

**ENTRE A PERMEABILIDADE E O INSULAMENTO: ANÁLISE DA CAPACIDADE
POLÍTICA RELACIONAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

**BETWEEN PERMEABILITY AND INSULATION: ANALYSIS OF THE RELATIONAL
POLITICAL CAPACITY OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS**

Danniele Varella Rios ¹

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Estado do Paraná
Curitiba – Paraná - Brasil.

Resumo: Com o objetivo de contribuir com a discussão sobre a descentralização do Ministério das Relações Exteriores (MRE) o presente artigo traz, a partir do conceito de capacidade política relacional, uma análise da relação desse Ministério com a sociedade civil organizada, representada pelo grupo de interesse Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) durante as negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia, partindo da hipótese de que o MRE para se tornar mais responsivo, tem aprimorado sua capacidade política relacional. No artigo é utilizado o método de análise de conteúdo e documental, além da avaliação de indicadores de mecanismos de participação social. Conclui-se pela capacidade política relacional do MRE no que se refere à existência e efetividade de mecanismos informais de participação da sociedade civil. No entanto, a análise traz à tona a necessidade de aprofundamento sobre a relação interministerial na condução da política comercial brasileira, a fim de investigar de que forma a capacidade política relacional do MRE pode ser aprimorada para que esteja em consonância com sua autonomia decisória.

Palavras-chave: Capacidade política relacional. Ministério das Relações Exteriores. Mecanismos de participação.

Abstract: This article, in order to contribute to the discussion of decentralisation of the Ministry of Foreign Affairs (MRE), presents, from the concept of relational political capacity, an analysis of the relationship between this Ministry and the organised civil society, represented by the interest group Brazilian Business Coalition (CEB). CEB took place during trade negotiations between Mercosur and the European Union, based on the hypothesis that the MRE, to become more responsive, has improved its relational political capacity. Method of content and document analysis are used, in addition to the evaluation of mechanisms of social participation indicators. It concluded, by the relational political capacity of the MRE, about the existence and effectiveness of informal mechanisms for civil society participation. However, the analysis brings to light the need to deepen the

¹ danniele.vr@hotmail.com

inter-ministerial relationship in the conduct of Brazilian trade policy to investigate how the MRE's relational political capacity can be improved, so that it is in line with its decision-making autonomy.

Key-words: Relational political capacity. Ministry of Foreign Affairs. Participation mechanisms.

Recebido: 19/08/2022.

Aprovado: 23/08/2022.

DOI:

Considerações iniciais

Historicamente, a autonomia adquirida pelos profissionais da diplomacia, tanto na formulação como na implementação da política externa, tem sido um dos pilares de sustentação do insulamento burocrático, utilizado como ferramenta para a garantia de continuidade de agendas de Estado, que de outro modo poderiam ser abaladas por mudanças políticas e administrativas repentinas.

Essa autonomia é resultado de um amplo processo que, gradativamente, levou a um modelo weberiano de racionalização e burocratização da carreira diplomática, iniciado a partir da adoção dos concursos públicos independentes para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (atual Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata – CACD) e da criação do Instituto Rio Branco (Cheibub, 1985).

Para além da profissionalização do corpo diplomático, que tem garantido o prestígio do Itamaraty, dentro e fora do país, Faria (2008) e Santiago (2019) levantam outros fatores que explicam o caráter insulado do processo de produção de política externa.

Primeiramente, esse insulamento seria resultado da autonomia constitucionalmente garantida ao executivo, ao passo que o legislativo, colocado às margens do processo decisório, opta por delegar, espontaneamente, essa responsabilidade, por se deparar com temáticas de grande complexidade que demandariam especialização dos congressistas. O afastamento dos legisladores, mais preocupados com políticas que gerem ganhos políticos imediatos, corrobora com a concentração de informações por parte do Itamaraty, retroalimentando esse círculo vicioso.

Além disso, o posicionamento do Brasil, voltado ao desenvolvimento por substituição das importações, o coloca em condição de isolamento internacional, contribuindo para o alheamento dos atores sociais em relação às questões internacionais. Concomitantemente, a diplomacia se distancia da politização, ao minimizar o caráter ideológico na definição das diretrizes e na consecução dos objetivos da política externa (Faria, 2008).

Lima (2018), traz ainda à tona o insulamento em relação à própria estrutura burocrática, que segundo ela, passou, a passos lentos, por uma transformação empreendida, a partir de 2003, com a criação ou a recomposição de espaços administrativos e gerenciais nas estâncias responsáveis pela temática de cooperação internacional.

Se, contudo, por um lado o caráter insulado da política externa brasileira, caracterizado pela baixa responsividade e transparência, já foi amplamente reconhecido pela literatura, por outro, a discussão sobre sua descentralização vem ganhando força (Belém Lopes, 2011; De Faria, 2012; Meireles, 2015).

A proposta desse artigo é contribuir com essa discussão e, a partir do conceito de capacidade política relacional, analisar de que forma o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem-se posicionado diante da participação da sociedade civil organizada. A pesquisa parte da hipótese de que o Ministério, para se tornar mais responsivo, tem aprimorado sua capacidade política relacional.

Para isso, foram utilizadas, como estudo de caso, as negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia, que contou com intensa participação e contribuição técnica da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), ao longo de todo o processo decisório. A CEB, criada em 1996, sob coordenação da CNI, caracteriza-se como um mecanismo de participação, que reúne empresas e entidades empresariais de setores de agricultura, indústria e serviços, com o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais (Pereira & Rios, 2021).

A pesquisa se justifica por tratar da relação entre um Ministério, já reconhecido por sua capacidade técnica e insulamento burocrático, que se abriu ao diálogo com uma entidade de cúpula do empresariado, criada justamente com o propósito de influenciar as negociações de acordos comerciais. Além disso, a condução da política comercial teve grande peso na agenda da política externa brasileira nas últimas décadas, embora com poucos resultados expressivos em termos de assinatura de acordos.

Já a conclusão do acordo representa uma ruptura na inércia das negociações e destaca-se pela magnitude econômica, uma vez que sua ratificação, após internalização pelos parlamentos dos países de ambos os blocos, constituirá uma das maiores áreas de livre comércio do mundo, somando um PIB de cerca de US\$ 20 trilhões, o que representaria cerca de 25% da economia mundial.

No que diz respeito aos materiais e métodos utilizados, primeiramente, a fim de compreender de que forma se dá a relação entre o MRE e a CEB, objetos dessa análise, foram considerados, como parâmetro, os mecanismos de participação utilizados na análise comparativa de Jales (2007).

Os critérios considerados foram o tipo de canal de diálogo existente, a formalidade e constância e alcance das consultas públicas, o modelo de audiências e reuniões entre os negociadores e a sociedade civil, a forma de organização dos representantes da sociedade civil, ligados ou não ao arranjo burocrático, o nível de acesso à informação e o tipo de contribuição conferidas à sociedade civil e a periodicidade e a intensidade do envolvimento da sociedade civil, em momentos de definições de agenda, negociações ou troca de informações.

Para avaliar esses mecanismos, utilizou-se do método de análise de conteúdo (Bardin, 1977) e documental (Pimentel, 2001), considerando tanto indícios apontados em trabalhos precedentes que abordam as relações entre as instituições sob análise e a respeito do modelo organizacional da política comercial brasileira (Bonomo, 2006; Bezerra, 2008; Ortellado, 2018; Veiga, 2007), como também foram consultados documentos vinculados ao longo do processo, a exemplo de cartas oficiais, agendas, atas de reuniões e informativos transmitidos pela CEB a seus membros, nos quais constam as interações entre a CEB e o MRE e outros atores envolvidos no processo das negociações entre Mercosul e União Europeia, além de evidenciar os padrões relacionais, o posicionamento do setor empresarial e sua avaliação do andamento e do resultado do acordo (Matos, 2019).

1. Capacidade política relacional

Um dos desafios enfrentados pelo Estado democrático diz respeito à sua capacidade de articular os diversos interesses característicos de uma sociedade plural e, ao mesmo tempo, manter sua autonomia decisória. Na prática, trata-se de separar os bens coletivos das preferências individuais e adequar-se, institucionalmente, para conciliar os interesses oriundos da relação, que perpassa a economia e liga Estado e sociedade civil (Block & Evans, 2005).

Para tanto, o Estado necessita não somente da autonomia decisória, ou seja, condições para formular diretrizes e implementar agendas, mas, também, do ponto de vista da abordagem dos arranjos institucionais, deve considerar sua capacidade técnico-administrativa, que garante o funcionamento e a competência da burocracia, e de sua capacidade política relacional, que considera a interação com outros atores, que participam do processo de formulação de políticas públicas (Pires & Gomide, 2016).

Os impasses inerentes aos acordos de livre comércio representam bem o dilema do Estado, exposto por Block & Evans (2005), de ampliar o alcance do mercado e proteger-se das forças desse

mercado. Os autores rejeitam a suposição de que Estado e mercado são regidos por modos de organizações econômicas distintas, ao passo que defendem que a relação entre ambos é interdependente e subordinada à dinâmica das estruturas institucionais. Compreende-se, portanto, que o dinamismo da sociedade civil é condição necessária, mas não suficiente para a relação complexa do Estado e livre mercado.

Uma possível solução para o empasse da complexa relação entre Estado e mercado, que permeia as interações entre burocracia estatal e sociedade civil, estaria no que Evans (1995, p. 124) chamou de autonomia inserida. O conceito traz uma proposta de combinação entre isolamento burocrático weberiano e inserção estratégica na estrutura social circundante. Desse modo, caberia à burocracia estatal equilibrar-se entre a permeabilidade dos grupos sociais no processo decisório, o que garante legitimidade às decisões, e a autonomia decisória, ou seja, a capacidade de implementar políticas a despeito das influências externas.

No caso brasileiro, nota-se também uma reconfiguração do que se entendia por insulamento burocrático, uma vez que o conceito passa a ser questionado frente ao contexto democrático que traz consigo, dentre outras movimentações, o compromisso com a transparência e a participação social de grupos organizados. Como argumentam Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 61), o funcionamento do Estado brasileiro poderia ser denominado um modelo de governança democrática, no qual as instituições se organizam a partir de regras formais e informais, que ditam a articulação dos interesses e a consequente influência no resultado político.

Do mesmo modo, a despeito de sua autonomia e reconhecida capacidade técnica, o MRE não ficou imune à permeabilidade da sociedade civil organizada na condução de suas diretrizes. Por este motivo, a PEB, ainda que usualmente estudada como uma política de Estado, também pode ser analisada sob o viés da política pública, sujeita às agendas governamentais e às intervenções de atores domésticos, estatais e não estatais.

Embora o Itamaraty (MRE) ainda concentre boa parte da condução da agenda internacional, não mais detêm seu monopólio, condicionando-se, portanto, à dinâmica das interações políticas e aos arranjos institucionais aptos a atender sua transversalidade temática (Milani & Pinheiro, 2013).

Como Pires e Gomide (2016) argumentam, a incorporação de atores oriundos do mercado e da sociedade civil na produção de políticas públicas pode criar um ambiente colaborativo entre os atores

estatais e não estatais que, por sua vez, garante o alcance de melhores resultados, dada a troca de conhecimento, o compartilhamento de competências técnicas e a soma de recursos.

Para além da legitimidade política, a integração dos grupos sociais no processo político, por meio de interações institucionalmente estruturadas, pode resultar em inovação no exercício governamental. Como descrita por Cingolani (2013, p. 31), a capacidade relacional seria o “poder das ‘instituições radiantes’ do Estado, como o Estado afeta e é limitado pela sociedade civil”, sendo capaz de permear a sociedade, ao passo que internaliza as contribuições oriundas dessa interação, transformando-as em ações.

A visão de Veiga (2007, p. 149) sobre o modelo institucional brasileiro na condução da política comercial corrobora com esse argumento. O autor aponta para a necessidade de inovação institucional para remediar a carência de autonomia na consolidação das estratégias de negociações que coincidam de fato com os interesses de alavancar o comércio internacional, ao invés de ser orientado por motivações políticas.

Para ele (Veiga, 2007, p. 151-160), o caminho seria um modelo que, por um lado, garanta a eficiência institucional e, por outro, garanta a legitimidade das decisões e que considere a amplitude temática das negociações, o que somente seria possível por meio de uma coordenação entre os participantes, no nível intragovernamental, e com a formalização da interlocução com a sociedade civil, que incluísse a formação de grupos temáticos.

Para Mesquita, (2014, p. 75), já é possível observar uma mudança gradual no arranjo institucional da política externa brasileira, com a alteração da dinâmica de distribuição de poder decisório, além da inserção de novas regras, atores e padrões institucionais, sendo inserida em um processo de *path dependence*.

Nesse sentido, as transformações podem ser vistas tanto do ponto de vista interno, ou seja, da necessidade de inovação administrativa do ministério, como do ponto de vista externo, em que os atores circundantes se organizam na busca pelo rompimento do núcleo duro do Ministério.

Nesse sentido, progressivamente, o MRE começa a igualar-se às demais instituições políticas e burocráticas, que são mais propensas à politização, no que diz respeito à formulação de suas próprias diretrizes e poder decisório, deparando-se com a necessidade de encontrar mecanismos de participação.

Primeiramente, sua politização se dá por meio de influências externas, decorrentes da pluralidade de interesses e atores contemplados na formulação da agenda externa. Em segundo lugar, interburocraticamente, devido à interação nos Conselhos Interministeriais, que contam com a participação de outros órgãos do Poder Executivo nas decisões da agenda internacional, que, ao contrário do Ministério das Relações Exteriores, são mais permeáveis às imposições políticas (Milani & Pinheiro, 2013).

Em terceiro lugar, por meio do paradigma político, defendido pelas diretrizes presidenciais, ou seja, o modo de fazer política ou de controlar as relações internacionais, a partir da manifestação da identidade e dos valores da nação, das percepções de interesses e no planejamento de médio e longo prazo para elaboração de política (Cervo, 2003). E, finalmente, ainda que de forma mais tímida, quando comparada ao poder executivo, por meio das influências da arena legislativa, especialmente via Comissões Temáticas (Boarin, 2015).

Logo, cabe mencionar que, para além da análise sob a perspectiva societária, a capacidade política relacional também pode ser vista a partir da ótica da inevitável interação com outros agentes políticos que, concomitantemente, se relacionam com a sociedade civil na construção ou na implementação de políticas públicas.

Assim, como compilado por Aguiar e Lima, (2019), a literatura traz análises sobre os canais de interlocução com atores do sistema político representativo na construção de políticas públicas (Gomide & Pires, 2012) e acerca da capacidade de coordenação com outros organismos, seja para a consolidação de agendas frente a oscilações dos ciclos políticos (Delgado, 2016), seja para a consonância em ações articuladas entre o governo federal e as esferas subnacionais (Santana, 2015).

Além disso, a dimensão internacional pode ser agregada aos critérios de coordenação relacional, como realizado por Anastasia e Las Casas, (2015), que mostram como as capacidades no âmbito nacional foram condições necessárias para a concretização da cooperação internacional.

Até o momento, os apontamentos levantados pela literatura levam a crer que o MRE representa um exemplo de instituição burocrática que está caminhando de um modelo insulado para um modelo mais responsivo, capaz de aliar o poder decisório, ou seja, sua autonomia decisória, com a inclusão de mecanismos de participação. A seguir, será apresentada a análise de resultados, em que são investigados indícios da capacidade política relacional do MRE em relação à participação da sociedade civil, representada pela CEB.

2. O modelo organizacional Brasileiro e os bastidores as Negociações

Para iniciar a discussão, vale apresentar um breve panorama no modelo organizacional brasileiro, para que se compreenda os atores envolvidos nas negociações comerciais. Primeiramente, ao contrário do que acontece em outros modelos institucionais, com os casos de Estados Unidos, União Europeia, Argentina, Chile e México, no Brasil não há um mecanismo formalmente institucionalizado pelo MRE com função de canalizar o diálogo com a sociedade civil, no que diz respeito às negociações comerciais (Jales, 2007).

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), por exemplo, foi criado como um espaço de interlocução com atores econômicos e sociais no âmbito do Mercosul. No entanto, ainda que contemple os atores brasileiros, trata exclusivamente de iniciativas intrabloco, nos mais variados temas, para além daqueles relacionados à integração comercial. Por exemplo, em novembro 2019, após finalização do acordo Mercosul-UE, o Mercosul publicou, no âmbito do Grupo Mercado Comum (GMC), a resolução nº 53/19, que estabelece modalidades para a participação do setor privado em reuniões do bloco sob coordenação do MRE.

Além disso, o mecanismo possui um caráter consultivo e facultativo, impondo limitações à participação da sociedade civil e, conseqüentemente, seu distanciamento (Alemany & Leandro, 2006). Como prova dessa dissociação, vale mencionar que, na ocasião de acompanhamento das negociações em Buenos Aires, no ano de 2019, o FCES participa separadamente do setor empresarial nas reuniões de *briefing* com os negociadores, conforme verificado na agenda da CEB, de 13 a 15 de março de 2019.

Outro mecanismo de participação, dessa vez criado no âmbito doméstico brasileiro, trata-se do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), um núcleo de assessoramento privado da Câmara de Comércio Exterior (Camex), ao qual compete apresentar estudos e propostas de aperfeiçoamento da política de comércio exterior (Brasil, 2019). No entanto, vale destacar alguns pontos sobre a estrutura organizacional e as competências desses mecanismos institucionais.

Em primeiro lugar, a Camex, após diversas reestruturações², em 2019, quando da conclusão do acordo, esteve subordinada ao Ministério da Economia, sendo composta e coordenada por um conselho interministerial, que integra, dentre outros ministérios, o MRE, os quais, por sua vez, atuam por meio de colegiados temáticos.

Em segundo lugar, dentre outras atribuições, cabe à Camex apenas apoiar e acompanhar as negociações comerciais, junto aos demais ministérios que compõe o conselho interministerial, ou seja, esse tema não é prioridade de agenda desse órgão, tampouco compete a ele coordená-lo.

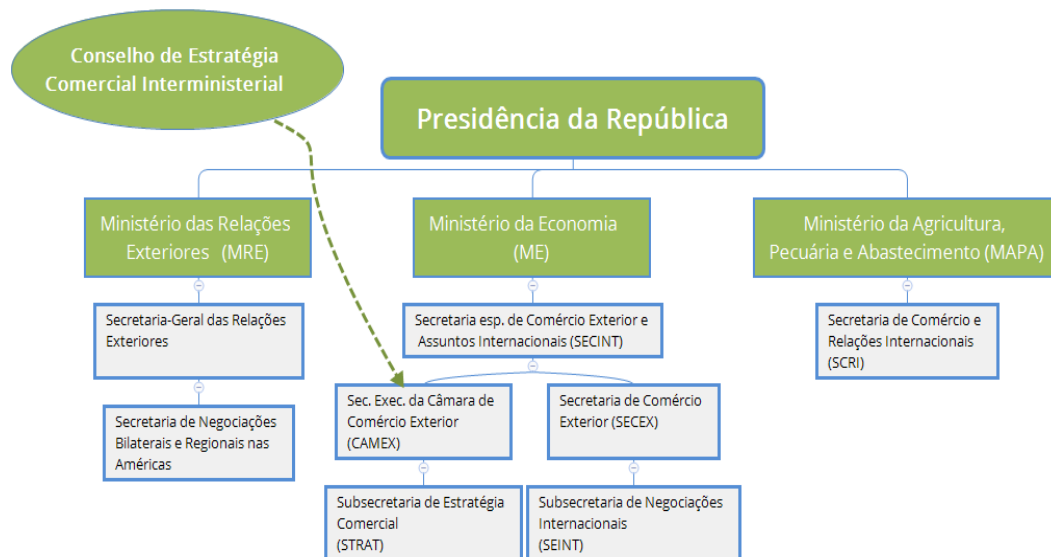
Por sua vez, o Conex é um grupo restrito, com integrantes designados pelo Conselho de Ministros da Camex e limitação de até 20 representantes da sociedade civil (setor produtivo, de entidades de defesa dos consumidores e da comunidade acadêmica), cuja função se restringe à “colaborar com a Camex, por meio da discussão de estudos e da recomendação de propostas específicas, com vistas ao aperfeiçoamento das políticas de comércio exterior, de investimentos e de financiamento e garantias às exportações” (Brasil, 2019).

Logo, está claro que o Conex não está diretamente vinculado ao MRE, órgão que, de fato, é responsável pela condução das negociações comerciais, tampouco sua criação tem como finalidade angariar interesses da sociedade civil para a construção da política comercial brasileira voltada às negociações de acordos comerciais. Sua função também é meramente consultiva e com vistas às políticas internas de comércio exterior voltadas ao fomento e à promoção das exportações.

Para esclarecimento, na Figura 1 abaixo consta uma representação dos órgãos institucionais que, de fato, operacionalizam as negociações comerciais, lembrando que o Conselho de Estratégia Comercial Interministerial não possui um papel direto nas negociações, mas sim nas definições de diretrizes da política de comércio exterior brasileira. Fazem parte desse conselho, além dos Ministérios responsáveis pelas negociações (MRE, ME e MAPA), a Presidência, a Casa Civil e o Ministério de Defesa. Além disso, vale ressaltar que esta é a configuração estabelecida a partir de 2019, ano no qual houve a conclusão do acordo, de modo que, claramente, outras configurações estiveram presentes ao longo das negociações iniciadas em 1999.

² Decreto nº 1.386, de 6 de fevereiro de 1995; decreto nº 3.756, de 21 de fevereiro de 2001; decreto nº 3.981, de 24 de outubro de 2001; decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003; decreto nº 4.857 de 10 de outubro de 2003, decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004; decreto nº 5.398 de 23 de março de 2005; decreto nº 5.453 de 23 de junho de 2005; decreto 5.785 de 24 de maio de 2006; decreto 6.299 de 09 de outubro de 2007; decreto 6.547 de 25 de agosto de 2008; decreto 8.807 de 12 de julho de 2016; decreto 8.869 de 27 de setembro de 2016; decreto 8.906 de 21 de novembro de 2016; decreto 8.997 de março de 2017; decreto 9.029 de 10 de abril de 2017; decreto 9.745 de 08 de abril de 2019; decreto de 27 de junho de 2019; decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019 (vigente).

Figura 1: Representação do organograma das instituições envolvidas nas negociações comerciais em 2019.



Fonte: Elaboração da autora, com base nas informações acima.

Finalmente, no que diz respeito à participação da sociedade civil organizada, pode-se verificar a participação, ao longo de todo o processo, da Coalizão Empresarial Brasileira – CEB, com mais de vinte anos de existência, qualificando-se como uma inovação institucional, cujo objetivo é específico: acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais, por meio do diálogo regular com os negociadores brasileiros (Veiga, 2007, p. 132).

Trata-se, no entanto, de um grupo de interesse organizado em torno dos interesses do setor empresarial, estando, portanto, aquém da coordenação do MRE. Além disso, trata-se de uma iniciativa que partiu do setor privado, para articular seus interesses nas mais diversas negociações e suprir a lacuna da informalidade dos canais de diálogo com o setor público, estabelecendo relacionamento com todos os Ministérios, secretarias, subsecretarias e negociadores no âmbito do Mercosul.

Como se pode ver nos documentos consultados, durante as negociações comerciais do acordo entre Mercosul e União Europeia, o canal de diálogo entre o setor empresarial e o setor público ocorreu, periodicamente, em reuniões promovidas pela CEB aos seus membros, nas quais os agentes burocráticos do MRE e de outras instâncias envolvidas na construção da política comercial são

convidados a apresentar as atualizações das negociações, bem como a discutir as demandas e as propostas do setor produtivo.

O que se verifica, portanto, é que a representação burocrática não está centralizada no MRE, de modo que, a depender da temática e da estrutura organizacional vigentes, outros ministérios se colocam como interlocutores, como Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Economia (ME), o próprio MRE e instâncias subministeriais, como a Camex (Matos, 2019).

Ao passo que existe uma coordenação interministerial frente ao posicionamento harmonizado e à participação conjunta nas reuniões promovidas pela CEB, há indícios de pulverização do canal de diálogo. Prova disso são as demandas, via cartas oficiais remetidas pela CEB e destinadas aos agentes burocráticos já citados, além da Presidência da República, dos negociadores e das instituições congêneres, do setor industrial no âmbito do Mercosul e do bloco europeu (Matos, 2019).

Quanto às consultas públicas realizada pelo setor público, para coletar informações sobre questões técnicas do setor produtivo, para a construção da defesa comercial e ofertas durante as negociações, também ocorrem de maneira pulverizada. Trata-se, aqui, de uma atribuição compartilhada entre os Ministérios (MRE, MDIC, ME, MAPA), característica da descentralização na condução da política em questão, a depender da temática. Novamente, o MRE não detém da prerrogativa de coordenação das consultas públicas. No entanto, a coleta de informações é compartilhada entre ministérios para a construção de um posicionamento negociador (Matos, 2019).

Nota-se que, ainda que a CEB seja utilizada como canal de disseminação das consultas públicas, para garantia de amplo alcance do setor produtivo, atingindo outras coalizões, associações e confederações, que representam os mais diversos setores, o grupo alega falta de transparência ao longo do processo. Isso se dá, especialmente, porque os resultados das consultas públicas e sua análise para a construção de proposições nas negociações não passam pelo conhecimento da CEB, ficando a cargo do Ministério a compilação e o tratamento das informações recebidas (Matos, 2019).

Outra explicação plausível para a insatisfação pode estar na falta de institucionalização do processo, assim como na instabilidade do modelo organizacional da política comercial brasileira, que, como visto, vem sofrendo mudanças ao longo dos últimos anos, ora em modelos interministeriais, ora centralizados na presidência, involucrados nas políticas de Estado.

Como aponta Evans (1995, p. 143), a falta de uma estrutura burocrática estável complica o estabelecimento de laços regulares com o setor privado, cujo cunho seja administrativo, levando a canais de diálogo individualizados entre o setor público e privado, suscetíveis, por sua vez, à pressões clientelistas.

De todo modo, o controle de possíveis pressões pode ser encontrado nos modelos de audiência. As audiências formais, quando demandadas pelo MRE, ocorre de portas fechadas e sob convite, ou seja, não há abertura para voluntária participação da sociedade civil organizada, sendo a interlocução restrita aos grupos que podem contribuir tecnicamente com a pauta.

Além disso, a maioria dos encontros entre os burocratas e o setor empresarial ocorre sob convite da CEB, como um meio de acompanhamento do processo, visto que as instâncias decisórias são fechadas ao público externo. Se por um lado, essas restrições evitam a dispersão e a politização dos interesses a serem considerados na pauta negociadora, por outro lado, pode gerar críticas sobre a transparência e a democratização da informação e abre portas para outros canais de influência aquém do controle do MRE (Matos, 2019).

Referente à formalidade da representação, apesar de a CEB congrega diferentes setores, naturalmente cada segmento busca suas próprias representações e canais de comunicação com o setor público, dada a dificuldade de se estabelecer consensos diante de distintos interesses (Matos, 2019).

Nesse sentido, durante as interações, ainda que haja exposição de interesses ofensivos (setores que apoiam a conclusão do acordo por encontrarem vantagens nos termos do acordo) ou defensivos (setores que defendem a continuidade das negociações para melhoria dos termos do acordo ou ainda defendem a interrupção das negociações por não identificar vantagens na conclusão do acordo) do setor produtivo, o MRE limita a participação da sociedade civil organizada ao caráter de informador e se utiliza, especialmente, das informações técnicas produzidas pela CEB. A exemplo disso, consultores privados são contratados e convidados pela CEB para apresentar os pontos críticos dos termos do acordo aos negociadores do MRE.

Ademais, estudos e proposições técnicas são oficialmente transmitidas pela coalizão ao Ministério. No entanto, ressalta-se que não há uma cúpula oficializada de conselheiros que participam ativamente com o Ministério, cujo papel seria de revisão das negociações ou proposições temáticas, como ocorre no modelo estado-unidense, por exemplo (Matos, 2019).

Além disso, ainda que o Ministério seja responsivo, participando de agendas com a CEB, nota-se que o corpo burocrático tende a não se comprometer com os anseios do setor empresarial. Ao ser colocada, pela CEB, a necessidade de priorização da retomada das negociações, na ocasião de um encontro realizado, em 2010, o MRE se blinda, informando que, embora houvesse compromisso para “uma conclusão das negociações sem demora”, conforme Comunicado Conjunto, assinado entre os governos, o Itamaraty não tinha como objetivo o cumprimento de um prazo rígido (Matos, 2019).

Além das reuniões de acompanhamento, os representantes da CEB, por vezes, integram a comitiva técnica durante as rodadas de negociações, nas quais são realizadas reuniões de *briefing*, com a troca de informações entre especialistas representantes do setor produtivo e negociadores dos diversos Ministérios envolvidos nas negociações, como MRE, MAPA, ME, MDIC e Camex.

As reuniões, por vezes, ocorrem dentro das agências públicas no exterior, como a Apex-Brasil, e são transmitidas ao Brasil para acompanhamento de ambos os lados, setor público e privado. No entanto, a interação ocorre na modalidade “sala ao lado”, na qual apenas os negociadores (Ministros e negociadores chefes de nível subministerial) participam, de fato, das rodadas, permitindo que certas informações possam ser mantidas em sigilo (Matos, 2019).

A comunicação e a troca de informações entre o MRE e a CEB ocorrem periodicamente em reuniões extraordinárias, organizadas conforme o andamento e a criticidade do momento das negociações, ou por meios de cartas oficiais, conforme mencionado (Matos, 2019). No entanto, como não há um Foro permanente, cabe à ambos os lados optarem pelo estabelecimento ou não do diálogo.

Finalmente, os documentos trazem evidências de que, por um lado, a CEB atua como transmissora de informações, por outro lado, o MRE se beneficia dessa capacidade informacional oriunda do setor privado. Como aponta Pires (2015, p. 116, apud Matthews, 2012), os debates em torno da governança têm levado em conta as consequências positivas das articulações entre atores estatais e não estatais na promoção da capilaridade da ação do Estado, a combinação de recursos, o monitoramento intensivo e multifocal e a oportunidades para aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas.

Considerações finais

Ao tomar como base comparativa outros modelos organizacionais, verifica-se que, a despeito da incorporação institucional dos mecanismos de participação na estrutura organizacional do MRE, o Ministério possui majoritariamente uma atuação efetiva na relação com a sociedade civil, realizada por meio da CEB.

Essa efetividade é evidenciada na existência e no funcionamento de canais de comunicação, na realização de audiências, nas contribuições realizadas pela CEB, no acesso à informação, ainda que limitado, concedido ao grupo de interesse, e na realização constante de reuniões técnicas e de acompanhamento, independentemente das mudanças políticas ocorridas ao longo de todo o processo decisório, tanto no âmbito doméstico, como internacional.

Outro ponto crucial, que indica a efetividade da relação, diz respeito à utilização da CEB como canal de interlocução direta com o setor empresarial, durante as consultas públicas necessárias para a construção das propostas negociadoras, além de o MRE considerar as proposições técnicas oficialmente transmitidas pela CEB, com reflexos no resultado do acordo.

Como visto, a inovação, ou seja, a utilização das informações oriundas do setor privado para aplicação de melhorias, é justamente um dos benefícios dessa interação. Logo, é curioso notar que, ao contrário dos casos apontados pela literatura, mencionados nesse artigo, em que as inovações ocorreram por meio de aprendizados pontuais, nas etapas de implementação ou monitoramento da política pública, na relação entre a CEB e o MRE se observam constantes inovações ao longo dos anos, no decorrer das negociações, em uma criação colaborativa das propostas, delineadas a partir de contribuições tanto do setor produtivo, como de toda estrutura técnica institucional presente no Estado.

Em suma, é possível ver que o MRE não constituiu um mecanismo de participação destinado à política comercial brasileira, mas soube adequar-se e ser responsivo, ao interagir com um grupo que nasce da sociedade civil, de modo que a informalidade da relação entre esses atores não impede que haja uma constante troca de informações e o devido engajamento da sociedade civil. Desse modo, a reciprocidade da relação permite que, por um lado, o MRE garanta a legitimidade de suas decisões políticas, ao inserir a CEB no andamento das negociações, e por outro lado, usufrua das contribuições técnicas e do acesso capilarizado aos diversos setores econômicos disponibilizados pela CEB.

Dito isso, em um primeiro momento, os resultados apontam para a capacidade política relacional do MRE, frente à existência e à efetividade de mecanismos informais de participação da sociedade civil. No entanto, ao se considerar que a capacidade política relacional estaria atrelada ao equilíbrio

entre a permeabilidade dos grupos sociais no processo decisório e a habilidade de implementar políticas, a despeito das influências externas, a própria compreensão da capacidade política relacional exige esclarecimentos sobre a autonomia decisória do Ministério, que depende de sua relação com outros atores políticos.

Como visto, ainda que a estratégica da Política Externa Brasileira, no que se refere às diretrizes de Estado, concentrem-se no MRE, as decisões internacionais, especialmente da política comercial, perpassam uma série de atores públicos e privados, em instância Ministeriais e Subministeriais, agências nacionais e subnacionais, *think-tanks*, entidades representativas e comissões temáticas, tornando-se pauta de formadores de opiniões e formuladores de políticas. Logo, alguns pontos de descentralização do MRE, que podem ter afetado diretamente sua capacidade política relacional, podem ser apontadas.

O primeiro deles, e talvez o mais importante para essa análise, é a pulverização do canal de diálogo entre a sociedade civil e os demais Ministérios, que compõe a cúpula decisória da política comercial, possivelmente, enquanto um canal único de diálogo, centralizado no MRE, evitaria os riscos de politização da agenda. O mesmo vale para a realização de consultas públicas, que, no processo, estiveram sob responsabilidade de diferentes ministérios, a depender da temática.

O segundo ponto, bastante atrelado ao primeiro, é o fato de que os demais Ministérios constituem uma importante fonte de conhecimento e de poder decisório, pois também participam das rodadas de negociações, nas quais são enviados especialistas, que formam a comissão técnica de negociadores. Nesse sentido, ainda que esse fato não coloque em xeque a capacidade técnica do MRE, o conhecimento e o poder compartilhado faem com que a sociedade enxergue esses atores como uma porta de entrada alternativa, mais uma vez levando ao diálogo informal e pulverizado e suscetível à politização das decisões diante de pressões clientelistas.

Isso posto, vale mencionar que, no caso sob análise, apesar dessa descentralização, há indícios de coordenação entre os ministérios, em situações como participação conjunta em reuniões de *briefings*, apresentações complementares em reuniões com a sociedade civil, consultas públicas compartilhadas, cartas redirecionadas entre os ministérios e a uniformidade do discurso, apontando, uma vez mais, para o exercício da capacidade política relacional do MRE.

Ainda assim, a partir dos dados levantados, acredita-se que a capacidade política relacional seria aprimorada se houvesse a criação de um mecanismo formal de participação da sociedade civil, assim

como um comitê interministerial para a política comercial, sob coordenação do MRE, que garantisse uma comunicação oficial coesa com maior alcance e controle dos resultados.

Em suma, para obter uma resposta concreta sobre a capacidade política relacional do MRE, notou-se a necessidade de ir além da relação entre o Ministério e a CEB. Em primeiro lugar, abarcar outros atores da sociedade civil que representam interesses distintos aos empresariais poderia demonstrar particularidades da relação entre os atores sob análise, que não se estendem a outros grupos de interesse.

Além disso, avaliar com mais profundidade o funcionamento organizacional interministerial, levando em conta as mudanças institucionais ocorridas ao longo das negociações, bem como o funcionamento da rede de interação entre os agentes públicos, e estes com a sociedade civil, poderia trazer outros indicadores complementares, tais como presença de sobreposições organizacionais, subordinações políticas e os mecanismos de controle, autonomia para formulação de diretrizes, entre outros fatores.

Por fim, confirma-se que o Ministério das Relações Exteriores detém capacidade relacional do ponto de vista da existência e da efetividade dos mecanismos de participação. No entanto, não é possível afirmar que essa capacidade esteja presente na relação do MRE com outros atores políticos, ou seja, vale investigar em que medida a capacidade política relacional do MRE pode ser aprimorada para que esteja em consonância com sua autonomia decisória.

Referências

AGUIAR, Rafael B. de; LIMA, Luciana L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 89: 1-28.

ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. (2006). **Análisis y Propuestas para la Participación Ciudadana en el MERCOSUR**. editado por Cecilia Alemany e Beatriz Leandro, Montevideo, Uruguay, publicação de FESUR - Representación Uruguay.

ANASTASIA, Fátima; LAS CASAS, Luciana O. (2015). Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2118: 1-78.

BARDIN, Laurence. (1977). **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70.

BELÉM LOPES, Dawisoon. (2011). A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 54 (1): 67-86.

- BEZERRA, Vicente A. (2008). **Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais : o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia**. Dissertação de Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas, apresentada à Universidade de Brasília (Orientador: Prof. Dr. Benício Viero Schmidt).
- BLOCK, Fred; EVANS, Peter. (2005). The state and the economy. In SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard. (ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 505-526.
- BOARIN, Paula V. (2015). O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente? In **I Seminário internacional de Ciência Política**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BONOMO, Diego Z. (2006). **A mobilização empresarial para a tríplice negociação comercial: ALCA, MERCOSUL, União Europeia e OMC (1994-2004)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (Orientadora: Profa. Dra. Flávia de Campos Mello).
- BRASIL. (2019). Decreto nº 10.044 promulgado, no Brasil em 4 de outubro de 2019. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.044-de-4-de-outubro-de-2019-220285177]. Acesso: 12/02/2022.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa E de. (2018) Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. de (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, ENAP, 59-84.
- CERVO, Amado L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 46 (2): 5-25. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>.
- CHEIBUB, Zairo B. (1985). Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em Perspectiva Histórica. **Dados**, 28 (1): 113–131.
- CINGOLANI, Luciana. (2013). The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**, 53: 1-52.
- DELGADO, Ignacio G. (2016). Dilemas de Coordenação e Capacidades do Estado para a Política Industrial: Trajetórias e Horizontes da China, da Índia e do Brasil. In GOMIDE, Alexandre A.; BOSCHI, Renato R. (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 171-218.
- EVANS, Peter. (1995). **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Nova Jersey: Princeton University Press.
- FARIA, Carlos A. P. de. (2008). Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51 (2): 80-97. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>.
- FARIA, Carlos A. P. de. (2012). Itamaraty and Brazilian Foreign Policy: From Isolation to the Search for Coordination Amongst Governmental Actors and Cooperation with Societal Actors. **Contexto Internacional**, 34 (1): 311-355.

- GOMIDE, Alexandre Á.; PIRES, Roberto R. C. (2012). Capacidades Estatais para o Desenvolvimentismo do Séc. XXI. **Boletim de Análise Político Institucional**, Texto para discussão 7: 25-30.
- JALES, Mario. (2007). Executive summary: trade policy in Latin America, The United States and the European Union. In JANK, Marcos S.; SILBER, Simão D. (org.). **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Editora Singular, 11-70.
- LIMA, Maria R. S. de. (2018). A agência de política externa brasileira: uma análise preliminar. In DESIDERÁ NETO, Walter A. (org.). **Política Externa Brasileira: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, IPEA, 39-56.
- MATOS, Carolina T. (2019). **Confederação Nacional da Indústria**. Dados Pesquisa. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: carolina.matos@cni.com.br.
- MATTHEWS, Felicity. (2012). Governance and state capacity. In LEVI-FAUR, David. (org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Reino Unido: Oxford University Press, 281-293.
- MEIRELES, Thiago de O. (2015). Ministério das relações exteriores: insulamento burocrático, pressões institucionais, novos atores e diplomacia pública. In **V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- MESQUITA, Lucas R. (2014). A formação do sistema brasileiro de política exterior. **Mural Internacional**, 5(1): 71-81.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, 35 (1): 11-41. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529201300010000>.
- ORTELLADO, Bernardo. L. de A. C. (2018) **Os interesses empresariais nas negociações para o tratado de livre comércio entre Mercosul e União Europeia (2007-2017)**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada à Universidade Federal do Paraná (Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa).
- PEREIRA, Alexsandro E.; RIOS, Danniele V. (2021) Permeabilidade da política comercial brasileira diante da participação da Coalizão Empresarial Brasileira durante as negociações do acordo Mercosul e União Europeia. **Mural Internacional**, 12: 1-18.
- PIMENTEL, Alessandra. (2001) O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, 114: 179-195.
- PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre de Á. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. 24 (58): 121-143.
- SANTANA, Carlos H. V. (2015). Políticas de Infraestrutura energética e capacidades estatais nos BRICS. In GOMIDE, Alexandre A.; BOSCHI Renato R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: IPEA, 219-258.
- SANTIAGO, Rodrigo. (2019). Atuação ex post dos deputados brasileiros em política externa: entre a critical issue perspective e a relação executivo-legislativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 34 (101): 1-19.

VEIGA, Pedro da M. (2007). Políticas comerciais no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In JANK, Marcos S.; SILBER, Simão D. (ed.). **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Editora Singular, 11-70.