PAN), Lisbeth Hernández Lecona (PRI) e Juan Gerardo Flores Ramírez (PVEM) solicitaram a palavra antes da votação no plenário.

Apesar de pertencerem a diferentes partidos, o pronunciamento dos senadores seguiu na mesma direção, manifestando apoio à proposta da Aliança do Pacífico. Para a senadora do PRD, a inserção do México na globalização, a partir de uma dependência em relação aos Estados Unidos, trouxe incertezas ao país. A Aliança do Pacífico constituiria, nesse contexto, uma forma de inserção em outra direção. Já a senadora Mariana Gómez del Campo ressaltou a importância de que os países envolvidos compartilhem uma mesma ideologia política e um mesmo idioma. Por sua vez, o legislador do PVEM citou que a Aliança do Pacífico poderia vir a ser a zona de livre comércio mais importante da América Latina e uma importante ferramenta contra o protecionismo. Por fim, o senador do PRI enfatizou que a Aliança geraria empregos e atrairia investimentos para o México, permitindo novas oportunidades para a melhoria da qualidade de vida. Em seguida, o parecer foi aprovado pelo Senado com 101 votos favoráveis. Aprovado e ratificado, o Acordo Marco entrou em vigor em 20 de julho de 2015.

Paralelamente ao processo legislativo, o empresariado passou a organizar-se no âmbito do Conselho de Empresários da Aliança do Pacífico (CEAP). Tal instância foi criada a partir do reconhecimento do "papel protagônico do setor empresarial privado como o principal ator e operador do processo de integração e cooperação entre nossos países". Os temas de trabalho do CEAP incluem competitividade; homologação e harmonização de normas e regulamentos técnicos; desentrelaçamento e simplificação logística; promoção e apoio às exportações com vistas ao fortalecimento do comércio; integração financeira; facilitação do fluxo de pessoas, em especial estudantes universitários, trabalhadores e turistas; dupla tributação; e fomento à tecnologia de informação e comunicações.

Os membros do CEAP são escolhidos com base na representatividade de determinado ator do setor empresarial em seu respectivo país. No caso do México, integram o CEAP Valentín Díez Morodo, que atua em grupos empresariais de grande porte como Banamex, Telefónica e Kimberly-Clark; Carlos Slim Domit, administrador de empresas e controlador do Grupo Carso, do qual fazem parte empresas brasileiras como Embratel e Procisa; Francisco del Valle, empresário do ramo petroquímico; Luis Robles, do setor bancário; Juan Pablo Castañón, que presidia a Confederação Patronal da República Mexicana à época da aprovação da Aliança do Pacífico; Sergio Contreras, que era presidente do Conselho Mexicano de Comércio Exterior, Investimento e Tecnologia e vice-presidente de Relações Corporativas da Pirelli no México; e Francisco Gonzáles, empresário da área de televisão e mídia.

Dentro do arranjo institucional mexicano, os empresários que compunham o CEAP poderiam ter influenciado no processo legislativo através do *cabildeo* (*lobby*). Segundo o Artigo 298 do Regulamento do Senado, os *cabilderos* são pessoas que realizam atividades voltadas à promoção dos interesses de particulares, perante os órgãos diretivos e comissões do Senado, ou mesmo ante senadores individualmente ou em grupo, com o objetivo de influenciar suas decisões.

No entanto, as atividades dos *cabilderos* devem ser formalmente comunicadas à mesa diretora do Senado pelos senadores ou pelas comissões. No caso analisado, não houve nem a participação direta dos empresários nas sessões do Comitê Misto, nem o registro de atividades de *cabildeo* nos documentos encaminhados à mesa diretiva nos procedimentos que antecederam a votação no plenário.

A título de comparação, a aprovação da Aliança do Pacífico no Legislativo chileno contou com a participação de fundações ligadas a partidos políticos e grupos empresariais, de um instituto vinculado a instituições acadêmicas e de uma fundação com participação de atores políticos do Executivo. Tal participação não foi observada no México, a despeito da existência de espaço institucional para tal. Através do CEAP, o empresariado manifestou-se favorável ao Acordo Marco, mas esses atores não tiveram proeminência nas discussões durante a tramitação no Senado, e tampouco registraram sua participação via *cabildeos*.

A Aliança do Pacífico é um reflexo dos interesses de seus países membros em aumentar sua inserção regional e internacional na expansão de suas relações comerciais. Sua criação foi também resultado da convergência político-econômico-ideológica entre seus membros, na medida em que todos os países que integram a Aliança consideram o comércio exterior como instrumento de desenvolvimento.

Esses são fatores que estão diretamente ligados às atividades de política externa, em geral conduzidas pelo Executivo – que, no caso do México, possui uma forte concentração nas figuras do alto Executivo (presidente e ministros de Estado). No caso em questão, a proposta encaminhada pelo Executivo à apreciação do Senado foi aprovada sem qualquer alteração por este órgão legislativo, o que também ocorre em outros trâmites de tratados internacionais no Legislativo mexicano.

O CEAP – que se formou antes do processo legislativo – declarou seu apoio à Aliança do Pacífico nas reuniões presidenciais e ministeriais do processo integracionista, o que relativiza a abstenção da participação do empresariado nas sessões do Senado e demarca sua comunicação diretamente com o Executivo. O posicionamento do CEAP, bem como sua composição à época de sua criação, indica que o empresariado mexicano estava satisfeito com a proposta conduzida pelo Executivo e, portanto, somente utilizaria os espaços institucionais para atuação no Legislativo se seus interesses não fossem atendidos.

Nas discussões no Legislativo, não houve por parte de nenhum dos senadores uma solicitação de maiores esclarecimentos, nem mesmo a reivindicação de abertura de espaço de discussão com a sociedade civil organizada, levando o texto a ser tratado somente pelos legisladores.

Portanto, no processo de aprovação da Aliança do Pacífico no Legislativo do México, pode-se considerar que o Executivo teve o papel de condutor do processo. Nessa dinâmica, o empresariado atuou como ator imprescindível para a consolidação do processo e o Legislativo ocupou uma posição mais acessória do que decisória.



Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-americana (NUPELA) da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).

❶ O presidente Fox governou até 2006 e foi sucedido por Felipe Calderón, também do PAN, que permaneceu como chefe do Executivo até 2012.

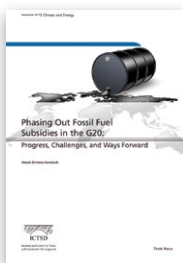
Publicações



Pesca de Pequena Escala e Disciplinas de Subsídios: definições, captura, renda e subsídios

ICTSD – setembro 2017

Essa nota informativa resume a forma com que a indústria de pesca de pequena escala é abordada em instrumentos internacionais e na literatura acadêmica e estima a proporção da captura total, o valor comercial e os subsídios gerados e recebidos por esse setor. A partir desse quadro, o documento oferece sugestões de políticas públicas sobre como o referido setor, de tão grande relevância socioeconômica, pode ser melhor contemplado na regulação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em matéria de subsídios. Para acessar o documento completo em inglês, clique [aqui](#).



Eliminação Gradual dos Subsídios a Combustíveis Fósseis no G20: progresso, desafios e caminhos à frente

ICTSD – setembro 2017

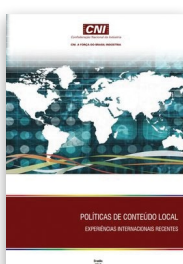
O G20 comprometeu-se a eliminar de modo progressivo os subsídios ineficientes a combustíveis fósseis. Essas medidas, que têm a intenção de favorecer a segurança energética ou proteger os mais pobres contra preços altos, encoraja a extração e o uso esbanjador de combustíveis, mina a competitividade da energia renovável e agrava ainda mais a mudança climática. A despeito do comprometimento do G20 e dos mandatos sob a égide da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, a reforma tem sido lenta. Este trabalho analisa os avanços e os desafios da implementação dos compromissos do G20 e desenha opções de políticas públicas para os formuladores de políticas do G20, tendo nas regras de comércio internacional uma forma de superar impasses recentes. Para acessar o documento completo em inglês, clique [aqui](#).



O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe 2017

CEPAL – setembro 2017

Esta publicação apresenta e analisa as principais tendências do investimento estrangeiro direto (IED) nos países da América Latina e do Caribe. A edição de 2017 mostra a região em uma difícil conjuntura: as entradas de IED diminuíram 7,9% em 2016, para US\$ 167 bilhões – cifra que representa uma queda acumulada de 17% em relação ao nível máximo de 2011. Entre as tendências apontadas pelo estudo, destaca-se a queda no preço das matérias-primas, que continua afetando os investimentos voltados a recursos naturais. Uma outra tendência é o lento crescimento da atividade econômica em vários países, que freou a chegada de capitais em busca de mercados. Por fim, destaca-se a sofisticação tecnológica e expansão da economia digital, que tende a uma concentração dos investimentos multinacionais nas economias desenvolvidas. Para acessar o documento completo em português, clique [aqui](#).



Políticas de Conteúdo Local: experiências internacionais recentes

CNI – setembro 2017

Políticas de conteúdo local são empregadas por muitos países para apoiar o desenvolvimento industrial. O objetivo e o desenho dessas políticas, contudo, variam significativamente entre os países. Este estudo tem como propósito identificar e descrever as políticas de conteúdo local que têm sido adotadas no mundo. Procura também, na maioria dos casos, examinar sua consistência interna, em particular do ponto de vista de sua adequação a distintos objetivos. O trabalho está dividido em quatro capítulos: i) a preferência pelo produto doméstico na política de compras governamentais dos Estados Unidos; ii) a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás; iii) outras experiências recentes de políticas de conteúdo local; e iv) a política de conteúdo local no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Para acessar o documento completo em português, clique [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol
www.ictsd.org/news/puentes

BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em chinês
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na África - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês
www.ictsd.org/news/passerelles



International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

A produção de PONTES tem sido possível
graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da
Dinamarca**

**Departamento de Assuntos Exteriores e
de Comércio da Austrália**

O PONTES também beneficia de
contribuições de especialistas na área
de comércio e desenvolvimento sustentável
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade
ou de patrocínio que contribuam para a
redução de seus custos de publicação e que
ampliem o acesso aos seus leitores.
A aceitação de tais propostas fica a critério
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos
publicados no PONTES são exclusivamente
dos autores e não refletem necessariamente
as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1813-4394

