

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP

GUILHERME DE PAIVA MORAIS

Empresariado e política externa brasileira: a Confederação Nacional da Indústria e o processo  
de acesso do Brasil à OCDE

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo

2023

GUILHERME DE PAIVA MORAIS

Empresariado e política externa brasileira: a Confederação Nacional da Indústria e o processo de acesso do Brasil à OCDE

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”, sob orientação da Profa. Dra. Flavia de Campos Mello.

São Paulo

2023

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Morais, Guilherme de Paiva.

M827 Empresariado e política externa brasileira : a Confederação Nacional da Indústria e o processo de acesso do Brasil à OCDE / Guilherme de Paiva Moraes. – São Paulo, 2023.  
156 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Flavia de Campos Mello.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2023.

1. Brasil – Relações exteriores. 2. Confederação Nacional da  
Indústria (Brasil). 3. Organização de Cooperação e Desenvolvimento  
Econômico. 4. Empresários – Brasil. I. Título.

CDD 327.81

GUILHERME DE PAIVA MORAIS

Empresariado e política externa brasileira: a Confederação Nacional da Indústria e o processo de acesso do Brasil à OCDE

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”, sob orientação da Profa. Dra. Flavia de Campos Mello.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Flavia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

---

Prof. Dr. Lucas da Silva Taschetto (Universidade Federal do ABC)

---

Profa. Dra. Cristina S. Pecequilo (PPGRI San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

São Paulo, 01 de setembro de 2023.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família: meus pais Débora e Hélio, minha irmã Ana Beatriz e meus avós Sylvio (*in memorian*) e Mirani (*in memorian*), que foram minha base de sustentação e maiores incentivadores para que eu continuasse a árdua caminhada acadêmica, especialmente a do mestrado em um contexto tão adverso.

A minha orientadora, Professora Flavia de Campos Mello, pelo aceite em me orientar e por seu incondicional suporte e enriquecedor compartilhamento de conhecimentos e experiências ao longo da produção desta dissertação.

Aos professores Lucas Taschetto e Cristina Pecequilo, que compuseram minha banca de qualificação e cujos apontamentos, ricos e pertinentes, foram essenciais para a discussão que proponho nesta pesquisa, bem como por aceitarem participar de minha banca de defesa.

Aos meus amigos, apoiadores incondicionais em tantos momentos. Destaco agradecimento especial à minha antiga chefe e grande amiga, Embaixadora Irene Vida Gala, que me estimulou em diversos momentos a continuar e me supriu de conhecimentos práticos do serviço exterior brasileiro; as minhas ex-professoras e amigas Elcineia de Castro e Tatiana Garcia, que sempre me estimularam e apoiaram a ingressar na carreira acadêmica, sendo elas fundamentais para minha formação intelectual e profissional; a minha colega de trabalho, Géssika Nakandakari, pelas revisões e comentários; e aos meus colegas do Programa San Tiago Dantas, Ana Rachel Fortes, Lucas Pereira, Ana Paula Ramos e Giovanna Branco, que acompanharam de perto o desenvolvimento deste trabalho e dedicaram especial atenção às minhas solicitações de ajuda ao longo de todo o processo.

Por fim, especial agradecimento a Diego Bonomo e Viviane Franco, que se dispuseram a conversar comigo sobre suas experiências enquanto profissionais da Confederação Nacional da Indústria, cujas contribuições revelaram-se fundamentais para as discussões apresentadas e consolidação de meus argumentos.

## RESUMO

O ingresso do Brasil na OCDE tornou-se, desde o pedido oficial de ingresso anunciado pelo governo de Michel Temer em 2017, prioridade da agenda internacional da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a qual passou a atuar como um dos principais sustentáculos à negociação para o alcance de tal objetivo. A CNI passou a incluir o ingresso do país na OCDE em sua pauta prioritária, empreendendo esforços tanto na articulação interna com outros atores empresariais e políticos, quanto na articulação externa com suas congêneres, para garantir o apoio necessário para o avanço da agenda doméstica e internacionalmente. Diante disso, propõe-se, através da análise qualitativa de bibliografias, documentos oficiais, pronunciamentos, entrevistas e reportagens, explorar e compreender, em sua dinâmica, a conformação de interesses da Confederação Nacional da Indústria em relação à política externa brasileira a partir de 2014, tomando como base a agenda internacional da indústria e sua priorização das negociações para a entrada do Brasil como membro pleno da OCDE, a qual expressa a evolução das posições da CNI e reflete suas redefinições no sentido da agenda liberal. Defende-se, portanto, que, desde 2016, o principal objetivo da Confederação Nacional da Indústria tem sido reestruturar o país e suas instituições através de instrumentos de governança internacional e das demandas liberais promovidas pelos países desenvolvidos, aderindo a padrões, sistemas e comportamentos identificados como sendo de interesse do empresariado industrial nacional. Logo, o ingresso na OCDE seria a principal estratégia da instituição para reformas domésticas através de um *lock-in* entre os padrões da organização e a legislação brasileira.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira; CNI; OCDE, *lock-in*.

## ABSTRACT

The entry of Brazil into the OECD has turned, since the official request for entry announced by the government of Michel Temer in 2017, a priority on the international agenda of the National Confederation of Industry (CNI), which will act as one of two main supports for negotiations for or attainment of such objective. The CNI moved to include the entry of the country in the OECD in its priority guideline, undertaking efforts both internally with other business and political actors, as well as externally with their peers, to guarantee the necessary support for the advancement of the domestic and international agenda. That said, it is proposed, through the qualitative analysis of bibliographies, official documents, pronouncements, interviews and reports, to explore and understand, in its dynamics, the conformation of interests of the National Confederation of Industry (CNI) in relation to the Brazilian foreign policy to from 2014, based on the industry's international agenda and its prioritization of negotiations for Brazil's entry as a full member of the OECD, which expresses the evolution of CNI's positions and reflects its redefinitions in the sense of the liberal agenda. Therefore, we argue that, since 2016, the main objective of the National Confederation of Industry has been to restructure the country and its institutions through international governance instruments and the liberal demands promoted by developed countries, adhering to identified standards, systems and behaviors as being of interest to the national industrial business community. Therefore, joining the OECD would be the institution's main strategy for domestic reforms through a lock-in between the organization's standards and Brazilian legislation.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; CNI; OECD, lock in.

## RESUMEN

El ingreso de Brasil a la OCDE se convirtió, desde la solicitud oficial de ingreso anunciada por el gobierno de Michel Temer en 2017, en una prioridad en la agenda internacional de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), que pasó a actuar como uno de los principales pilares de negociación para lograr ese objetivo. El CNI comenzó a incluir en su agenda prioritaria el ingreso del país a la OCDE, esforzándose tanto en la articulación interna con otros actores políticos y empresariales, como en la articulación externa con sus contrapartes, para garantizar el apoyo necesario para el avance de la agenda a nivel nacional e internacional. Frente a eso, se propone, a través del análisis cualitativo de bibliografías, documentos oficiales, pronunciamientos, entrevistas y reportajes, explorar y comprender, en su dinámica, la conformación de intereses de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) en relación con la política exterior brasileña a partir de 2014, con base en la agenda internacional de la industria y su priorización de negociaciones para el ingreso de Brasil como miembro pleno de la OCDE, lo que expresa la evolución de las posiciones de la CNI y refleja sus redefiniciones en el sentido de la agenda liberal. Por tanto, se argumenta que, desde 2016, el principal objetivo de la Confederación Nacional de la Industria ha sido reestructurar el país y sus instituciones a través de los instrumentos de gobernanza internacional y las demandas liberales promovidas por los países desarrollados, apegados a normas, sistemas y comportamientos identificados como siendo de interés para la comunidad empresarial industrial nacional. Por lo tanto, unirse a la OCDE sería la principal estrategia de la institución para las reformas internas a través de un *lock-in* entre los estándares de la organización y la legislación brasileña.

**Palabras clave:** Política exterior brasileña; CNI; OCDE; *lock-in*.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura do sistema confederativo da representação sindical da indústria	43
Figura 2 – Estrutura organizacional da CNI .....	44
Figura 3 – Composição do Sistema Indústria .....	45
Figura 4 – As alianças dentro da CNI .....	48
Figura 5 – Os fluxos para a tomada de decisão dentro da CNI .....	74
Figura 6 – Estrutura organizacional da OCDE .....	97
Figura 7 – Painel de monitoramento dos instrumentos da OCDE .....	128
Figura 8 – OCDE na agenda da CNI de 2021 para o Poder Executivo .....	129

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Temas abordados pela OCDE .....	88
Tabela 2 – A membresia da OCDE .....	93
Tabela 3 – Brasil como membro ou associado em órgãos da OCDE .....	100
Tabela 4 – Brasil como participante ou observador em órgãos da OCDE .....	101

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB	Associação de Exportadores Brasileiros
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BIAC	Business Industry Advisory Committee
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIBRA	Federação das Indústrias do Distrito Federal
FIEA	Federação das Indústrias do Estado de Alagoas
FIEAC	Federação das Indústrias do Estado do Acre
FIEAM	Federação das Indústrias do Estado do Amazonas
FIEAP	Federação das Indústrias do Estado do Amapá
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIEG	Federação das Indústrias do Estado de Goiás
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado de Goiás
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIEMS	Federação das Indústrias do Estado do Mato Grosso do Sul
FIEMT	Federação das Indústrias do Estado do Mato Grosso
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FIEPA	Federação das Indústrias do Estado do Pará
FIEPB	Federação das Indústrias do Estado da Paraíba
FIEPE	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
FIEPI	Federação das Indústrias do Estado do Piauí
FIER	Federação das Indústrias do Estado de Roraima
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIERN	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte

FIERO	Federação das Indústrias do Estado de Rondônia
FIES	Federação das Indústrias do Estado de Sergipe
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIETO	Federação das Indústrias do Estado de Tocantins
FINDES	Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IED	Investimentos Externos Diretos
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
MBL	Movimento Brasil Livre
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
NME	Nova Matriz Econômica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para Cooperação Econômica Europeia
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNC	Ponto de Contato Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SENAI	Sistema Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEREX	Secretaria de Relações Externas
SESI	Sistema Serviço Social da Indústria

TPP	Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica
TTIP	Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento
TUAC	Trade Union Advisory Committee
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USCIB	United States Council for International Business

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ANTECEDENTES DA MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL SOBRE A AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1</b>	<b>Interesses setoriais e a política externa brasileira: a Coalizão Empresarial Brasileira e a CNI .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2</b>	<b>Agenda internacional da CNI e seus interesses na agenda de PEB .....</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>COMPREENDENDO A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1</b>	<b>A estrutura do sistema de representação de interesse do empresariado industrial brasileiro .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2</b>	<b>Compreensão histórica da CNI: de símbolo do corporativismo à fragmentação de percepções e interesses (1930-1985) .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3</b>	<b>A transição democrática e a reorganização do empresariado industrial ...</b>	<b>50</b>
<b>3.4</b>	<b>A inflexão dos anos 2000: a indústria nos marcos do neodesenvolvimentismo .....</b>	<b>55</b>
<b>3.5</b>	<b>O rompimento da aliança .....</b>	<b>62</b>
<b>3.5.1</b>	<b>A articulação para o impeachment de Dilma Rousseff .....</b>	<b>72</b>
<b>3.6</b>	<b>A adoção de posturas liberalizantes .....</b>	<b>80</b>
<b>4</b>	<b>A AGENDA INTERNACIONAL DA INDÚSTRIA: A ACESSÃO DO BRASIL À OCDE .....</b>	<b>87</b>
<b>4.1</b>	<b>As relações Brasil-OCDE .....</b>	<b>87</b>
<b>4.1.1</b>	<b>A aproximação com o Brasil .....</b>	<b>98</b>
<b>4.1.2</b>	<b>O processo de acesso .....</b>	<b>110</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Perspectivas sobre o ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE .....</b>	<b>114</b>
<b>4.2</b>	<b>O papel e os interesses da CNI no processo de acesso .....</b>	<b>118</b>
<b>4.2.1</b>	<b>A OCDE na agenda da CNI .....</b>	<b>123</b>
<b>4.2.2</b>	<b>A OCDE como estratégia de <i>lock in</i> e de reformas domésticas .....</b>	<b>132</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>137</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se propõe a explorar a articulação e ação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) em relação à sua agenda internacional a partir de 2014, de modo a sistematizar seus posicionamentos em relação à inserção internacional do Brasil, especificamente sobre o processo de acesso do Brasil na OCDE, negociação de grande interesse do setor.

A escolha da CNI se deve a algumas razões. Em primeiro lugar, a instituição máxima de representação do empresariado industrial é o principal ator na articulação e defesa dos interesses do setor em nível nacional, tendo destaque em diversos processos domésticos e internacionais em que o país esteja envolvido. Dois fatores relacionados a esses interesses contribuem para possíveis reposicionamentos da instituição “[...] frente às novas circunstâncias externas ou pressões internas” (FARIA, 2016, p. 247): (1) quando o Estado marginaliza esses interesses; (2) “[...] quando grupos industriais minoritários expandem sua influência dentro da própria CNI” (FARIA, 2016, p. 247), pressionando por uma mudança de rota. Esses fatores são essenciais para a compreensão do relacionamento da CNI com governos brasileiros ao longo do período estudado.

Como apontado por Gustavo Rocha Botão,

[...] a CNI tem se mostrado nos últimos anos como uma das entidades patronais mais vocais na defesa de seus interesses, com seu presidente, Robson Braga de Andrade, se manifestando recorrentemente na imprensa acerca da visão da CNI para a indústria brasileira. (BOTÃO, 2023, p. 41).

Além disso, a Confederação Nacional da Indústria, possui uma agenda ampla, incluindo não só os interesses do empresariado industrial urbano, como também os anseios dos industriais ligados ao agronegócio, os quais também contam com sua instituição de representação própria – a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA). Todavia, a CNA se ocupa, de forma mais incisiva, da defesa dos interesses dos produtores e exportadores rurais, sendo que se destacam em sua agenda, no nível internacional, a busca pela abertura de mercados aos produtos do agronegócio brasileiro, e, no plano doméstico, a garantia da primazia de leis e estruturas que promovam avanços e ganhos para o setor.

Desse modo, podemos dizer que, de maneira geral, a CNI preocupa-se em defender os interesses da classe empresarial brasileira como um todo, os quais envolvem uma reestruturação

do Estado brasileiro em prol do que é concebido como “um melhor ambiente de negócios”, sendo exemplo máximo disso a defesa da redução do chamado Custo Brasil, de interesse de parte majoritária do empresariado nacional. Vale ressaltar que a agenda proposta e defendida pela CNI transborda o nível doméstico, acoplando questões nacionais a questões, movimentos e instâncias internacionais, e vice-versa.

Nesse sentido, desde a década de 1990, no contexto das negociações hemisféricas da ALCA, a CNI tem buscado exercer liderança sobre o empresariado nacional, coordenando sua articulação face aos debates para o livre comércio continental. Foi nesse período que surgiu a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), grupo idealizado e promovido pela CNI, que reuniu o empresariado brasileiro com o objetivo de estabelecer um posicionamento único a fim de influenciar e, em certa medida, fortalecer a postura da diplomacia brasileira em relação à ALCA. Como destaca Berringer (2017), se não existisse uma burguesia interna (liderada, naquele momento pela CNI no âmbito da CEB), a ALCA teria sido aceita e a abertura comercial da economia brasileira teria sido muito maior do que a experienciada na década de 1990.

A CEB ainda teve destaque, até meados de 2006, nas negociações para o estabelecimento do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, o qual depois foi repassado à CNI e à CNA. Hoje, a CNI é grande defensora do acordo entre os dois blocos regionais e, também, do ingresso do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Junto a esta organização, a CNI possui canais de diálogo consideráveis, sendo membro, desde 2008, do *Business Industry Advisory Committee* (BIAC), onde está em constante contato com suas congêneres dos países membros da OCDE.

A CNI é, portanto, um ator de suma relevância para compreender as bases sociais da ação internacional do país. Ao analisar a representante máxima do empresariado industrial brasileiro, buscamos neste trabalho preencher uma lacuna nos estudos recentes sobre análise de política externa brasileira que consideram o empresariado como um ator relevante, a qual traduz-se em duas formas: a) a análise do posicionamento do empresariado industrial frente a negociações internacionais é escassa e, em sua maioria, datada do período de negociação da ALCA, nos anos 1990; b) os trabalhos recentes sobre a relação empresariado-PEB focam principalmente no papel do agronegócio brasileiro, que tem mostrado relevância crescente, mas com uma agenda não tão diversa e abrangente como a da CNI.

O fim da Guerra Fria exigiu uma adaptação dos formuladores de políticas em relação a posição do Brasil no mundo, a partir de um novo contexto de globalização financeira e liberalização econômica, bem como da ascensão de novos temas na agenda internacional. No

nível doméstico, a retomada do contexto democrático ampliou o número de vozes que queriam influenciar no processo de formulação de políticas públicas. Abria-se, para alguns atores (de dentro e de fora do Estado), a oportunidade de mobilizar a opinião pública e organizar esforços de lobby a fim de privilegiar e impulsionar políticas na direção de seus interesses particulares (CASON; POWER, 2009).

Nesse sentido, considerar que a formulação das decisões de política externa é atributo de um único indivíduo e/ou instituição é algo comum no campo da PEB (MILANI; PINHEIRO, 2013), todavia isso não reflete mais a realidade brasileira. É necessário que as pesquisas e análises de política externa adotem

[...] parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência e conflito). (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 12).

Essa mudança de visão faz-se necessária visto que o “primado da política externa” (LIMA, 2000, p. 217) ora defendido pelos realistas clássicos da política internacional já não existe mais. Ou seja, a necessidade de manter-se a política externa fora da arena pública por ela tratar de interesses de longo prazo do país (LIMA, 2000, p. 273), deixou de ser uma realidade. Isso ocorre devido à “[...] diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15), resultado do “[...] reconhecimento da inegável conexão entre os problemas internacionais e os temas domésticos.” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15).

Portanto, essa multiplicidade de atores, bem como de agendas específicas a eles relacionadas, impulsiona um sentido de mudança nas reflexões sobre análise de política externa, contribuindo para o argumento de que “[...] a política externa também deve ser pensada como política pública” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 13).

A pluralidade acaba por desafiar nossa capacidade analítica de localizar com precisão o lócus institucional e o agente *par excellence* da decisão em matéria de política externa. Da pluralidade de atores e agendas da PEB emerge, de fato, uma complexidade crescente do processo decisório. E desta complexidade emerge igualmente uma nova visão sobre a política externa, sua prática e seu estudo. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 18).

Em suma, ao considerar-se a política externa como uma política pública, reconhece-se, por consequência, “[...] que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das

escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24). Em outras palavras, a política externa passa a ser como qualquer outra política pública, estando sujeita ao processo político padrão – demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41) –, e não sujeita a um estado de excelência, superioridade e exclusividade do Estado (LIMA, 2013).

A partir do exposto, a seguinte pergunta se coloca: de que forma e em quais temas a agenda internacional da CNI dialoga com as propostas de inserção internacional formuladas pelos governos brasileiros? Como perguntas auxiliares, destacam-se: (1) quais os principais tópicos e demandas da agenda internacional da CNI no período estudado? (2) o que motivou e em que momento ocorreu a mudança de postura a favor de dinâmicas liberalizantes por parte da CNI, voltada a uma maior integração às estratégias promovidas pelos países desenvolvidos e consubstanciadas na agenda OCDE? (3) quais posicionamentos e agendas caracterizam essa tendência neoliberal? (4) qual o real projeto da CNI a partir do ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE?

Esta dissertação, portanto, tem como objetivo central explorar, sistematizar e compreender, em sua dinâmica, a conformação de interesses da CNI em relação à PEB desde 2014, tomando como base a agenda internacional da indústria e sua priorização das negociações da entrada do Brasil como membro pleno da OCDE, a qual expressa a evolução das posições da Confederação e reflete suas redefinições no sentido da agenda liberal. Com isso, pretende-se oferecer uma contribuição para as discussões sobre o tema. A presente pesquisa também busca versar sobre os seguintes objetivos específicos:

- Recuperar as discussões sobre o papel da CNI no Estado brasileiro e face à construção de agendas e posições negociais da diplomacia nacional;
- Compreender a CNI ao longo da história, especificamente sua inflexão para um comportamento neoliberal desde o Governo Dilma (2011-2015) até o Governo Jair Bolsonaro (2019-2022);
- Explorar o uso, pela CNI, da governança internacional promovida pelos países desenvolvidos como estratégia de *lock-in* e reforma do Estado;
- Explorar, compreender e sistematizar os posicionamentos e demandas do empresariado industrial no âmbito do processo de acessão do Brasil à OCDE.

Considerando as perguntas de pesquisa, bem como os objetivos deste trabalho, propomos a seguinte hipótese: enquanto há chances de ganhos, a CNI adota uma postura governista, buscando tirar proveito deste contexto supostamente favorável ao atendimento de seus interesses específicos e dialogando com as agendas propostas pelo governo. O principal objetivo da instituição, especialmente após a confirmação da tendência favorável a dinâmicas liberalizantes a partir do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, é reestruturar o país e suas instituições através de instrumentos de governança internacional e das demandas liberais promovidas pelos países desenvolvidos, aderindo a padrões, sistemas e comportamentos identificados como sendo de interesse do empresariado nacional. Seria, portanto, a entrada do Brasil na OCDE – prioridade na agenda internacional da CNI – uma expressão deste projeto liberal de maior inserção internacional a partir da perspectiva dos países desenvolvidos e de reestruturação institucional e normativa do Estado brasileiro.

Para analisar articulação e ação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) em relação à sua agenda internacional, em especial o processo de acesso do Brasil à OCDE, propõe-se como recorte temporal o período de 2014 a 2022, o qual se justifica por três fatores: (a) é a partir de 2014 que observamos uma mudança de postura da CNI em relação a seus interesses e perspectivas sobre o modo de inserção internacional do país. Neste momento, a instituição passa a demandar do governo uma “alteração de rota” nas agendas econômica, comercial e de política externa rumo a uma postura mais neoliberal, fato que teve grande repercussão na mídia e que se tornou o argumento central da CNI durante os oito anos aqui estudados; (b) o avanço linear e progressivo da agenda OCDE tanto no governo quanto na própria Confederação; (c) a disponibilidade de materiais e referências disponíveis para subsidiar as pesquisas deste trabalho.

A metodologia utilizada nesta dissertação é predominantemente qualitativa, baseando-se em análise bibliográfica e documental. Como insumos, utilizou-se como fontes primárias os sites da OCDE e da CNI, documentos oficiais e relatórios publicados pela Confederação em seu portal online, bem como entrevistas com ex-funcionários da Confederação que nela atuaram durante o período proposto nessa discussão. Também se utilizou de notícias veiculadas por jornais de grande repercussão nacional, tais como Valor Econômico, Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, e a própria agência de notícias da CNI. Como fontes secundárias, foram utilizados artigos acadêmicos e livros publicados por pesquisadores nacionais e internacionais, os quais trabalham, de forma relevante, alguns tópicos aqui abordados.

Em suma, esta pesquisa buscou explorar a articulação e ação da Confederação

Nacional da Indústria (CNI) em relação à sua agenda internacional a partir de 2014, de modo a sistematizar seus posicionamentos em relação à inserção internacional do Brasil, especificamente sobre o processo de acesso do Brasil na OCDE, negociação de grande interesse do setor desde 2017 e que expressa a evolução das posições da Confederação, refletindo suas redefinições no sentido da agenda liberal. A partir de uma recapitulação histórica, foi possível compreender o papel da CNI e de suas ações para o desenvolvimento nacional, bem como sua articulação para influenciar na formulação e condução de políticas públicas, dentre elas a Política Externa Brasileira. Esse processo será impactado pela inflexão de comportamento do setor industrial a partir de 2014, o qual passa a adotar um discurso a favor de políticas neoliberais e de reformas estruturais no Estado brasileiro, indo na mesma linha dos governos Temer e Bolsonaro, culminando no apoio irrestrito ao ingresso do Brasil na OCDE, visto como uma estratégia de *lock-in* para a reestruturação do Estado de acordo com demandas do setor.

Além da introdução e das conclusões finais, este trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se o contexto de abertura comercial e econômica ocorrido na década de 1990, o qual impulsionou articulação e mobilização do empresariado nacional, através da Coalizão Empresarial Brasileira, em resposta às negociações internacionais em que o país se inseria no período, sendo a negociação da ALCA o grande vetor para esse comportamento de maior interesse do empresariado nacional pelas agendas de política externa. Além disso, explora-se os interesses da CNI, a partir dos anos 2000, em temas da política externa brasileira, de modo que eles pudessem dialogar com suas próprias agendas nacional e internacional.

O capítulo 2 apresenta uma recapitulação histórica da estrutura, funcionamento, composição e comportamento da Confederação Nacional da Indústria, bem como seus relacionamentos com governos brasileiros e agendas de política externa por eles propostas. Buscou-se, portanto, compreender a CNI desde a sua fundação, como símbolo do corporativismo, até a fragmentação de percepções e interesses do setor ao final de 1985. Em seguida, propõe-se uma discussão sobre reorganização do empresariado industrial vis-à-vis a transição democrática iniciada a partir do governo Sarney e suas orientações nos anos 1990 e, posteriormente, a partir dos anos 2000, a adoção de uma postura entendida como neodesenvolvimentista. Trabalhou-se, também, os fatos que levaram à virada neoliberal do setor a partir de 2014, a qual marca o fim da aliança entre a CNI e o governo, e que culmina no impeachment da Presidente Dilma Rousseff e adoção de um discurso identificado como

reformista e ortodoxo, tanto pelos governos Temer e Bolsonaro, quanto pela própria Confederação.

No terceiro capítulo, aborda-se a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, apontando as especificidades da organização, o seu papel na estrutura de governança internacional contemporânea e sua ampliação ao longo do tempo. Discute-se também o relacionamento Brasil-OCDE, iniciado na década de 1990, bem como as impressões, positivas e negativas, sobre o processo de acessão do país na organização. Por fim, apresenta-se os interesses da CNI em relação ao ingresso do Brasil na OCDE, bem como as formas pelas quais a Confederação tem atuado para garantir o apoio ao pleito do Brasil e reforçar a prioridade que este tema tem em suas agendas doméstica e internacional.

## 2 ANTECEDENTES DA MOBILIZAÇÃO EMPRESARIAL SOBRE A AGENDA INTERNACIONAL DO BRASIL

Compreender os antecedentes da mobilização empresarial em relação a agenda internacional do Brasil envolve, substancialmente, compreender o processo de mudanças estruturais nos contextos político e econômico do país, derivado do fim do Regime Militar e do período conhecido como de industrialização protegida.

De 1946 a 1985, o país consolidou o seu modelo de substituição de importações, tendo sua política econômica externa voltada estritamente para a defesa dessa industrialização protegida, a qual buscava beneficiar, essencialmente, empresários industriais nacionais, empresas multinacionais, sindicatos urbanos e o próprio Estado (LIMA, 2000). Contudo, ao final da década de 1980, este modelo de desenvolvimento indicava seus sinais de esgotamento, a partir da deterioração da condição econômica, a qual culminou na Crise da Dívida Externa durante o governo de José Sarney (1985-1989).

A partir da década de 1990, o Brasil passou por um período de consideráveis transformações em seu cenário político e econômico. Iniciava-se o período conhecido como de integração competitiva, marcado, no nível internacional, pelo fim da Guerra Fria, pela globalização financeira, pelas maiores restrições no contexto negociador multilateral e pela pressão norte-americana por harmonização internacional de políticas internas.

No âmbito doméstico, a confirmação do contexto democrático a partir da ascensão de Fernando Collor de Mello à Presidência da República (primeiro presidente civil, eleito popularmente, depois de vinte anos de ditadura militar), a crise do Estado e o do modelo de substituição de importações e a abertura econômica marcavam uma nova realidade nacional. Como salienta Maria Regina Soares de Lima, o país passava por uma

[...] crônica instabilidade macroeconômica que, em oito anos de governo civil, levou o país a ter dez diferentes Ministros de Economia, observando a lógica relativamente impecável de um padrão que se repete desde então: aceleração inflacionária, queda de ministro [da fazenda] e a implementação de uma nova política de ajuste macroeconômico. (LIMA, 1994, p. 31, tradução nossa<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Do original: “[...] la inestabilidad macroeconómica crónica que hizo que en ocho años de gobierno civil el país haya conocido diez Ministros de Economía diferentes, observando la lógica relativamente impecable de un patrón que se ha repetido desde entonces: aceleración inflacionaria, caída del Ministro e implementación de una nueva política de ajuste macroeconómico.”.

Pode-se dizer que, no âmbito econômico e comercial, o maior marco da década de 1990 foi o esforço empreendido pelos governos brasileiros para a promoção da abertura e liberalização nesses dois campos. Diego Bonomo (2006) caracteriza esse esforço através de dois ciclos distintos. O primeiro, que foi de 1987 a 1994, estava inserido, ainda no governo Sarney, no contexto da retomada democrática e de incipiente liberalização, com a “implementação da primeira onda de redução de tarifas de importação do país, entre 1988 e 1989” (BONOMO, 2006, p. 14) e, a partir de Collor, em um contexto de “ruptura com o legado econômico do regime militar brasileiro” (BONOMO, 2006, p. 14).

Ao final do governo Sarney, observava-se a necessidade de se repensar o paradigma globalista que conduzia a política econômica internacional do país, o qual já não conseguia responder às “[...] transformações estruturais da economia mundial, mudanças no paradigma tecnológico e maior rigidez no contexto em que ocorriam as negociações multilaterais, especialmente no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)” (LIMA, 1994, p. 38-39, tradução nossa<sup>2</sup>).

O paradigma globalista vinha sendo implementado ao longo dos governos militares, com exceção dos governos Castelo Branco e Ernesto Geisel. Ele consistia, primeiro, na confrontação da ideia de se ter os Estados Unidos como eixo da política externa brasileira, sendo este o modo de globalizar as relações exteriores do país; em segundo, enfatizava as características restritivas da macroestrutura internacional, mostrando que a relevância das relações Brasil-Estados Unidos para ação externa do país era algo a ser construído, e não dado. Nesse sentido, “[...] as relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser um meio de aumentar o poder de barganha do Brasil e passam a ser consequência da própria expansão do poder de barganha” (LIMA, 1994, p. 36, tradução nossa<sup>3</sup>).

A posição do governo Sarney, de dar início a um incipiente processo de abertura e liberalização comercial atendia as avaliações que o paradigma globalista alcançava limites, naquele momento aparentemente intransponíveis, baseados em posições estritamente fundamentadas

[...] nos princípios terceiro-mundistas clássicos, sem contrapartida em termos de concessões mútuas, e a necessidade de o Brasil reexaminar os custos

<sup>2</sup> Do original: “[...] del país ante las transformaciones estructurales de la economía mundial, los cambios en el paradigma tecnológico y la mayor rigidez del contexto en que se desarrollan las negociaciones multilaterales, em especial en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).”

<sup>3</sup> Do original: “[...] suponga una relevancia mutua dada, ésta pasa a ser ahora algo a construir. Más importante aún, las relaciones estrechas con Estados Unidos dejan de ser medios para aumentar el poder de negociación de Brasil y se tornan consecuencia de la propia ampliación del poder de negociación.”

crescentes do modelo de economia fechada, apontando a necessidade de iniciar a liberalização da economia, mas de forma seletiva e negociada com os principais parceiros comerciais. (LIMA, 1994, p. 38-39, tradução nossa<sup>4</sup>).

Nesse cenário, Collor foi eleito Presidente da República, com a ideia de que sua gestão “[...] poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica [...]” (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). A partir de sua posse, o governo Collor aprofundou as iniciativas do governo Sarney, promovendo uma liberalização unilateral acelerada do comércio exterior brasileiro entre 1991 e 1993, a qual teve como complemento uma ampla eliminação de barreiras não-tarifárias às importações.

Collor retomou o paradigma da aliança com os Estados Unidos, adotado pelo governo Castelo Branco no início do golpe de 1964, baseado em motivações ideológicas e pragmáticas (LIMA, 1994). A doção deste paradigma, baseado na estratégia da “modernização via internacionalização”, a qual consiste em “tentar adotar os padrões políticos, econômicos e culturais dominantes no mundo capitalista avançado” (PRZEWORSKI *apud* LIMA, 1994, p. 40, tradução nossa<sup>5</sup>), ajudaria a

[...] eliminar áreas anteriores de atrito e litígio com os Estados Unidos – em questões relacionadas à liberalização comercial, propriedade intelectual, não proliferação nuclear, para citar as mais expressivas – com vistas a restaurar a reputação do Brasil perante os agentes e agências econômicos internacionais e sensibilizar os Estados Unidos para a questão da negociação da dívida externa brasileira com bancos norte-americanos. (LIMA, 1994, p. 40, tradução nossa<sup>6</sup>).

No campo ideológico, a modernização via internacionalização aceitaria uma submissão parcial da soberania nacional nos domínios político, econômico e culturais aos desígnios norte-americanos, indo contra as tentativas anteriores de modernização do Estado, as quais concebiam o desenvolvimento como um projeto vinculado à independência nacional,

---

4 Do original: “indican los límites de una posición negociadora con única base en los principios tercermundistas clásicos, sin alguna contrapartida en términos de concesiones mutuas, y la necesidad de Brasil de reexaminar los costos crecientes del modelo de economía cerrada, señalando la necesidad de iniciar la liberalización de la economía, pero en forma selectiva y negociada con los principales socios comerciales.”

5 Do original: “intentar adoptar los patrones políticos, económicos y culturales dominantes en el mundo capitalista avanzado”.

6 Do original: “[...] remover áreas de fricción y litigio previas con Estados Unidos en cuestiones relativas a la liberalización comercial, propiedad intelectual, no proliferación nuclear, para citar las más expresivas con miras a restablecer la reputación brasileña frente a actores y agencias económicas internacionales, y sensibilizar a Estados Unidos en la cuestión de la negociación de la deuda externa brasileña junto a los bancos norteamericanos.”

econômica e política. (LIMA, 1994).

Como aponta José María Arbilla, da ótica do governo Collor,

[...] a remoção dos entraves à transferência de créditos, investimentos e tecnologia para a economia brasileira, viria em seguida à sintonia entre as reformas econômicas desenvolvidas pelo governo e os padrões de gestão econômica pregados no mundo desenvolvido, assim como a neutralização dos condicionamentos impostos por esses países nas áreas de ecologia, direitos humanos e não-proliferação. (ARBILLA, 2000, p. 352).

Promoveu-se, portanto, mudanças na política externa econômica do país, passando a ser prioridade da diplomacia brasileira, no âmbito sub-regional, o processo de integração no Cone Sul, o qual culminou na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991. Além disso, buscou-se alterar a posição do Brasil nas negociações da Rodada Uruguai do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), sendo que o país passou a adotar uma postura mais liberal e menos obstrucionista, objetivando a abertura dos mercados agrícolas mundiais.

A fundação do Mercosul resultou dos esforços de Fernando Collor e Carlos Menem (presidente da Argentina), baseados em ações preliminares de seus antecessores, de lançar “[...] um dos mais ambiciosos programas de integração econômica já contemplados entre os países em desenvolvimento [...]” (CASON; POWER, 2009, p. 125-126, tradução nossa<sup>7</sup>). O novo bloco era essencial para a agenda externa argentina e brasileira, considerado uma ferramenta para ampliar o poder de barganha desses países em negociações internacionais.

O objetivo do Tratado de Assunção, o qual marcava a fundação oficial do Mercosul, era “[...] consolidar as reformas de livre mercado que cada presidente estava promovendo e garantir que seu projeto de integração tivesse um legado além de suas próprias presidências” (CASON; POWER, 2009, p. 131, tradução nossa<sup>8</sup>). O tratado estabelecia um cronograma de reduções tarifárias, que foram aderidos, com retrocessos ocasionais, e atendia o objetivo principal dos dois governos: abertura dos mercados.

Nesse sentido, como aponta Diana Tussie,

[...] com a liberalização do comércio no âmbito de reformas neoliberais, acordos regionais foram arquitetados para ‘travar’ reformas estruturais. Seguindo esse ponto de vista, o regionalismo e a globalização foram intrinsecamente interligados em uma relação de causalidade. Nessa relação, o

<sup>7</sup> Do original: “[...] one of the most ambitious economic integration programs ever contemplated among developing countries [...].”

<sup>8</sup> Do original: “[...] to lock in place the free-market reforms that each president was pushing, and to make sure that their integration project had a legacy beyond their own presidencies.”.

regionalismo foi muitas vezes visto como subordinado aos ditames e às limitações da globalização ou, na melhor das hipóteses, como forma de aumentar o poder de barganha. (TUSSIE, 2013, p. 243).

Vale destacar que apesar de o empresariado industrial brasileiro não ter participado de maneira ativa do processo de criação do Mercosul, o setor

[...] demonstrou apoio ao bloco logo nos seus primeiros anos, pois os setores que compõem essa fração [burguesia industrial] notaram que se tratava de uma oportunidade para o aumento das exportações de manufaturados. Durante os governos Collor e Itamar, o Mercosul era visto tanto como compensação diante parte das perdas internas que a abertura comercial trazia como um complemento a essa. Ou seja, o processo de integração comercial era um dos pilares da política neoliberal. Assim, a criação do bloco acabou produzindo efeitos sobre a organização política dos empresários brasileiros, em especial a Fiesp [e a] CNI, [que] passaram a estabelecer relações com as burguesias industriais dos Estados vizinhos, buscando vínculos mais profundos na região. [...], o bloco favorecia os interesses do empresariado brasileiro interessado no aumento das exportações. Esse setor via o neoliberalismo como uma oportunidade para reduzir os custos da produção interna, através da redução da carga tributária e dos direitos trabalhistas, a agenda conhecida como ‘integração competitiva’, parte do projeto neoliberal (BERRINGER, 2017, p. 18).

A conclusão da negociação da Rodada Uruguaí em 1994, que culminou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), e, em janeiro de 1995, o fim da fase de transição do Mercosul, o que levou ao início da união aduaneira do bloco, marcam o fim do primeiro ciclo de abertura comercial brasileira,

[...] resultado da **exaustão do modelo de industrialização por substituição de importações, que servia de base ao modelo econômico herdado dos governos militares**. A crise da dívida, desencadeada pela moratória mexicana de 1982, deu início a um período de taxas declinantes de crescimento do PIB e da poupança pública, e aumento acelerado da inflação, que acabou por minar a confiança do modelo em vigor e estimular uma revisão do protecionismo comercial (Abreu 2004b, p. 5). (BONOMO, 2006, p. 16, grifo nosso).

Na perspectiva de Pedro da Motta Veiga,

[...] **a liberalização comercial unilateral dos primeiros anos da década de 90 é o marco de uma ruptura na história da política industrial e de comércio exterior do Brasil**. Esta ruptura tem menos a ver com a intensidade da exposição à competição externa produzida pela liberalização – exposição que foi, na realidade limitada –, ou com a velocidade da ‘abertura’, do que com a mudança de sinal que ela representou para os agentes econômicos: a competição com produtos importados passou a ser um instrumento de política industrial, depois de décadas em que esta se identificava, acima de tudo, como

a proteção do mercado doméstico contra a concorrência externa. (VEIGA, 2002, p. 83, grifo nosso).

Na perspectiva do empresariado nacional, especialmente do setor industrial,

[...] a liberalização comercial [do primeiro ciclo] marcou uma **fase de rápida mudança e de oneroso ajuste estrutural, decorrente da brusca exposição da até então protegida produção nacional à concorrência estrangeira.** (BONOMO, 2006, p. 9, grifo nosso).

Como bem sintetiza Arbilla, as mudanças ocorridas durante o primeiro ciclo de abertura

[...] demonstram, por um lado, o peso adquirido pelas restrições exógenas à conduta internacional dos Estados em geral e das nações menos desenvolvidas em particular. Com efeito, um contexto internacional menos permissivo vem restringindo opções outrora disponíveis, em especial no que diz respeito às estratégias autônomas de desenvolvimento econômico e tecnológico. Por outro lado, as mudanças nas políticas externas de Argentina e Brasil responderam ao esgotamento do padrão de desenvolvimento baseado na intervenção estatal e nos mercados protegidos e a subsequente implementação de reformas de mercado nos dois países. Nesse sentido, a abertura comercial e o estreitamento de relações com a comunidade financeira internacional tem sido peças-chaves dessas reformas. (ARBILLA, 2000, p. 338).

O segundo ciclo de abertura comercial do Brasil foi iniciado a partir de 1995, sendo marcado, no âmbito doméstico, pela eleição de Fernando Henrique Cardoso a dois mandatos consecutivos como Presidente da República, o qual teve uma agenda pública rígida, concentrada nas metas de estabilização derivadas do Plano Real e no ajuste fiscal do Estado, seguindo o receituário do Consenso de Washington (1989).

Neste momento, passou-se a perceber que, além de uma ferramenta auxiliar da política macroeconômica, a liberalização comercial poderia ser um potencial instrumento de barganha na demanda pela abertura dos principais mercados de exportação do país.

De modo geral, a expansão das exportações passou a ser considerada necessária para reverter o déficit da balança comercial, especialmente em razão da pressão exercida pela ‘âncora cambial’ do Plano Real. **Reduzir a vulnerabilidade externa em um contexto de grande volatilidade no mercado financeiro internacional tornou-se, assim, prioridade para o governo.** Com a maxidesvalorização de 1999 e a progressiva redução da entrada de IEDs [Investimentos Externos Diretos], então fortemente estimulados pelo processo de privatização, a necessidade de superávits comerciais tornou-se patente, chegando a ser expressa pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso no mote ‘exportar ou morrer’. (BONOMO, 2006,

p. 16-17, grifo nosso).

É nesse contexto que o Brasil passou a se engajar na tríplice negociação comercial, caracterizada pelas negociações da I Cúpula das Américas, que lançou as bases para a negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), pelo início das negociações para um possível acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE) e, a partir de 2001, pelas negociações da Rodada Doha, a primeira promovida no âmbito da recém-criada OMC. Estas foram, portanto, as principais iniciativas negociais do Brasil no âmbito comercial durante o segundo ciclo de abertura.

Em relação as negociações comerciais, da perspectiva crítica às posições do governo brasileiro, Veiga à época sintetizava que

[...] como o país não pode oferecer a seus produtores domésticos as condições sistêmicas e regulatórias compatíveis com o imperativo da competitividade, **luta-se, nas negociações, para preservar um *safe heaven* para tais produtores, qual seja, o mercado doméstico.** Retira-se da estratégia negociadora qualquer função que tenha o sentido de contribuir para o aumento da produtividade e da competitividade dos produtores domésticos através dos impactos estáticos e dinâmicos da liberalização. (VEIGA, 2002, p. 100, grifo nosso).

Destaca-se, contudo, que este segundo ciclo não teve avanços concretos até seu término, em meados de 2004. Nenhuma das três negociações comerciais foi concluída nesse período. As negociações da ALCA acabaram sendo esvaziadas a partir de 2003 pelo recém-empossado governo Lula (2003-2010), enquanto as negociações da Rodada Doha seguem sem conclusão até a data de escrita deste trabalho. O estabelecimento de um acordo entre o Mercosul e a União Europeia foi a única negociação concluída<sup>9</sup> (mais de vinte anos depois de seu início), com a apresentação de um documento final em 2019, durante o governo Bolsonaro (2019-2022).

Bonomo ressalta ainda dois aspectos na comparação entre os dois ciclos de abertura:

[...] o primeiro [aspecto] diz respeito ao **objetivo da ação governamental.** [...] a primeira etapa caracteriza-se pela **liberalização como parte de uma agenda de reformas e modernização econômica.** Em seu sentido mais amplo, a abertura foi associada à necessidade de um '**choque de competitividade**' na economia brasileira, sobretudo em seu setor industrial. Na segunda etapa, por outro lado, a liberalização foi vista como um

---

<sup>9</sup> O acordo ainda está pendente de ratificação pelos países-membros da União Europeia e pelos países-membros do Mercosul e sujeito a revisões por parte do novo governo Lula (2023-2026).

**instrumento de barganha** na abertura dos mercados às exportações brasileira, pois a vulnerabilidade externa do país só poderia ser reduzida pela promoção do setor exportador nacional. Esta é a razão pela qual o tema do ‘acesso a mercados’, associado principalmente à expansão das exportações agrícolas, tornou-se o foco principal da atuação brasileira nas negociações comerciais. O segundo aspecto diz respeito à **natureza do processo de abertura**. Na primeira etapa, a liberalização comercial foi conduzida por meio do **desmantelamento da estrutura de proteção** conferida por tarifas altas e barreiras não-tarifárias. De fato, desde o último quartel do século XIX a tarifa foi utilizada como importante instrumento de proteção, tendo sido complementada a partir dos anos 1930 por controles às importações (Abreu, 2004a, p. 14). Embora a primeira etapa tenha reduzido substancialmente a proteção tarifária e não-tarifária, e esta tenha adquirido nos anos 1990 contornos de neoprotecionismo, a tarifa permaneceu como o principal instrumento de política comercial do Brasil (WTO 2004, p. 37). Desse modo, e em virtude do tamanho do mercado consumidor brasileiro e dos ganhos potenciais que sua total abertura pode representar, a demanda dos principais parceiros do país nas negociações comerciais também recaiu constantemente no tema do acesso a mercados – principalmente o industrial e o de serviços. Mesmo que o tema do acesso a mercados, de modo geral, represente não só o foco da atuação do Brasil como o núcleo das três negociações, a agenda de cada iniciativa é mais ampla [...]. (BONOMO, 2006, p. 18, grifos nossos).

Esse contexto de abertura e liberalização comercial da década de 1990 gerou, no Brasil, um crescimento do número de atores na formulação das políticas públicas e uma significativa diversificação de interesses, que marcou, nas palavras de Milani e Pinheiro (2013, p. 17), “[...] um contexto que poderíamos rotular de demanda reprimida por participação em questões internacionais”. Isso ocorreu, segundo Lima (2000, p. 295), pois este cenário redundou “[...] em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa [...]” (LIMA, 2000, p. 295).

Na mesma linha, Helton Reginaldo Presto Santana aponta que,

[...] se por um lado, a redemocratização gerou a possibilidade de participação nas discussões políticas de setores anteriormente pouco consultados, por outro, o processo de liberalização econômica e revisão da inserção internacional do Brasil, privilegiando os fóruns multilaterais, gerou uma série de efeitos que recaíram sobre (e, por vezes, penalizaram) o eleitorado doméstico (*domestic constituency*), em especial as indústrias nacionais e os sindicatos. (SANTANA, 2001, p. 169).

Nesse sentido,

[...] a integração à economia e a abertura econômica contribuem para a **politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional**, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados, frutos de decisões e negociações internacionais. (LIMA, 2000, p. 287, grifo nosso).

A questão do distributivismo é fundamental, pois reflete a possibilidade de decisões de política externa gerarem perdedores e ganhadores no âmbito doméstico. Como aponta Eduardo Madureira,

[...] muitas vezes, a política comercial e a política internacional se confundem, com barganhas que podem envolver mudanças de postura política de um lado e abertura de mercados do outro. Uma determinada posição política brasileira pode gerar sanções oficiais ou extraoficiais por parte de países importadores, gerando pressões internas para mudanças de posição. O reverso também pode ocorrer, com o agronegócio [ou a indústria] pressionando por mudanças de posição política que possibilitem maior abertura de mercados externos. (MADUREIRA, 2023, p. 17-18).

Como exposto por Helton Reginaldo Presto Santana (2001, p. 170), o desafio brasileiro na década de 1990 consistia em “como conciliar as exigências de ajustamento às novas condições de competitividade na ordem global e a heterogeneidade dos interesses dos atores domésticos que passam a influir no processo de *policy-making*”.

Logo,

[...] a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. (LIMA, 2000, p. 295).

Nesse sentido, por exemplo, os interesses da indústria nem sempre são iguais aos interesses do setor agrário. Nas decisões que envolvem comércio internacional é comum o conflito de interesses entre setores distintos (como o agronegócio e a indústria), o que pode apontar “para diferentes modos de inserção do país no mundo, priorizando diferentes alianças e arranjos geopolíticos” (MADUREIRA, 2023, p. 23).

Vale destacar que este momento específico da história não trouxe mudanças apenas para o Brasil. Como aponta Lima (2000, p. 265), a década de 1990 representou “a nova realidade das políticas domésticas e internacional dos países periféricos” os quais

[...] estão experimentando processos de reforma institucional abrangentes que não se restringem ao campo econômico, mas alcançam as próprias instituições de governo e um leque variado de políticas públicas. (LIMA, 2000, p. 265).

Em resumo, pode-se dizer que a década de 1990 marcou uma profunda mudança no ambiente e na atividade econômica do Brasil, caracterizado pelo abandono do modelo de

industrialização de substituição de importações e pela maior integração do país à economia internacional através da abertura comercial e da negociação de acordos de livre comércio (regionais e globais). Esse processo gerou uma politização da política econômica externa devido aos conflitos distributivos delas decorrentes, impulsionando uma articulação do empresariado nacional, em especial da classe industrial, em prol da defesa de seus interesses.

## 2.1 Interesses setoriais e a política externa brasileira: a Coalizão Empresarial Brasileira e a CNI

Diante desta nova paisagem imposta pelas mudanças da década de 1990, desafios foram colocados aos formuladores da diplomacia comercial brasileira, a qual Bonomo define como o reflexo único da

[...] intersecção entre a política comercial e a política externa. Isto é, diz respeito à parte da diplomacia que é dedicada ao alcance de objetivos de política comercial. Neste caso, a diplomacia comercial é limitada a quatro instrumentos principais: o acesso a mercados externos por meio da negociação de acordos, a solução de controvérsias comerciais, a promoção comercial e a defesa da política dos interesses econômicos das empresas brasileiras em outros países. (BONOMO, 2017, p. 45).

Como apontam Milani e Pinheiro, o contexto de integração competitiva exigia

[...] uma nova realidade [dentro do Ministério das Relações Exteriores], uma vez que a política externa – antes caracterizada pela condução de políticas sem efeitos distributivos – passou a ter que contemplar **interesses setoriais**, que se refletiam sobre a alegada histórica autonomia relativa do Itamaraty na condução da política externa. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 17, grifo nosso).

Dentre os interesses setoriais ascendentes a partir das mudanças empreendidas ao longo da década de 1990, destacam-se os da Confederação Nacional da Indústria, a entidade máxima do setor industrial brasileiro, considerada a mais organizada do país e um dos principais grupos de interesse nacionais.

Segundo Santana (2001), ao mesmo tempo em que a redemocratização trouxe uma factível possibilidade de participação de novos atores nas discussões políticas de áreas antes restritas, a liberalização político-econômica e a consequente revisão da inserção internacional do país que, especialmente durante a gestão Fernando Henrique Cardoso privilegiou os fóruns

multilaterais, trouxe efeitos colaterais (às vezes negativos) a setores da sociedade, essencialmente às indústrias e aos sindicatos.

Nesse sentido, o grande desafio colocado aos *policy-makers* da diplomacia comercial, a partir da década de 1990, foi conciliar os ajustes demandados pela “nova condição de competitividade na ordem global e a heterogeneidade dos atores domésticos que passaram a influir no processo de *policy-making*” (SANTANA, 2001, p. 170), uma vez que a mobilização e participação do empresariado brasileiro nas negociações internacionais pretéritas era profundamente superficial, se não nula. Ocorriam atuações individuais e pontuais, somente quando os interesses de um setor específico corriam risco decorrente de decisões políticas e econômicas domésticas e/ou internacionais (SANTANA, 2001).

Como apontam Veiga e Iglesias,

[...] o tema ‘negociações’ ganha peso na agenda de política comercial [a partir da década de 1990] e o faz em função da participação brasileira em processos caracterizados por ampla agenda temática, incluindo temas fronteiriços e ‘domésticos’. **Esta ampliação das agendas de negociação impõe uma gradual redefinição da forma de organização dos setores privados e da interlocução destes com o Governo.** (VEIGA; IGLESIAS, 2002, p. 25, grifo nosso).

Um primeiro sinal de mobilização empresarial se deu durante a Rodada Uruguai do GATT, fato interessante visto que “até o início da década de 1990, o empresariado brasileiro participava de modo limitado e pouco organizado das negociações no âmbito do GATT” (CARVALHO, 2003, p. 368). O empresariado, representado essencialmente pela CNI, pela CNA e pela Associação de Exportadores Brasileiros (AEB), buscou reagir ao processo de criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), por perceberem a ascensão de possíveis constrangimentos externos sobre seus interesses domésticos. No entanto, como aponta Rios (*apud* CARVALHO, 2003, p. 369), tal movimento foi incipiente, pois “não houve coordenação de esforços, não houve construção de estratégias e a postura foi essencialmente defensiva”.

Um segundo ato, desta vez de forma mais estruturada, se deu durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), já durante a gestão FHC. Neste caso, “tornou-se perceptível para analistas e *policy-makers* a convergência de interesses entre os negociadores governamentais e grupos de interesse domésticos brasileiros” (SANTANA, 2001, p. 167). Sob a liderança da CNI, foi criada em 1996 a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), com o objetivo de coordenar a maneira pela qual o setor empresarial buscava influenciar as negociações internacionais – leia-se ALCA –, buscando construir um consenso interno,

estabelecer canais de diálogo direto com o governo brasileiro (especialmente com o Itamaraty) e atuar de forma coordenada em foros empresariais internacionais (CNI, 2021a). Posteriormente, a CEB também passou a atuar na elaboração de posturas brasileiras para as negociações no âmbito da OMC (CARVALHO, 2003), resgatando um desejo antigo do setor empresarial brasileiro.

Segundo Santana (2001), essa mudança de postura do setor privado, a partir da criação da CEB, foi impulsionada pela percepção do setor de que as negociações em andamento durante os anos 1990 poderiam afetar diretamente seus interesses, o que levou “[...] as negociações internacionais e a política de comércio exterior adquirirem papel de destaque entre os empresários brasileiros [...]” (SANTANA, 2001, p. 171-172). Portanto, “a Coalizão Empresarial Brasileira é fruto da percepção de que os custos da não-mobilização em torno do processo decisório da ALCA poderiam ser maiores do que aqueles inicialmente estimados” (SANTANA, 2001, p. 173).

Desse modo, o empresariado passou a adotar a proposta negociadora do governo, baseada em um “gradualismo” e na preservação dos blocos econômicos regionais preexistentes à ALCA. Em outras palavras, essa posição buscava a manutenção do *status quo* e a predileção pela não negociação (SANTANA, 2001). A decisão do empresariado em apoiar essa posição negociadora teve

[...] um **sentido claramente instrumental** [...]. O apoio ao ‘gradualismo’ do processo ALCA encontra-se intimamente relacionado às **pressões empresariais domésticas pelas reformas estruturais da economia brasileira**, ou seja, em troca do apoio à já conveniente redução do ritmo negociador do projeto ALCA, o setor privado espera que o governo conclua as reformas econômicas propugnadas, em especial a reforma tributária, de tal sorte que diminua a incidência do denominado ‘custo Brasil’ sobre a indústria e, conseqüentemente, sobre as exportações brasileiras (ampliando as condições de competitividade nacional e internacional). (SANTANA, 2001, p. 173-174, grifos nossos).

Com o esvaziamento das negociações da ALCA ao término de 2003, já sob a gestão de Lula, e, tendo em paralelo a mudança comportamental dos europeus, que se tornaram dispostos a negociar a liberalização de seu mercado agrícola – principal ponto de interesse do setor empresarial brasileiro, especialmente do agronegócio –, a CEB tomou como prioridade a negociação do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia. No entanto, diferente do caso da ALCA, a possibilidade de concretude do acordo Mercosul-UE expôs as divergências internas à CEB, “sobretudo entre os setores industriais mais suscetíveis à concorrência europeia e os setores agrícolas exportadores” (BONOMO, 2006, p. 88).

Como aponta Santana,

[...] as divergências surgidas [no seio da coalizão] demonstram que **a Coalizão Empresarial é heterogênea** e vê-se, a todo momento, impelida a realizar barganhas e acomodações de interesses, por vezes conflitantes, que emergem entre seus integrantes. Em parte, pode-se atribuir tais dificuldades de coordenação ao fato de a Coalizão ser um projeto que ainda carece de amadurecimento, dado o passado de inação ou ações não concertadas que marcou a atuação do setor empresarial brasileiro em outras negociações internacionais. (SANTANA, 2001, p. 176, grifo nosso).

Apesar de relevante, a CEB limitou “[...] sua atuação [à manifestação de] posições [oficiais], em grande medida reativas à ação diplomática do governo brasileiro” (BONOMO, 2006, p. 92), sendo a crítica à atuação do governo Lula durante as negociações o principal aglutinador dos diferentes setores representados pela coalizão. Mesmo assim, ainda hoje a coalizão se mantém existente e ativa, sob coordenação da CNI, sendo um interessante mecanismo de acompanhamento de negociações por setores da agricultura, indústria e serviços em negociações de acordos comerciais e a possível mecanismo de influência nestes processos (CNI, 2021a), mas não com o mesmo apelo ora apresentado durante as negociações da ALCA.

Como aponta Tussie,

[...] não é exagerado afirmar que o empresariado se converteu em um interlocutor privilegiado do Estado no que diz respeito à integração regional e à política de negociações comerciais durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso [...]. (TUSSIE, 2013, p. 257).

Nesse sentido, pode-se afirmar que os acontecimentos da década de 1990 abriram um precedente para a maior articulação, mobilização e participação do empresariado nacional em temas de política externa e política comercial.

## 2.2 Agenda internacional da CNI e seus interesses na agenda de PEB

Desde os anos 2000, a CNI manteve, de forma independente à CEB, sua busca por um diálogo entre a sua agenda internacional e a agenda de política externa proposta pelo governo em exercício, de modo a favorecer e internacionalizar seus interesses particulares. Reconhecem-se como casos de destaque (a) o reconhecimento da China como economia de mercado; (b) o processo de entrada da Venezuela no Mercosul; (c) a ampliação de acordos de livre comércio com outras nações e/ou blocos regionais; (d) a flexibilização de negociações de acordos comerciais fora do Mercosul e, mais recentemente, (e) o apoio declarado à assinatura

do acordo Mercosul-União Europeia e à acessão do Brasil como membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No caso do reconhecimento, pelo Brasil, da China como uma economia de mercado, os debates giraram em torno do Memorando de Entendimento celebrado, em 2004, pelos dois países sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimento. Tal memorando implicava que o Brasil reconhecesse automaticamente a economia chinesa como uma economia de mercado. Todavia, tal ação afetaria os interesses empresariais brasileiros, trazendo custos na medida em que poderia coibir, caso necessário, a possível ação de empresários de adotarem medidas de salvaguarda e *antidumping*, o que se revelou um desejo do setor industrial, especialmente da área têxtil (FERNANDES, 2005).

Neste mesmo contexto, o então Presidente da CNI, Armando Monteiro Neto, defendia que o Brasil precisava se armar contra os chineses, cobrando do governo “a adoção de medidas de salvaguardas e *antidumping* contra as importações de produtos chineses, principalmente têxteis” (FERNANDES, 2005). Em entrevista a Adriana Fernandes, do Estado de São Paulo, Monteiro afirmou que

[...] o Brasil não pode ficar desarmado e esperando compensações e investimentos chineses ao preço do desmonte de setores da indústria brasileira que estão ameaçados. [...] A relação com a China ganhou uma conotação política com o reconhecimento do status de economia de mercado, mas agora, quando conhecemos a situação, e sobretudo o seu reflexo na indústria (isso) reclama uma ação efetiva do governo. (FERNANDES, 2005).

Houve, no âmbito do Legislativo, um Projeto de Decreto Legislativo<sup>10</sup> (PDL 01630/2005), elaborado e proposto pelo Deputado Federal Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), que propunha a sustação do Memorando de Entendimento entre os dois países, alegando que o reconhecimento da China como economia de mercado era precipitado e poderia gerar “graves desajustes no parque produtivo brasileiro” (PANNUNZIO, 2005). Todavia, a indústria divergiu com ressalvas do documento, apontando que apesar de ser contrária ao memorando, considerava que os custos políticos de sustar o documento seriam muito problemáticos (LIMA, M., 2011). Dessa forma, a CNI optou por deixar o memorando “caducar” e manter sua pressão ante o Executivo e o Legislativo para evitar tal reconhecimento em momento futuro. Em 2015 esse tema voltou a pauta do governo e a Confederação, mais uma vez, buscou atuar como um

---

<sup>10</sup> É uma “proposição que visa regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República” (CONGRESSO NACIONAL, 2023).

opositor, publicando diversos posicionamentos oficiais<sup>11</sup> em jornais e em seu site declarando-se contrária ao reconhecimento da China como uma economia de mercado, elencando os desafios que isso poderia trazer para a indústria nacional.

A adesão da Venezuela ao Mercosul foi outro tema relevante. A Indústria, especialmente a FIESP, temia que a retórica mais nacionalista e anti-imperialista de Hugo Chavez, promovesse uma politização do bloco e prejudicasse a assinatura de futuros acordos entre o bloco sul-americano e outros blocos e/ou países (BERRINGER, 2017; BOTÃO, 2023).

Em 2006, logo que o Mercosul aprovou a entrada da Venezuela no bloco, a CNI publicou uma nota, a qual indicava que

[...] a baixa participação do bloco em acordos mais relevantes do ponto de vista econômico significa dificuldades imediatas reduzidas nesta área. Contudo, os acordos em negociação e as iniciativas futuras estarão sujeitas à coordenação com o novo membro, o que deverá aumentar a dificuldade na definição de posições comuns do bloco nas negociações comerciais. O eventual relançamento das negociações do Mercosul-UE poderá ser um teste importante. As dificuldades intra-Mercosul na oferta de produtos industriais (ex: setor automotivo) e as negociações na área agrícola devem ganhar complexidade adicional com a entrada da Venezuela. Em particular, os entendimentos do Mercosul com os EUA. (CNI *apud* BERRINGER, 2017, p. 22).

Em relação aos acordos de livre comércio, a CNI costuma ter um posicionamento favorável à ampliação destes instrumentos. Um exemplo disso é o ininterrupto apoio da CNI ao acordo entre o Mercosul e a União Europeia, até mesmo em momentos em que o governo argentino ameaçava não aprovar as negociações entre os dois blocos. Segundo a própria instituição, os acordos comerciais são a melhor forma de abrir o mercado brasileiro a produtos estrangeiros, uma vez que a abertura é gradual e planejada, preservando a produção nacional de choques extremos. Além disso, são também uma forma de o país abrir novas frentes de negócio ao redor do mundo e com parceiros já estabelecidos.

Em 2013, a confederação considerava que a estagnação do governo Dilma em negociar novos acordos internacionais era um dos fatores responsáveis pela perda de competitividade da indústria nacional e queda nas exportações de manufaturados. Além disso, segundo a CNI, a ascensão dos chamados “mega-acordos”<sup>12</sup> internacionais de comércio, como o Acordo

---

<sup>11</sup> Para mais informações, verificar: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/cni-e-41-associacoes-rejeitam-reconhecimento-da-china-como-economia-de-mercado-em-2016/> e

<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/china-nao-e-economia-de-mercado-afirma-cni/>

<sup>12</sup> São chamados de mega-acordos porque ultrapassam a simples liberalização comercial, criando “[...] tarifas e cotas preferenciais para bens, assim como o acesso preferencial a serviços, para parceiros selecionados,

Transpacífico de Cooperação Econômica (TPP) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), pois, além de abarcarem um conjunto de países que, juntos, possuem peso econômico significativo, poderiam isolar ainda mais o Brasil e o Mercosul (BRASIL FICARÁ..., 2013a; THORSTENSEN; FERRAZ, 2014). O Brasil precisa, nas palavras da CNI, “[...] ter participação mais ativa nas negociações multilaterais, no fechamento de acordos bilaterais e nas mudanças de regras do MERCOSUL se quiser aumentar a fatia do país no comércio internacional” (BRASIL PRECISA..., 2013b).

Naquele momento, a negociação do TPP gerou preocupações dentro e fora do país. Este acordo, costurado sob a liderança dos Estados Unidos, “[...] tinha como principal propósito a redefinição das regras de comércio internacional” (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2017, p. 9), num cenário de crise do regime internacional de comércio promovido pela Organização Mundial do Comércio, abalada pelo impasse de suas negociações – especialmente a Rodada Doha. Portanto, o contexto

[...] contribuiu para a emergência de uma nova geração de acordos preferenciais de comércio. As negociações bilaterais e regionais se tornaram instrumento prioritário de dinamização do comércio internacional. Esses acordos passaram a reger aspectos comerciais e econômicos que não se limitam mais às barreiras tarifárias e ao acesso a mercados de bens e serviços, ampliando seus temas, incluindo áreas tanto direta quanto indiretamente relacionadas ao comércio. (THORSTENSEN; NOGUEIRA; ARIMA JÚNIOR, 2017, p. 11).

Constituído por doze países (Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Singapura, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã), que juntos, em 2014, somavam um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 28,14 trilhões e uma população superior a 800 milhões de pessoas, “o TPP seria a mais importante iniciativa comercial do Século XXI” (THORSTENSEN; NOGUEIRA; ARIMA JÚNIOR, 2017, p. 11), sendo que a aplicação de suas regras afetaria “[...] as relações de comércio e de investimento entre suas Partes e entre os demais países do mundo, possibilitando ganhos a uns e significativas perdas a outros” (THORSTENSEN; NOGUEIRA; ARIMA JÚNIOR, 2017, p. 11).

Além de contemplar os aspectos clássicos dos acordos de livre comércio, como disposições sobre acesso a mercados e tratamento nacional, o TPP também propunha aspectos contemporâneos do comércio de bens e serviços, como “[...] regras de origem, têxteis, facilitação de comércio, administração aduaneira, medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras

---

combinada a uma densa regulação de instrumentos para o comércio bilateral ou regional” (THORSTENSEN; FERRAZ, 2014, p. 6).

técnicas, comércio transfronteiriço em serviços e entrada temporária de empresários” (THORSTENSEN; NOGUEIRA; ARIMA JÚNIOR, 2017, p. 39), e de temas relacionados à

[...] inovação, à economia digital, à sustentabilidade e à eficiência do setor público. Assim, o TPP contém capítulos exclusivos sobre telecomunicações, comércio eletrônico, compras governamentais, concorrência, propriedade intelectual, padrões trabalhistas, meio ambiente, cooperação e construção de competitividade, desenvolvimento, pequenas e médias empresas, além de uma Declaração Conjunta sobre políticas macroeconômicas, que insere novos elementos para as relações entre câmbio e comércio. (THORSTENSEN; NOGUEIRA; ARIMA JÚNIOR, 2017, p. 39).

Ainda sobre o TPP, em 2015, a CNI, por meio de uma entrevista concedida por seu então gerente de comércio exterior, Diego Bonomo, ao Valor Econômico, informou que o acordo deveria “[...] começar a provocar desvio de comércio em favor dos países integrantes do acordo mesmo antes da sua vigência formal” (WATANABE, 2015). Isso preocupa a indústria porque o Brasil será consideravelmente afetado, uma vez que “[...] os 12 países do TPP foram origem de US\$ 60 bilhões em importações e US\$ 54 bilhões das exportações brasileiras [...]” (WATANABE, 2015) em 2014, ou seja, “[...] respectivamente, 26% da importação brasileira e 24% das exportações do país. Olhando especificamente manufaturados, os 12 países da TPP representaram 26% das importações (US\$ 47 bilhões) e 35% das exportações (US\$ 31 bilhões)” (WATANABE, 2015).

Segundo Vera Thorstensen, Thiago Nogueira e Mauro Arima Júnior. (2017, p. 49), outra consequência do acordo seria o impacto geopolítico e geoeconômico (de contenção do avanço chinês) que o tratado poderia gerar, como a replicação, em menor intensidade, do isolamento que o TPP colocaria à China aos demais países do BRICS, que poderiam passar por um “[...] processo de insulamento econômico, afastando-se progressivamente das redes de trocas comerciais, das cadeias globais de valor e dos fluxos de investimento”.

Para compreender melhor o que isso significaria, faz-se necessário, portanto, definir cadeias globais de valor. Segundo Vera Thorstensen, Lucas Ferraz e Leopoldo Gutierrez, a forma mais simplificada de defini-las seria como

[...] o conjunto de atividades necessárias a produção e entrega do produto ao consumidor final, incluindo serviços anteriores à produção como P&D, software, design, branding, financiamento, sistemas de integração de atividades, assim como serviços de pós-produção, tais como logística e serviços pós-venda. Existem cadeias orientadas pelo produtor, para produtos de alta tecnologia baseados em capital, e cadeias orientadas para o consumidor, para produtos de massa, baseados em salários reduzidos. (THORSTENSEN; FERRAZ; GUTIERRE, 2014, p. 66).

Ainda segundo os autores,

[...] algumas **características singulares das cadeias explicam a economia mundial recente**. A primeira é o *aumento da fragmentação da produção e consequente aumento da interdependência dos países*, uma vez que a competitividade das exportações reside na oferta de insumos de maneira eficiente, assim como no acesso a produtores finais e consumidores estrangeiros. Já a segunda é o fato de que *a especialização dos países tem se dado muito mais em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos*. A competição relevante de um país não se dá entre o produto doméstico contra o produto estrangeiro, mas sim, entre quais papéis desempenhar dentro da cadeia de valor. A terceira é *a nova estrutura de governança mundial*. A análise das cadeias permite a compreensão de que firmas e que países controlam e coordenam atividades produtivas ao longo de uma cadeia. (THORSTENSEN; FERRAZ; GUTIERRE, 2014, p. 79, grifo nosso).

Como apontado por Renato Baumann,

[...] os dados mostram que duas regiões participam apenas marginalmente dessas cadeias de valor: a África e a América Latina. No caso do Brasil, essa participação é não apenas limitada, como consiste predominantemente de provisão de matérias-primas para os processos produtivos. O país não participa de forma significativa da etapa mais nobre, a concepção de produtos, nem da segunda etapa mais nobre, a montagem dos produtos. (BAUMANN, 2014, p. 49).

Diante desse cenário, Baumann (2014, p. 50) reforça que não existe um processo de inscrição para participar dessas cadeias, restando apenas ao país interessado “[...] oferecer condições mais vantajosas para que os agentes privados as identifiquem, em comparação com as alternativas de outros países, e decidam investir aqui para exportar.” Em outras palavras, participar das Cadeias Globais de Valor não exige o país de

[...] assegurar endogenamente os seus fatores de competitividade, sendo o principal a capacidade de adaptar e criar produtos/serviços/tecnologia. A principal fonte e competitividade não é o baixo custo da mão de obra, mas a sua produtividade associada a sua qualificação e educação. (PEREIRA, 2014, p. 28).

Na mesma linha, Celio Hiratuka e Fernando Sarti (2017) afirmam que o ímpeto de políticas neoliberais de abertura comercial irrestrita

[...] não garantem automaticamente os benefícios de uma melhor inserção nas cadeias globais e devem ser articuladas com uma política de desenvolvimento mais ampla que assegure a geração de renda e emprego em segmentos mais

dinâmicos da atividade produtiva. (HIRATUKA; SARTI, 2017, p. 155, tradução nossa<sup>13</sup>).

Todavia, como ressaltado por Baumann (2014) e Pereira (2014) a configuração das Cadeias Globais de Valor não é aplicável a todos os segmentos produtivos. É necessário que sejam avaliados os ganhos da fragmentação, “[...] ao localizar tarefas em territórios que minimizem os custos”, com os custos da “coordenação global de tarefas” – uma vez que a “uniformidade de regras é essencial para que os custos de coordenação não aumentem” –, pois as cadeias globais de valor podem funcionar para um setor e não para outro (PEREIRA, 2014, p. 27).

Apesar das discussões sobre benefícios e custos em relação à inserção do país nas cadeias globais de valor, o lançamento do TPP, somado à grande pressão pública realizada pela CNI, teve um forte impacto na política externa brasileira implementada pelo governo Dilma, que, naquele momento, segundo discursos de bases de oposição ao governo, priorizava instâncias multilaterais, especialmente a OMC para questões comerciais. A FIESP era uma defensora vocal deste argumento, sendo que o presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação e embaixador aposentado, afirmava que o Brasil estava ficando para trás ao não se inserir nas cadeias produtivas globais a partir da negociação de acordos como o TPP (MELLO, P., 2013).

Barbosa ainda ressaltou, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo em fevereiro de 2013, que

[...] se a política do Governo Dilma visando ao fortalecimento da indústria nacional der certo, sem o Brasil estar integrado ao dinâmico intercâmbio da cadeia produtiva global, o máximo que o país pode almejar no longo prazo é manter a produção industrial para o mercado interno com medidas protecionistas, para compensar a maior competitividade dos produtos importados. O mundo não vai esperar o Brasil. **Ou o Brasil recupera o tempo perdido e reformula a sua estratégia de negociação comercial externa, ou vai tornar-se cada vez mais isolado no mundo real do comércio global e de investimentos.** (BARBOSA, 2013, grifo nosso).

Vale destacar que Rubens Barbosa, além de presidir o Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP, foi o principal assessor para assuntos de política externa e comércio exterior da campanha de Aécio Neves (PSDB-MG), opositor e concorrente de Dilma Rousseff durante as eleições presidenciais de 2014 (PUFF, 2014). Nesse sentido, o programa de governo de

---

<sup>13</sup> Do original: “[...] do not automatically guarantee the benefits of better integration into the global chains and have to be articulated with a broader development policy that assures the generation of income and employment in more dynamic segments of productive activity.”.

Aécio buscava atender os desejos do setor industrial, especialmente da FIESP, buscando uma maior inserção às cadeias globais de valor através de mudanças na política comercial do país e na postura negocial brasileira no âmbito dos acordos de liberalização e acesso à mercados.

A ascensão do TPP, bem como às críticas vocalizadas pela FIESP em relação às opções negociais do governo Rousseff, contribuiu para que a Confederação Nacional da Indústria fosse (e ainda é) favorável, e estimulasse o a gestão de Rousseff, a buscar negociações de acordos de livre comércio, em especial com os Estados Unidos, posição reforçada em pronunciamentos oficiais de membros diretores da instituição em 2013 e 2020. Dentre os argumentos do empresariado está a tese de que tal acordo tornaria a indústria brasileira mais competitiva e, somado a isso, reforçaria a relação bilateral e a ampliaria os investimentos entre os dois países (ROBSON..., 2013c).

Para avançar nessas negociações, o Brasil esbarra na própria estrutura da união aduaneira do Cone Sul. Segundo uma cláusula do Mercosul, seus membros não podem negociar acordos de livre comércio com outros países e/ou blocos econômicos individualmente. Aos olhos da CNI, essa questão já teve duas interpretações. A primeira, que prevaleceu entre os anos de 2011 e 2015, considerava necessário que houvesse uma flexibilização dessa cláusula, o que daria margem ao Brasil para negociar, individualmente, acordos comerciais com outros países. Segundo essa perspectiva, a importância do Mercosul para a economia nacional é extremamente relevante, no entanto, considera-se que o país não pode ficar restrito a um único cenário, que em muitas circunstâncias se apresentou insuficiente. Argumentava-se que o bloco sul-americano carecia de uma política comercial pragmática, o que vinha afetando negativamente o fluxo de mercadorias entre os seus membros e prejudicando diretamente a indústria brasileira (CNI DEFENDE..., 2015).

Em um segundo momento, uma postura cautelosa assume o posicionamento da CNI. Em 2016, quando o Ministério das Relações Exteriores, sobre o comando do então novo Ministro José Serra – empossado pelo governo interino de Michel Temer durante o período de afastamento da Presidente Dilma Rousseff por um processo de impeachment – passou a considerar a possibilidade de revogar a cláusula de negociações conjuntas de acordos comerciais que incluem preferências tarifárias com terceiros países, parcimônia foi a palavra de ordem. Segundo Carlos Abijaodi, então diretor da CNI, seria preciso entender melhor como se daria tal flexibilização e quais seriam seus impactos no futuro da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, a qual, no período, garantia ao Brasil uma reserva de mercado (MELLO, P., 2016).

Contudo, vale ressaltar que, independentemente dessas questões envolvendo a possibilidade de uma flexibilização que autorizaria o Brasil a negociar acordos individualmente, a CNI demonstrou interesse e buscou influenciar o governo a, junto dos demais componentes do Mercosul, iniciarem negociações para o estabelecimento de acordos comerciais entre o bloco e outros países, como (1) o Canadá – o que possibilitaria uma expansão do comércio e dos investimentos entre Brasil e Canadá, e auxiliaria na redução da posição competitiva desfavorável em relação a este (INDÚSTRIA..., 2018a) –; (2) o Irã – possibilitando uma ampliação dos vínculos institucionais entre a indústria brasileira e o país, tendo como prioridade a agenda econômica, de comércio exterior e de investimentos (CNI PROPÕE..., 2018b) –; e, ainda, uma possível integração do bloco com a (3) Aliança do Pacífico – o que ampliaria o comércio, investimentos e a presença da América Latina no mercado internacional (CNI DEFENDE..., 2018c) – e (4) com os países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) – um passo importante para a abertura comercial do Brasil e, conseqüentemente, maior inserção internacional da indústria (ACORDO..., 2019a).

Como sintetiza a própria CNI em sua Agenda Internacional da Indústria 2019, os

**[...] acordos comerciais são essenciais para aumentar o acesso a mercados, impulsionar as reformas internas, incrementar a competitividade industrial e alavancar a produtividade da economia.** Os acordos comerciais definem as regras que geram mais previsibilidade e segurança jurídica ao ambiente de negócios, equalizando condições de competição em mercados prioritários e facilitando o comércio e o fluxo de investimentos. (CNI, 2019b, p. 41, grifo nosso).

Vê-se, portanto, tentativas da CNI em fazer convergir sua agenda particular com a agenda do governo brasileiro, tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito internacional. No caso dos interesses externos, o foco é a agenda de política externa, a qual pode trazer ganhos não somente econômicos, mas também para a realização de transformações no Estado que são de interesses do setor e que garantiriam, via um processo de “*lock in*”, a preservação de um modelo institucional favorável aos interesses do empresariado industrial.

Na literatura de Relações Internacionais, o uso do termo “*lock in*” ganhou destaque com os textos de Stephen Gill no âmbito de seus estudos sobre o neoliberalismo disciplinar e o novo constitucionalismo dele decorrente (1995; 1998; 2002), nos quais o conceito designa o processo pelo qual as reformas de mercado, por meio de sua vinculação a normas e padrões internacionais, alcançam consolidação política no âmbito doméstico (via revisão

constitucional), uma vez que “a ideologia não é suficiente para garantir a supremacia neoliberal” (GILL, 1998, p. 24, tradução nossa<sup>14</sup>).

Essa estratégia é relevante especialmente em momentos de transição ou incerteza política (HIRSCHL, 2014), uma vez que

[...] envolve **mecanismos de pré-compromisso** para prender [*lock in*] não apenas os atuais governos e cidadãos nas reformas, mas, mais fundamentalmente, impedir que os governos futuros desfaçam as reformas [ora implementadas]. Dessa forma, seu propósito central é reconstruir os termos políticos e jurídicos pelos quais a governança e a responsabilidade operam não apenas no curto prazo, mas também no longo prazo (BAKKER; GILL *apud* MAY, 2014, p. 67, tradução nossa<sup>15</sup>, grifo do original).

Nesse sentido, a entrada do país na OCDE é compreendida como uma forma de institucionalizar uma agenda de interesse da CNI, devido às mudanças que as negociações durante o processo de acesso são capazes de promover internamente. Não por acaso este tópico é uma das prioridades da instituição desde 2019 e será explorado a seguir.

---

<sup>14</sup> Do original: “ideology is not enough to ensure neo-liberal supremacy”.

<sup>15</sup> Do original: “[...] involves pre-commitment mechanisms to lock in not only present governments and citizens into the reforms, but more fundamentally to prevent future governments from undoing the reforms. In this way its central purpose is to reconstruct the political and legal terms through which governance and accountability operate not only in the near term, but also in the longer run”.

### **3 COMPREENDENDO A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA**

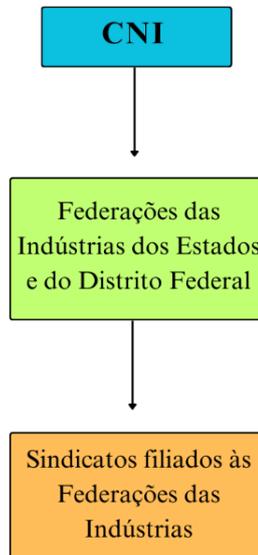
Neste capítulo, buscamos apresentar uma evolução histórica do comportamento da Confederação Nacional da Indústria, compreendendo sua atuação desde seu nascimento até o final do ano de 2022. Nesse período, observam-se mudanças em relação aos interesses e preferências defendidos pela instituição e, em especial, em seu relacionamento e convergências com governos e agendas específicas.

#### **3.1 A estrutura do sistema de representação de interesse do empresariado industrial brasileiro**

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) se apresenta como a representante máxima da indústria brasileira, tendo como missão “defender e representar a Indústria na promoção de um ambiente favorável aos negócios, à competitividade e ao desenvolvimento sustentável do Brasil” (CNI, 2021b, p. 3). Criada em 12 de agosto de 1938, a CNI tem como objetivo central coordenar os interesses do empresariado industrial e representá-los junto as instâncias do Estado brasileiro, além de promover estudos sobre categorias econômicas da indústria (CNI, 2021b).

Conforme o Capítulo 2, artigo 8º do Estatuto da Confederação Nacional da Indústria, o Sistema Confederativo da Representação Sindical da Indústria é formado pela CNI, que ocupa o posto de liderança máxima, seguido das Federações Estaduais filiadas à confederação e dos sindicatos filiados as federações (CNI, 2021b). Todo o sistema segue os mesmos princípios: (1) ter personalidade jurídica própria e autonomia financeira, administrativa e patrimonial; (2) em questões relacionadas ao plano nacional, seguir as deliberações ou posições aprovadas pelo Conselho de Representantes da CNI; (3) buscar uma sintonia de ações e manifestações da confederação e das federações; (4) manter uma alternância de poder; (5); proibição do exercício de atividades político-partidárias; (6) proibição de exercício simultâneo de cargo de dirigente sindical patronal e emprego na respectiva entidade sindical; (7) manter uma gestão de acordo com os padrões éticos e das políticas de *compliance* e integridade (CNI, 2021b).

**Figura 1 – Estrutura do sistema confederativo da representação sindical da indústria**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Estatuto da CNI (2021b)

A Confederação dispõe de uma estrutura técnica e administrativa responsável pelo seu suporte e funcionamento e está organizada basicamente em quatro órgãos: o Conselho de Representantes, a Diretoria, o Conselho Fiscal e o Comitê de Ética. Além destes, existem o Fórum Nacional da Indústria<sup>16</sup>, os Conselhos Temáticos<sup>17</sup> e o Conselho Estratégico<sup>18</sup>, todos de caráter consultivo (CNI, 2021b).

O Conselho de Representantes é a mais alta instância deliberativa da CNI e é constituído por dois delegados representantes de cada Federação Estadual filiada. Ele se reúne, “[...] no mínimo, quatro vezes por ano, mediante convocação do Presidente [da CNI, que também preside o Conselho] ou por 1/5 (um quinto) das Federações filiadas, para deliberar sobre matérias constantes do edital de convocação” (CNI, 2021b, p. 16). Dentre as suas diversas responsabilidades, destacam-se:

[...] I. traçar a política geral e as diretrizes estratégicas da CNI e acompanhar sua implementação; II. aprovar programas de trabalho para a CNI; III. aprovar a proposta anual do orçamento e suas retificações; IV. tomar e julgar as contas de cada exercício financeiro apresentadas pela Diretoria, com parecer do

<sup>16</sup> Tem como objetivo apoiar a “[...] formulação de estratégias e políticas sobre matérias de interesse da indústria e da economia brasileira [...]” (CNI, 2021b, p. 24).

<sup>17</sup> Tem como objetivo “[...] assessorar e subsidiar a Diretoria no posicionamento sobre questões de interesse da indústria [...]” (CNI, 2021b, p. 24).

<sup>18</sup> Tem como objetivo “[...] potencializar a participação empresarial nas questões de interesse estratégico da indústria [...]” (CNI, 2021b, p. 24).

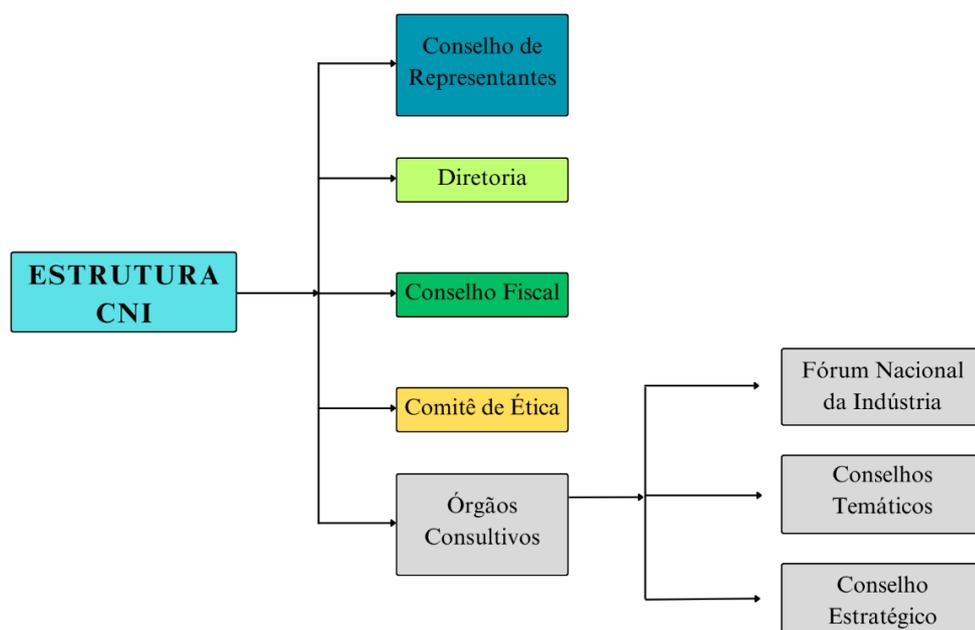
Conselho Fiscal; V. aprovar o relatório de atividade de cada exercício, apresentado pela Diretoria; [...] VII. eleger e empossar os membros da Diretoria e do Conselho Fiscal e decidir, em grau de recurso, as questões relativas ao processo eleitoral; VIII. suspender ou eliminar de seus quadros Federações filiadas; [...] XIV. discutir e votar as proposições apresentadas pelos seus membros e pela Diretoria; [...] XVIII. autorizar a filiação da CNI a entidades ou organismos internacionais de características e finalidades similares ou conexas; [...] XXI. dissolver a Confederação [...]. (CNI, 2021b, p. 14-16).

A Diretoria é a instância executiva da CNI e é composta por 10 cargos, destacando-se o de Presidente da Confederação e de cinco Vice-Presidentes Executivos (um para cada região do país), sendo todos eleitos pelo Conselho de Representantes para um mandato de quatro anos, passível de reeleição (CNI, 2021b). Dentre as suas competências, destacam-se:

[...] I. administrar a Confederação; II. Dar execução às deliberações do Conselho de Representantes; III. Cumprir e fazer cumprir o [...] Estatuto; [...] XV. Deliberar sobre qualquer matéria que lhe for submetida pelo Presidente, respeitadas as competências do Conselho de Representantes. (CNI, 2021b, p. 19-20);

O Conselho Fiscal é responsável por acompanhar e examinar o movimento econômico-financeiro da CNI, e ao Comitê de Ética compete, de modo geral, zelar pelo cumprimento do Código de Conduta Ética da confederação (CNI, 2021b).

**Figura 2 – Estrutura organizacional da CNI**



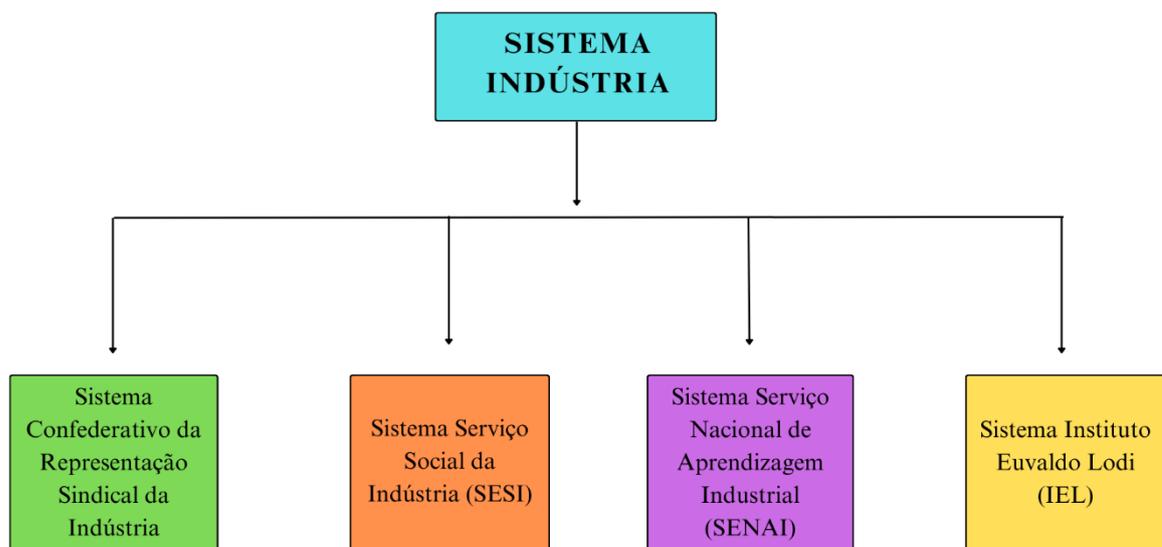
Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Estatuto da CNI (2021b)

Além de sua estrutura confederada, a CNI regula também o Sistema Indústria, que

[...] buscará desenvolver ações integradas com as associações setoriais de âmbito nacional da indústria, para fins de cooperação técnica e institucional, intercâmbio cultural e de realização de atividades conjuntas ou coordenadas em favor dos interesses gerais ou setoriais da indústria, podendo celebrar protocolos e instrumentos congêneres. (CNI, 2021b, p. 11).

O Sistema indústria é constituído pelo Sistema Confederativo da Representação Sindical da Indústria (CNI, Federações e Sindicatos), pelo Sistema Serviço Social da Indústria (SESI), pelo Sistema Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pelo Sistema Instituto Euvaldo Lodi (IEL), sendo todos eles compostos por órgãos/entidades em nível nacional (coordenados pela CNI) e regional (coordenados pelas Federações Estaduais).

**Figura 3 – Composição do Sistema Indústria**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Estatuto da CNI (2021b)

Face ao sistema confederativo liderado pela CNI, faz-se necessário indicar quais os direitos das Federações Estaduais filiadas à CNI:

[...] I. integrar o Conselho de Representantes por meio de seus delegados [geralmente o presidente da federação ou um representante deste]; II. convocar o Conselho de Representantes [...]; III. submeter ao exame da Diretoria da CNI questões de interesse da indústria ou institucionais; IV. solicitar apoio da CNI nos casos de interesse das suas atividades; V. ter acesso a serviços de que dispuser a CNI, nas condições que vierem a ser estabelecidas; VI. defender, coordenar e representar os interesses da indústria

dos respectivos Estados, perante as instâncias públicas e privadas. (CNI, 2021b, p. 12).

São deveres das Federações Estaduais filiadas à CNI:

[...] I. cumprir o [...] Estatuto, bem como as deliberações do Conselho de Representantes e da Diretoria da CNI; II. pagar as contribuições estipuladas pelo Conselho de Representantes e as impostas por lei, nos respectivos prazos; III. manter a simetria dos respectivos estatutos com o da CNI, respeitadas as peculiaridades regionais; IV. contribuir para o alcance dos objetivos da CNI e de suas filiadas; V. informar aos sindicatos que lhes são filiados as posições e manifestações aprovadas pelo Conselho de Representantes ou pela Diretoria da CNI; VI. informar à CNI de suas ações, posições e manifestações que envolvam interesses comuns às demais federações; VII. manter as suas representações no Conselho de Representantes. (CNI, 2021b, p. 12-13).

Uma vez exposta, de maneira geral, a estruturação atual da Confederação Nacional da Indústria, é relevante considerar o processo de desenvolvimento, defesa de interesses e relacionamento da CNI com as instituições do Estado brasileiro ao longo do tempo. Propõe-se, portanto, uma compreensão histórica da CNI desde sua fundação, em 1935, até o fim do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

### **3.2 Compreensão histórica da CNI: de símbolo do corporativismo à fragmentação de percepções e interesses (1930-1985)**

Com a criação da CNI em 1938, estabelece-se um sistema de representação de interesses do setor industrial brasileiro à nível nacional. À época, já existiam, nos centros industriais do país, organizações regionais como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN, a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG (FARIA, 2016). Todavia, ao ser ratificada pelo Decreto Federal nº. 12.321, de 30 de abril de 1943, a CNI se consolidou como associação sindical patronal de grau superior e de representação em nível nacional, congregando as federações estaduais e seus respectivos sindicatos através da Carta de Sindicalização (GUILMO, 2017).

A Confederação, portanto, emergiu como um símbolo do corporativismo promovido pelo Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), sendo ele “entendido como uma relação de mão dupla entre o Estado e a entidade de classe, e que desde os anos 30 teve papel importante na interação de trabalhadores e empresários industriais com o Estado [...]” (LEOPOLDI, 1999, p. 115). Por ter sido o primeiro a se adequar ao modelo corporativista promovido pelo governo,

o empresariado industrial conquistou acesso privilegiado aos espaços de decisão política de áreas como tributação, legislação trabalhista e sindical, política industrial e comércio exterior, o que vinculou a representação corporativa dos industriais às principais políticas dos anos 1930 e 1940, as quais eram, supostamente, de formulação exclusiva do poder Executivo (LEOPOLDI, 1999).

É a partir das reformas promovidas durante a Era Vargas que o empresariado industrial brasileiro se tornou um protagonista da política nacional (GUILMO, 2017), sendo que a consolidação da relação empresário-Estado contribuiu para o crescimento e desenvolvimento do país naquele período (LEOPOLDI, 1999). Não obstante, o relacionamento corporativista entre Estado e empresariado industrial envolveu ambos em diversos espaços e de intermediação de interesses pouco democráticos e reservados à elite econômica, excluindo trabalhadores assalariados e demais organizações abrangentes do empresariado (DELGADO, 2010).

Juntamente ao seu maior papel junto a burocracia estatal, a CNI buscou ampliar sua presença nos estados afim de ganhar uma abrangência, de fato, nacional. Este objetivo foi um desafio para instituição, uma vez que a industrialização integrada a nível nacional foi tardia, especialmente em regiões afastadas dos grandes centros do poder econômico e político. A primazia do processo industrial foi dada às regiões Sul e Sudeste, e posteriormente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, relegadas no processo de desenvolvimento nacional. Contudo, em menos de 20 anos após a primeira Carta de Sindicalização, todas as federações da região Nordeste já tinham sido confederadas, sendo responsáveis por grande participação na Presidência da CNI desde então (GUILMO, 2017). Este é fator relevante, pois com o ingresso das federações de estados periféricos do país, promoveu-se, em certa medida, um contrapeso ao poder que a FIESP detinha dentro da confederação e, também, em nível nacional (LEOPOLDI, 1999).

À medida que a CNI conquista uma posição de liderança junto ao empresariado industrial, agregando os diversos interesses empresariais em torno de um objetivo comum, ela expande sua atuação para os diversos estados brasileiros, organizando uma base de mobilização empresarial em todo o País. Dá-se início à formação de uma **entidade política privada, suprapartidária, com autonomia econômica e grande capacidade de influência junto ao Estado e seus entes federativos**. (FARIA, 2016, p. 231, grifo nosso).

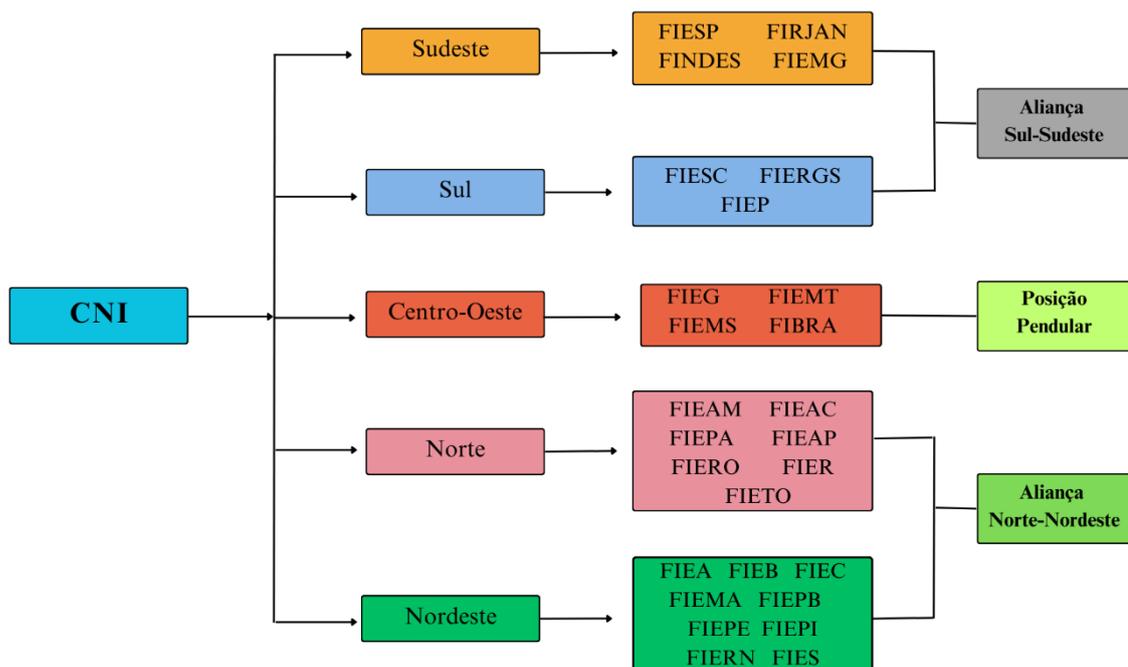
Todavia, mesmo com a consolidação da CNI como a representação máxima do empresariado industrial, permanecia – e ainda permanece – uma disputa de protagonismo entre ela e a FIESP. Nas palavras de Diego Bonomo, ex-Gerente Executivo de Assuntos Internacionais da CNI (2017-2021), essa disputa é “estrutural e permanente” (BONOMO,

2023a). O argumento da CNI é de que ela é a Confederação e, portanto, é a entidade máxima para falar em nome da indústria brasileira, uma vez que todas as Federações são seus membros. Às Federações cabe falar em nome das indústrias estaduais (BONOMO, 2023a).

A FIESP, por sua vez, argumenta que ela, sozinha, representante de 40% da indústria nacional e, que junto de seus vizinhos do Sul e do Sudeste, representa 80% da indústria nacional. Apesar de todo esse peso econômico, as federações dessas regiões nunca conseguem eleger o Presidente da CNI. Isso ocorre porque, na maioria das vezes, ele é eleito por uma chapa dominada pela aliança entre as Federações do Norte e Nordeste (mais numerosas, ou seja, juntas reúnem mais votos que o Sul e o Sudeste). A região Centro-Oeste muitas vezes ou adota uma posição pendular entre uma aliança e outra, ou, então, se dispersa entre os dois grupos, não seguindo integralmente um lado. Portanto, a partir dessa perspectiva, para as Federações do Sul e do Sudeste, encabeçadas pela FIESP, a presidência da CNI é ilegítima, uma vez que não representa, de fato, a voz dos estados industriais (BONOMO, 2023a).

Para equilibrar as tensões entre as duas instituições, elaborou-se um *modus vivendi*: se a aliança Norte-Nordeste se une e decide quem é o Presidente da CNI, a aliança Sul-Sudeste mantinha, até 2010, como Vice-Presidente da Confederação o Presidente da FIESP. Esse foi o compromisso firmado para tentar equacionar a disputa entre ambas (BONOMO, 2023a).

**Figura 4 – As alianças dentro da CNI**



Fonte: Elaborado pelo autor

Vale destacar que para além de suas funções como coordenadora e representante da classe industrial, a CNI também promovia – e ainda promove –, de forma ativa e frequente, estudos e análises sobre estratégias para o desenvolvimento econômico e industrialização do país (FARIA, 2016), sendo que a instituição “só diminuiu suas publicações no período de Ditadura Militar, e hoje é uma das entidades patronais com maior número de publicações abertas ao público” (GUILMO, 2017, p. 13).

A coesão do empresariado industrial, sob a égide do corporativismo, em prol do nacional-desenvolvimentismo, que atingiu seu ápice entre as décadas de 1950 e 1960, começa a se fragilizar a partir da década de 1970, debilitando a capacidade de liderança da CNI na condução de negociações com o Estado. “A radicalização do debate entre nacionalistas e internacionalistas trazida para o interior das organizações industriais (...) aprofundou a cisão no sistema corporativista” (LEOPOLDI *apud* GUILMO, 2017, p. 21).

Os internacionalistas compunham o bloco do empresariado favorável à presença do capital estrangeiro no país, especialmente “nos segmentos cuja dependência tecnológica revela ser decisiva no êxito do processo produtivo” (FARIA, 2016, p. 245), como os setores automobilístico, aeronáutico, farmacêutico e de bens de capital. Por outro lado, os nacionalistas compunham o grupo empresarial familiarizado com o nacional-desenvolvimentismo, apesar de impor ressalvas “à preponderância dos interesses públicos em detrimento do capital privado, e demandam maior protagonismo à iniciativa privada nacional” (FARIA, 2016, p. 245). Entre os dois blocos, encontrava-se o grupo composto por empresários atuantes em ramos da infraestrutura econômica, os quais se sentiam beneficiados pela relação de dependência com o Estado brasileira, buscando a manutenção do *status quo* (FARIA, 2016).

Essa multiplicidade de visões e interesses impediu a CNI de construir um posicionamento comum entre seus componentes, o que resultou no fortalecimento de estratégias setoriais da política industrial, beneficiando segmentos específicos em detrimento de uma política nacional ampla. Somado a isto, começa a surgir, mesmo entre os nacionalistas, uma onda de expansão do pensamento liberal, desencadeada pela insatisfação com o controle exercido pelo Estado (FARIA, 2016). Portanto, como afirma Eli Diniz (2016, p. 163), “apesar da heterogeneidade do setor empresarial e de suas divergências internas, observa-se, no que se refere à dimensão ideológica, [que começava a se formar uma] certa confluência em torno dos princípios neoliberais”.

### 3.3 A transição democrática e a reorganização do empresariado industrial

O fim do regime autoritário e a piora da situação econômica impulsionaram uma mudança de posição por parte do empresariado industrial, que passou a defender a retomada do regime democrático e, também, a se aproximar do pensamento neoliberal. Este era visto como uma opção interessante, visto que reduziria o intervencionismo do Estado na economia e reafirmaria os princípios de autonomia do capital privado (FARIA, 2016). Todavia, vale ressaltar que essa abordagem da prática neoliberal não foi unanimidade entre o setor.

Se tiveram um papel decisivo na rejeição do modelo consagrado da presença estatal, os empresários revelaram-se incapazes de exercer liderança do processo de mudança em direção à nova concepção de desenvolvimento. Em grande parte, **a posição favorável ao mercado e à desestatização não chegou a configurar-se como um projeto alternativo consistentemente integrado em torno de determinadas propostas básicas.** (DINIZ, 2016, p. 134, grifo nosso).

O bloco nacional-desenvolvimentista era contrário à desregulamentação profunda proposta pelo modelo neoliberal e, nesse contexto, buscou constituir uma instituição autônoma, com visões próximas às suas preferências e interesses. Surge então, em 1989, já fora da égide do corporativismo devido às reestruturações colocadas pela Constituição de 1988, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), como uma segunda voz da indústria, defendendo ainda os interesses do capital privado, mas com uma abordagem mais branda e concedendo destaque ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento (FARIA, 2016). Portanto, como apontam Eli Diniz e Renato Boschi (2016, p. 124), houve um “[...] rompimento no equilíbrio da representação dos interesses industriais que a estrutura corporativa representou ao longo de cinco décadas de existência”, simbolizado pelo fim do monopólio da representação, via CNI, imposto pelo Estado.

Vis à vis as mudanças de pensamento sobre qual a melhor abordagem de desenvolvimento o país deveria adotar, foi exigido do setor industrial um esforço renovador, promovendo-se então um processo de modernização e revitalização. Esse movimento foi impulsionado pelas federações estaduais, especialmente a FIESP, e acabou atingindo também a própria CNI. Aperfeiçoou-se os mecanismos de representação e renovou-se o “quadro de dirigentes, desalojando lideranças tradicionais e substituindo-as pelos líderes de segmentos mais dinâmicos, identificados com uma proposta de revitalização do capitalismo brasileiro” (DINIZ, 2016, p. 135).

Todo esse processo ocorria concomitantemente ao processo de reestruturação do

Estado brasileiro, marcado por um contexto econômico extremamente adverso. Vivia-se o esgotamento do modelo de substituição de importações e do desenvolvimentismo através da industrialização protegida. Somado a isso, a Crise da Dívida Externa durante o governo José Sarney (1985-1989) e as dificuldades econômicas domésticas, como as elevadas taxas de inflação, prejudicavam um processo de recuperação econômica e impulsionamento do setor produtivo.

Estes fatos contribuíram para o transcurso do projeto de renovação da indústria. Foi a partir daí que estes atores ampliaram, ainda mais, sua visibilidade política e assumiram papel ativo junto às elites político-partidárias e governamentais (DINIZ, 2016). Desta forma, mesmo com a extinção do corporativismo pela Constituição de 1988, a elite empresarial manteve participação direta nos negócios do Estado, ou candidatando-se à cargos eletivos do Legislativo e do Executivo, em nível federal e estadual, ou ingressando na administração pública a convite de presidentes ou governadores, assumindo chefias de ministérios e/ou secretarias de governo (DINIZ, 2016).

A partir de 1990, o empresariado brasileiro passou a se empenhar em um processo de mobilização e organização, sendo que a CNI teve papel central como impulsionador desse movimento, motivado por uma confluência de processos políticos e econômicos que marcaram o período (MANCUSO, 2007a). No campo político, a ascensão do primeiro Presidente da República eleito por voto popular depois de vinte anos de ditadura militar – e sua passagem relâmpago pelo gabinete presidencial –, bem como a ascensão de novos atores e agendas no campo político brasileiro contribuíram para uma movimentação do empresariado industrial vis-à-vis a promoção de seus interesses.

No campo econômico, a virada liberal iniciada pelo governo Collor (1990-1992) e a ampliação da abertura econômica ao comércio internacional, gerou otimismo e preocupações de setores diversos, promovendo mobilizações em prol de uma ação coletiva coordenada para a defesa da produção nacional (MANCUSO, 2007a). Iniciava-se, portanto, os ciclos de abertura comercial e econômica da década de 1990.

O primeiro ciclo, que foi de 1987 a 1994, buscava romper com o legado econômico do regime militar brasileiro, baseado essencialmente no processo de industrialização protegido, e com a implementação, ainda no governo Sarney, da primeira onda de reduções tarifárias de importação. Com a chegada de Collor à presidência, aprofundou-se esse processo de reestruturação da economia e do comércio brasileiros, promovendo uma acelerada liberalização unilateral do comércio exterior e eliminando barreiras não tarifárias às importações. Nesse contexto, passou-se a priorizar as negociações para uma integração sub-regional do Cone Sul,

a qual culminou na criação do Mercosul em 1991, bem como alterou-se as posições brasileiras no âmbito da negociação multilateral da rodada Uruguai do GATT, diminuindo a postura desenvolvimentista e obstrucionista da diplomacia brasileira.

No segundo ciclo, que foi de 1995 a meados de 2004, além de o novo governo Fernando Henrique Cardoso considerar a liberalização comercial como uma ferramenta auxiliar da política macroeconômica, passou-se a vê-la também como um potencial instrumento de barganha na demanda pela abertura dos mercados considerados principais para os setores exportadores do país. Nesse sentido, o país engajou-se em três negociações comerciais de grande envergadura: uma hemisférica (ALCA), uma birregional (Mercosul-UE) e uma global/multilateral (rodada Doha, no âmbito da recém-criada OMC).

Em suma, no âmbito doméstico, a década de 1990 foi marcada por reformas e mudanças nas políticas nacionais que buscavam um processo de estabilização econômica e liberalização comercial. Como apontam Veiga e Rios,

[...] a liberalização comercial unilateral e a definição de um acordo de integração sub-regional (Mercosul) antecederam a adoção de um bem-sucedido programa de estabilização macroeconômica (o Plano Real). Privatizações e outras reformas microeconômicas foram incluídas no menu de política públicas. (VEIGA; RIOS, 2018, p. 84).

O período de liberalização comercial unilateral, que foi de 1990 a 1993, extinguiu uma gama ampla e diversa de barreiras não tarifárias, sendo esse processo um reflexo de uma estreita interação da política doméstica

[...] com os movimentos na frente de negociações externas: a participação do Brasil nas negociações multilaterais da Rodada Uruguai – onde o Brasil consolida em 35% as tarifas de todos os produtos industriais; o aprofundamento do processo de integração sub-regional, com a criação do Mercosul; e a adoção de metodologia automática e universal de liberalização comercial intra-zona, em detrimento do modelo de liberalização setorializado e limitado da tradição dos acordos da Aladi. (VEIGA, 2002, p. 84);

As estratégias dos governos Collor e Cardoso foram condicionadas por fatores domésticos e externos, como a economia internacional e o ambiente político em que ela evoluiu, sendo que na área comercial, por exemplo, o impacto derivou da

[...] onda liberal que esteve na origem de diversas experiências de liberalização unilateral dos regimes de comércio e investimento na América Latina. A estratégia brasileira também sofreu a influência do ‘ciclo’ do regionalismo aberto, que dominou a região durante os anos 90. (VEIGA; RIOS, 2010, p. 6).

Segundo os autores, esta liberalização comercial eliminou um “extenso conjunto de barreiras não tarifárias” (VEIGA; RIOS, 2018, p. 85), mas

[...] não desencadeou um afastamento mais decisivo em relação à tradição protecionista e esteve longe de gerar uma dinâmica de liberalização do comércio capaz de levar a uma profunda revisão do padrão dominante de integração do Brasil à economia internacional. (VEIGA; RIOS, 2018, p. 86).

Esse movimento liberalizante da década de 1990 gerou uma

[...] estrutura de proteção do valor agregado industrial fortemente heterogênea, em termos inter-setoriais, beneficiando os mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores: automobilístico, eletroeletrônico, têxtil e confecções e bens de capital. A relevância desta característica é reforçada pelo fato de que sobreviveram e foram criados, ao longo da década [de 1990], regimes setoriais de incentivo ao investimento e à produção, que beneficiam, entre outros, setores já favorecidos por níveis importantes de proteção comercial, na fase pós-abertura. (VEIGA; RIOS, 2010, p. 5).

A partir de 1995, como consequência desses movimentos de liberalização e abertura, consolidou-se

[...] uma postura neoativista nos campos do comércio exterior e da política industrial que se estendeu para além das medidas emergenciais justificadas pela lógica conjuntural macro ou microeconômico. Essa mudança estabeleceu os limites das reformas liberalizantes no Brasil nos campos da política comercial e industrial. Sem uma reversão clara no processo de liberalização, a política comercial passou a refletir cada vez mais a ideia de que os efeitos negativos da liberalização comercial eram significativos e ainda não haviam sido absorvidos pela indústria. Além disso, estavam previstos riscos consideráveis em qualquer nova medida que pudesse aumentar a abertura dos mercados domésticos de bens e serviços. (VEIGA, 2001, p. 3).

Diante do exposto, emergia, em suma, um novo cenário nacional, marcado, em função da abertura econômica, por um ambiente empresarial com alto grau de competição – algo inédito no Brasil –, o que induziu a uma mobilização conjunta do empresariado brasileiro, encabeçada pela CNI, sem precedentes (MANCUSO, 2007a). A primeira expressão dessa articulação, a qual tem presença relevante até hoje no discurso do empresariado, especialmente do industrial, foi a construção da agenda para redução do chamado Custo Brasil, que resume “[...] o conjunto de fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país frente às empresas localizadas em outros países” (MANCUSO, 2007b, p. 21).

São componentes da agenda redução do Custo Brasil:

[...] excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica, legislação trabalhista inadequada [aos interesses da indústria], sistema tributário que onera a produção, elevado custo de financiamento da atividade produtiva,

infraestrutura material insuficiente e infraestrutura social ineficiente. (CNI *apud* MANCUSO, 2007b, p. 28).

A agenda sintetizada na redução do Custo Brasil desde então tem sido “uma das principais demandas do empresariado industrial ao poder público para favorecer o crescimento econômico do país, em geral, e o fortalecimento da indústria em particular” (MANCUSO, 2007b, p. 27). Portanto, a “redução do Custo Brasil é entendida pelos industriais como uma condição *sine qua non* para tornar suas empresas mais competitivas – seja no mercado interno, seja no mercado externo” (MANCUSO, 2007b, p. 28).

A segunda expressão da articulação coletiva do empresariado brasileiro na década de 1990 foi a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), também encabeçada pela CNI, para acompanhar e defender os interesses dos produtores nacionais dos mais diversos setores durante as negociações para a criação da ALCA, a qual ampliaria ainda mais o processo de abertura comercial do país. Nesse sentido, aqui expõe-se o desejo do empresariado brasileiro de participar dos processos de tomada de decisão em política externa, demandando do Executivo maior espaço de discussão junto ao Ministério das Relações Exteriores, responsável pelo desenvolvimento das posições brasileiras em negociações internacionais, como discutido no capítulo anterior.

Em síntese, pode-se dizer, de modo geral, que a década de 1990 marca uma mudança de contexto. No nível global, o fim da Guerra Fria e consequente desmantelamento da União Soviética contribuíram para a ascensão de uma Nova Ordem Mundial, baseada na crença da suposta unipolaridade dos Estados Unidos e do neoliberalismo como ideal matriz econômica a ser adotada. A globalização impulsionou novas questões, atores e agendas, que passaram a ter mais espaço e destaque nas arenas internacionais, exigindo uma readaptação da política externa, econômica e social das nações e de seus atores domésticos.

No nível regional, o período foi marcado um momento de profunda crise econômica e política, com a ascensão de novas lideranças populistas e modernizadoras (como Collor no Brasil, Menem na Argentina e Gortari no México). Visando uma maior integração e, também, um caminho para solucionar o adverso cenário econômico, a região adotou uma postura do chamado “regionalismo aberto”, lançando diversas negociações de acordos de livre comércio, como a ALCA, e de blocos econômicos, como o MERCOSUL e o NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte). Diretamente inseridos na área imediata de influência dos Estados Unidos, os governos latino-americanos buscaram um realinhamento em relação à superpotência, aderindo ao receituário macroeconômico do Consenso de Washington, visto

como a solução para crise econômica e recuperação estrutural das finanças destes países.

Internamente, o Brasil experienciava os primeiros anos de governos civis eleitos pela população, todavia nem sempre estáveis politicamente. O símbolo dessa instabilidade foi impeachment do Presidente Collor, primeiro presidente civil depois de 20 anos de ditadura militar e, também, o primeiro a ser destituído do cargo após a redemocratização. Somado a isso, o contexto de crise econômica personificado na “década perdida” (anos 1980) impulsionou as gestões da década de 1990 a adotarem uma matriz econômica neoliberal, promovendo a abertura unilateral da economia e do comércio brasileiros. Além disso, novos atores e agendas emergiram no debate político, ampliando o escopo democrático das decisões. O país adotou uma postura de aproximação aos Estados Unidos, considerado uma referência unipolar, cultural e social, adentrando nos rumos da globalização, seguindo as regras do Consenso de Washington e aderindo aos mais diversos regimes internacionais.

Esse cenário de mudanças globais, regionais e nacionais exigiu adaptações por parte do empresariado nacional, não somente em suas posturas, mas também dentro de suas organizações. Vale destacar que na CNI,

[...] seus líderes decidiram se afastar de sua abordagem anterior elitista e de cima para baixo em relação a seus membros. Em vez disso, reorganizou-se sua estrutura e comportamento para enfrentar os desafios colocados aos industriais sob as condições de liberalização do mercado e globalização. Seus líderes decidiram desenvolver um processo inclusivo de ampla consulta com suas federações de estados membros, bem como indivíduos da comunidade empresarial por meio de fóruns em rede, como o Encontro Nacional da Indústria, o Fórum Nacional da Indústria, a Coalizão Empresarial Brasileira e o RedIndústria. Hoje, [a CNI] mantém um processo permanente de diálogo dentro desses fóruns e conselhos que alimentam a articulação dos interesses dos industriais com o governo e o legislativo. (DOCTOR, 2016, p. 182, tradução nossa<sup>19</sup>).

### **3.4 A inflexão dos anos 2000: a indústria nos marcos do neodesenvolvimentismo**

A liberalização comercial unilateral adotada pelo Brasil no início dos anos 1990 marcou uma ruptura no histórico das políticas industrial e comercial do país, a qual simbolizou uma mudança de sinal no significado da abertura para os agentes econômicos: a competição

---

<sup>19</sup> Do original: “[...] its leaders decided to move away from its earlier elitist and top-down approach towards its members. Instead, it reorganised its structure and behaviour to address the challenges industrialists faced under conditions of market liberalisation and globalisation. Its leaders decided to develop an inclusive process of extensive consultation with its member state federations as well as individuals in the business community via network-like forums, such as the Encontro Nacional da Indústria, Fórum Nacional da Indústria, Coalizão Empresarial Brasileira and RedIndústria. Today, it maintains a permanent process of dialogue within these forums and councils that feed into the articulation of industrialists’ interests to the government and legislature.”

com produtos importados como um instrumento de política industrial (VEIGA, 2002). Isso é relevante, uma vez que a tradição de política industrial e de comércio, até então, resumia-se na “proteção do mercado doméstico contra a concorrência externa” (VEIGA, 2002, p. 83).

Nesse contexto, ganhou espaço o debate acerca dos benefícios e malefícios da abertura comercial, fato que marcou o perfil de atuação da indústria na virada do século.

De um lado, os defensores da abertura comercial a ela atribuem os ganhos de produtividade e o aumento da competitividade obtidos pela indústria, ao longo da década. De outro, os críticos da liberalização veem na abertura ‘precipitada’ a origem não só das dificuldades por que a indústria passou nesta década, mas até mesmo de um processo de ‘desindustrialização’, cujo paradigma seria o setor de bens de capital. (VEIGA, 2002, p. 86).

De fato, as consequências do processo de abertura foram diversas, e o debate aponta méritos e deméritos. Segundo Pedro da Motta Veiga, dentro os méritos está o fato de que a liberalização comercial foi condicionante para os avanços evolutivos da indústria brasileira, contribuindo para a o estabelecimento de um ambiente de negócios marcado

[...] por um grau de contestabilidade dos mercados muito superior àquele vigente durante as décadas anteriores, tornando a busca de aumentos de produtividade e de competitividade um objetivo central das estratégias empresariais. Além disso, a liberalização comercial constituiu uma pré-condição essencial para a drástica redução dos níveis de inflação, posterior a julho de 1996. (VEIGA, 2002, p. 86).

Todavia, a abertura da economia também gerou um “acirramento da concorrência no mercado interno” (MANCUSO, 2007b, p. 43), o que impactou setores industriais de formas distintas. Os mais afetados pela concorrência com os produtos importados foram, em grande medida, os segmentos que utilizam os fatores de produção mais escassos no Brasil – capital e tecnologia. Como resume Wagner Mancuso,

[...] falência, fusão, alienação e ajuste foram as respostas oferecidas pelas empresas industriais do país, que não ficaram imunes ao cenário da concorrência ampliada que prevaleceu nos anos 1990. O resultado do doloroso processo de adaptação foi uma estrutura industrial depurada, entretanto o Brasil não presenciou um movimento de desindustrialização. (MANCUSO, 2007b, p. 39).

Vale destacar, contudo, que há avaliações diversas sobre esse processo de liberalização, muitas delas com perspectivas distintas sobre o quão positivo ele foi. Um dos argumentos dessas vozes dissonantes é de que o processo de liberalização financeira e abertura comercial, somado à consequente integração da economia ao padrão de acumulação dos países desenvolvidos, aprofundou o movimento de desindustrialização que o país começava a

experimental e passou a consolidar a vocação primário-exportadora nacional (HAFFNER; SILVESTRE, 2016). Esse processo teria sido impulsionado “pela financeirização da riqueza e redistribuição geográfica da indústria em escala global, de acordo com as condições e prerrogativas de acumulação do capital financeiro” (HAFFNER; SILVESTRE, 2016, p. 74).

Outro argumento contrário aos benefícios da abertura unilateral promovida na década de 1990 é de que ele contribuiu para a interrupção do processo de *catching up*<sup>20</sup> da indústria brasileira, promovendo um prematuro processo de desindustrialização e retomada de um perfil agropecuário e de serviços para a economia brasileira (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016). Todavia, “[...] o setor industrial é o responsável por sustentar e realimentar o processo de desenvolvimento econômico até que o país consiga, de fato, concretizar a convergência relativa (*catching up*)” (BRESSER-PEREIRA; NASSIF; FEIJÓ, 2016, p. 500). Em outras palavras, sem indústria, sem desenvolvimento econômico.

Como sintetiza Marcelo Milan,

[...] estas reformas pró-capital e pró-finanças [levadas a cabo na década de 1990] representaram um grande divisor de águas para a reestruturação do capitalismo brasileiro. O Estado, em vez de fornecer bens e serviços baratos para o capital industrial (incluindo o capital aplicado no setor agrícola), estava agora dedicado a promover as transferências de juros para a finança (incluindo o capital industrial financeirizado) e mão de obra barata para o capital industrial e comercial. A oligarquia tinha agora uma fração dominante diferente, com financistas e rentistas em substituição à burguesia industrial e comercial. Por óbvio, a burguesia industrial adaptou-se a esta nova tendência da acumulação, tornando-se cada vez mais financeirizada (BRUNO *et al.* 2011). Ficou claro que, apesar do aumento da disciplina do trabalho, por meio de taxas de desemprego mais elevadas e contenção salarial, a burguesia industrial não poderia competir com os capitais estrangeiros sem todo o arsenal de medidas de apoio do Estado. (MILAN, 2016, p. 102).

Bresser-Pereira (2013, p. 26) destaca que com as mudanças promovidas na década de 1990, uma parte do empresariado, ainda que minoritária e com baixa influência política, “[...] se transformou em rentista, seja porque venderam suas empresas à multinacionais, seja porque as conservaram em estado de dormência, enquanto equilibravam suas contas com os rendimentos financeiros.”. Isso é relevante para compreendermos a pluralidade de interesses dentro do setor industrial, que, como demonstrado, para uma pequena parcela, distancia-se de questões produtivas e se aproxima de políticas que beneficiem lucros rápidos derivados do mercado financeiro e dos interesses das multinacionais.

---

<sup>20</sup> De forma simplificada, o *catching up*, também conhecido como convergência relativa, é o processo em que a economia dos países em desenvolvimento se aproxima do nível de riqueza acumulada dos países desenvolvidos, a partir do acúmulo de infraestrutura, equipamentos e tecnologia (BASTOS, E., 2015).

Como aponta Diego Bonomo (2023b), a CNI representa todas as empresas industriais, agroindustriais (parte fabril) e de alguns setores de serviços, como o de construção. Estão incluídas nesse bojo tanto as empresas nacionais quanto as estrangeiras. Todavia, como já ressaltado, a voz da indústria nacional dentro da Confederação é muito maior e relevante para a formação de suas decisões e ações do que a voz das indústrias de capital estrangeiro. Estas estão marcadamente representadas dentro de associações setoriais, e comportam-se como se fossem nacionais, pois competem com suas subsidiárias irmãs em outros países. Em outras palavras, “o capital é majoritariamente estrangeiro, mas a atuação é um espelho da atuação de uma empresa nacional” (BONOMO, 2023b).

Uma estratégia da CNI para atender aos interesses de todas as empresas industriais instaladas no Brasil foi criar o Fórum de Competitividade das Exportações, o qual conta apenas com empresas, e não com associações setoriais ou Federações estaduais. Neste foro, não há distinção de capital, de modo que são reunidas grandes empresas nacionais e estrangeiras que exportam a partir do Brasil.

Face a todas essas perspectivas e aos resultados insatisfatórios da economia e dos setores produtivos ao final do século XX, a retórica nacional-desenvolvimentista retoma fôlego entre o empresariado industrial, fortalecendo-se dentro da própria CNI, o que promoveu, paulatinamente, uma retomada do posicionamento desenvolvimentista do setor (FARIA, 2016).

A deficiente capacidade demonstrada pelo Estado neoliberal, para promover o aumento da competitividade da indústria, leva a CNI a retomar um posicionamento favorável a uma maior participação do Estado na defesa do crescimento econômico e produtivo do País. Ou seja, o segmento industrial reconsidera a atuação do Estado enquanto ator estratégico na expansão da atividade industrial, o que sinaliza a **formação da agenda industrial neodesenvolvimentista**, já no final da década de 1990 (BOSCHI; GAITAN, 2008). (FARIA, 2016, p. 246, grifo nosso).

Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, um candidato historicamente visto com desconfiança pelo empresariado brasileiro devido ao seu discurso socialista, uma correção de rotas foi colocada em prática. Adotou-se um programa neodesenvolvimentista, o qual buscava estimular o crescimento econômico do país “sem romper com as restrições impostas pelo modelo econômico neoliberal que ainda predomina em nível nacional” (BOITO e BERRINGER, 2014, p. 96). Em outras palavras, haveria um maior papel do Estado como indutor do desenvolvimento, mas sem romper com o tripé macroeconômico estabelecido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e baseado no modelo neoliberal.

Como apontam Armando Boito e Tatiana Berringer,

[...] o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da era do capitalismo neoliberal. O neodesenvolvimentismo (1) dá origem a um nível de crescimento econômico que, embora muito superior ao observado na década de 1990, é, no entanto, consideravelmente mais modesto do que o proporcionado pelo antigo desenvolvimentismo; (2) confere menor importância ao mercado interno; (3) atribui menos importância às políticas que desenvolvem a planta industrial local; (4) aceita as estruturas impostas pela divisão internacional do trabalho, promovendo assim, sob novas condições históricas, a reativação de uma função anterior do capitalismo brasileiro, a exportação de commodities primárias; (5) tem menor capacidade de redistribuição de renda; e (6) é dirigido por uma fração da burguesia que perdeu até mesmo o menor interesse em atuar como uma força anti-imperialista. (BOITO e BERRINGER, 2014, p. 97).

Estabelecia-se, portanto, um pacto doméstico liderado pelo governo, sendo composto essencialmente pelo financiamento público promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), apoio significativo ao agronegócio, mineração, indústria e infraestrutura, e as elites financeiras. Todos se beneficiaram da expansão do mercado externo decorrente das ações do governo (PECEQUILO, 2021).

O neodesenvolvimentismo do governo Lula foi marcado pelo

[...] crescimento econômico impulsionado em boa medida pelo fortalecimento do mercado interno de consumo de massa e desenvolvimento social [...], [bem como pela] maior presença do Estado na regulação da economia. (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 140).

Desse modo,

[...] o governo Lula da Silva buscou **destravar o capitalismo** brasileiro, por meio do **desenvolvimento com inclusão social**, com a retomada em grande parte do ‘velho projeto desenvolvimentista que remonta à década de 1930 e que só foi interrompido nos anos 1990’ (Fiori, 2007, p. 259). (KLEMI; MENEZES, 2016, p. 141, ênfases originais).

Conforme essa abordagem neodesenvolvimentista avançava, o pensamento do empresariado industrial gradativamente também caminhava nesse sentido, e a CNI conseguiu se reposicionar como ator central do setor privado na “articulação política junto ao Estado, [... reconquistando] sua influência no processo de formulação da política industrial” (FARIA, 2016, p. 320). Inicia-se por tanto, durante a gestão de Armando Monteiro (presidente da CNI de 2002 a 2010), uma estreita aliança entre a CNI e o Estado brasileiro “[...] em torno de uma proposta neodesenvolvimentista para o crescimento produtivo do país” (FARIA, 2016, p. 105), a qual começou a se fragilizar em meados de 2007.

Até 2007, a aliança desenhada por Monteiro e Lula gerou benefícios à CNI.

Ademais do alinhamento entre a CNI e as proposições políticas do Estado, os mecanismos de participação política são ampliados. Nesse sentido, cabe destacar a retomada da participação da CNI no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), presidido pelo MDIC [Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços] a partir de 2004, e também dos fóruns de competitividade industrial. Esse estreitamento na aliança política entre a CNI e o Estado, em prol de uma abordagem neodesenvolvimentista da política industrial, recebe o apoio da FIESP. [...] as disputas internas entre a CNI e a FIESP são amenizadas. Inclusive o IEDI estreita seu posicionamento com a CNI e a FIESP, tendo em vista a convergência dessas instituições em torno do pensamento neodesenvolvimentista. Esse novo contexto, porém, não significa que haja unicidade quanto a tendência internacionalista de alguns grupos industriais e o posicionamento nacionalista, por vezes inclusive protecionista, de outros grupos empresariais. Ainda assim, essa transição política favorece a retomada da liderança da CNI junto ao empresariado industrial, após quase 20 anos de fortes divergências de opinião política e interesses econômicos. (FARIA, 2016, p. 327).

Todavia isso começa a mudar, de forma sutil e gradual, durante o segundo mandato, sendo que é a partir de 2010 que o posicionamento favorável da CNI à aliança começa a ser questionado, especialmente pela FIESP, o que simbolizou uma nova fragmentação na liderança interna da CNI (FARIA, 2016). O que motivou o início da debilidade da aliança entre CNI e Estado foi a crescente intervenção deste nos mecanismos de mercado (FARIA, 2016). Desde os anos 2000 o Estado vinha se posicionando como um ator investidor, escolhendo as “empresas campeãs nacionais<sup>21</sup>” e se tornando

[...] acionista – majoritário ou minoritário – desses empreendimentos produtivos até então pertencentes ao setor industrial privado. Nesse período [2000 a 2007], gradativamente também é incentivada a criação de novas empresas estatais, retomando uma tendência de estatização da economia e eventualmente concorrendo com a iniciativa privada. Dito de outra forma, o

---

<sup>21</sup> A política das “empresas campeãs nacionais” foi empreendida pelo governo Lula durante seu segundo mandato e continuada por sua sucessora, Dilma Rousseff, objetivando combater os efeitos da crise de 2008 “com estímulos ao investimento e usar o Estado para transformar empresas nacionais em companhias competitivas no mercado global” (COMO EMPRESAS..., 2016), baseando-se em uma política similar desenvolvida pela Coreia do Sul entre as décadas de 1960 e 1990. Esses incentivos eram dados através de linhas de créditos subsidiados oferecidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Foram selecionadas empresas que, na visão do governo, tinham potencial para ganhar projeção internacional. Dentre elas, destacam-se no segmento frigorífico a JBS Friboi, BRF e a Marfrig; no segmento da construção a Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa; no segmento do aço a Gerdau; no segmento financeiro o Banco do Brasil e o Itaú; no segmento da logística a EBX; no segmento da comunicação a Oi; no segmento das indústrias extrativistas a Vale e a Petrobras. Estas empresas são poderosas em assuntos globais e regionais, implantando seus interesses e influenciando na formulação de políticas que lhes favoreçam. Diferentemente de outros segmentos empresariais, que demandam uma organização ou confederativa ou federativa de representação, essas empresas, devido seu peso econômico e influência política, atuam através de um lobby individual, com contatos estreitos e diretos com políticos e instâncias governamentais (TUSSIE, 2013). Vale destacar que algumas dessas empresas estavam diretamente envolvidas nos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava-Jato da Polícia Federal do Brasil.

Estado deixa de se posicionar como ator estratégico para incentivar o protagonismo do setor produtivo privado e se torna um proprietário de empreendimentos produtivos, direto ou indiretamente, por meio de ações, o que lhe assegura influência sobre as práticas de mercado e também acesso às estruturas de participação política originalmente concebidas para a iniciativa privada. Essa intervenção estatal também ocorre por meio do controle de preços, como nos casos da tarifa de energia elétrica e da gasolina. Diante desse contexto, aumentam [a partir de 2007] as críticas do empresariado industrial acerca da crescente interferência do Estado nos mecanismos de mercado. (FARIA, 2016, p. 323)

Somado a isso, observa-se no discurso do empresariado industrial, como apontado por Fernando Exman (2007) no jornal *Gazeta Mercantil*, um descontentamento com as ações e políticas do governo Lula, sendo a falta de eficiência da política comercial brasileira um dos principais pontos de reclamação. O cerne dessa insatisfação estava no fato de

[...] apesar da extensa agenda de negociações comerciais em que o Brasil está envolvido, o País vem enfrentando dificuldades em obter resultados substantivos em termos de novo acesso a mercados em qualquer das frentes negociadoras em que participa. (EXMAN, 2007).

A partir da retomada desse papel empreendedor do Estado, marcada por uma “[...] gradativa estatização de alguns segmentos produtivos e, conseqüentemente, um maior intervencionismo estatal nas decisões de mercado” (FARIA, 2016, p. 333) o empresariado industrial passa a se sentir marginalizado, percepção que é agravada pelos “desafios de competitividade decorrentes do Custo Brasil e da dependência por importações de bens e insumos tecnológicos” (FARIA, 2016, p. 333), os quais seguem sem a solução demandada pelo setor.

Iniciou-se, também, um processo de perda de espaço do setor no processo de formulação de políticas públicas, especialmente após a crise financeira global de 2008, no qual a CNI sentia que seus interesses seriam preteridos vis-à-vis os interesses de outros setores econômicos (como o agronegócio) e sociais (como os movimentos sociais trabalhistas, tradicionalmente vinculados ao PT e que passariam a ter mais espaço durante a gestão de Dilma Rousseff) (DOCTOR, 2017). Portanto, é neste contexto de insatisfação que a CNI passa, em 2009, a criticar a política industrial em execução pelo Estado, reformulando sua posição anterior e fragilizando a aliança público-privada desenvolvida por Monteiro e Lula, a qual caminhava gradativamente para sua ruptura (FARIA, 2016).

### 3.5 O rompimento da aliança

O intervencionismo estatal nos mecanismos de mercado, que já vinha incomodando o empresariado industrial, foi ampliado como uma estratégia do governo para estimular a economia e mantê-la vigorosa frente a crise global de 2008. Concomitante a isso, cresceu dentro da CNI o nível de divergências entre visões de desenvolvimento e promoção da indústria. Retornava então o debate entre os nacionalistas e os internacionalistas.

Entre 2007 e 2008, parte do empresariado industrial, especialmente os voltados para uma reconstrução da indústria, a qual seja “capaz de agregar serviços tecnológicos aos seus produtos e alinhada com novas tendências internacionais de uma economia baseada na capacidade de inovação [...]” (FARIA, 2016, p. 336), assumiu posição favorável ao capital estrangeiro, indo na contramão da tendência nacionalista do pensamento neodesenvolvimentista em voga na instituição desde o início dos anos 2000 (FARIA, 2016). Ou seja, se o setor já se encontrava em um contexto de fragmentação na aliança entre Estado e empresariado industrial, decorrente da perda de hegemonia das instituições de cúpula, como a CNI, “no processo de formulação política, da predominância dos interesses do capital financeiro e multinacional nos processos de desestatização, bem como da incapacidade estatal para enfrentar os desafios do Custo Brasil” (FARIA, 2016, p. 336), com a divergência interna o posicionamento estratégico de liderança da CNI ficou ainda mais debilitado.

No mesmo período,

[...] a atividade industrial experimenta uma gradativa desaceleração e a indústria de transformação perde participação no PIB nacional. Em parte, essa desaceleração decorre da crise financeira internacional de 2008 e 2009, quando há uma retração nas exportações da indústria brasileira, que se caracteriza pela comercialização de commodities e outros produtos de baixa intensidade tecnológica. Entretanto, a crise da produtividade da indústria nacional também é impactada pelo Custo Brasil, que se mantém elevado e encarece os produtos fabricados no País, tornando-os menos competitivos comercialmente no mercado internacional (FIESP-DEPECON, 2015). Esse cenário é agravado pela baixa efetividade das políticas industriais, o que por sua vez decorre da baixa capacidade do Estado para articular um complexo conjunto de políticas públicas, incentivos estatais e mecanismos de participação (Bielschowsky, 2013, IPEA, 2014). (FARIA, 2016, p. 112).

Marca-se a partir deste período (2010-2011), de forma ainda sutil, o início do processo de inflexão no comportamento do empresariado industrial brasileiro, o qual passa a questionar a efetividade do modelo neodesenvolvimentista em trazer ganhos concretos ao setor. A queda nos índices do setor, a desaceleração da economia e os fracos resultados da participação da

indústria no PIB e no balanço comercial tornaram-se motores de insatisfação do empresariado com a condução da política industrial. Além disso, esses resultados revelavam a incapacidade do Estado em alterar a condição de semiperiferia do país no contexto da divisão internacional do trabalho (FARIA, 2016).

Sinais definitivos de mudança apareceram pela primeira vez em demandas feitas em 2010 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) por políticas de apoio ao aumento da participação do Brasil no comércio internacional de bens manufaturados, especialmente maior integração nas cadeias produtivas globais. A CNI definiu claramente suas prioridades de política, tanto no âmbito doméstico (tratando de questões sistêmicas de competitividade) quanto no exterior (promoção de exportações, acesso estável a mercados externos e uma nova estrutura institucional para comércio exterior e negociações comerciais). (DOCTOR, 2017, p. 647, tradução nossa<sup>22</sup>).

Portanto, a percepção do empresariado industrial era de que seus interesses estavam sendo marginalizados pelo governo. Nesse sentido, a CNI passou, a partir de 2011, a intensificar sua atuação junto aos poderes Legislativos e Executivo, promovendo encontros anuais para disseminação das propostas do setor, materializadas na Agenda Legislativa da Indústria, documento produzido anualmente e que condensa as principais agendas de interesse e caminhos sugeridos pelo setor ao legislativo federal. Além disso, ampliou-se a partir da legislatura de 2011, a bancada empresarial no Congresso Nacional, de modo a fortalecer a agenda de interesses do setor produtivo no legislativo (FARIA, 2016).

Em 2010, Armando Monteiro deixou a presidência da CNI, sendo o mineiro Robson Braga de Andrade, então presidente da FIEMG, eleito como novo presidente da instituição. Desde 1995, quando o Presidente da CNI era o paulista Mario Amato, não se tinha um representante da aliança Sul-Sudeste chefiando a Confederação. A eleição foi marcada pela habilidade de Braga em conseguir aglutinar em sua base de apoio tanto a aliança Sul-Sudeste quanto a aliança Norte-Nordeste, fato relevante, visto que ele gozava não somente do apoio das Federações dos estados mais industrializados do país como também das Federações menores.

No mesmo ano, Dilma Rousseff foi eleita Presidente da República, dando continuidade aos 8 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Ela assumiu a gestão do Estado em um ambiente otimista, com resultados econômicos positivos e consideráveis taxas de crescimento do PIB. Todavia, “[...] sustentar o crescimento após superar os primeiros efeitos

---

<sup>22</sup> Do original: “Definitive signs of change first appeared in demands made in 2010 by the National Confederation of Industry (CNI) for policies to support increasing Brazil’s participation in international trade in manufactured goods, especially greater integration into global production chains. The CNI clearly stated its policy priorities, both domestically (addressing systemic competitiveness issues) and abroad (export promotion, stable access to foreign markets, and a new institutional framework for foreign trade and trade negotiations).”

da crise exigiria mudanças na política econômica para se ajustar às dinâmicas da economia mundial” (MARQUETTI *et al.* 2020, p. 121, tradução nossa<sup>23</sup>). Além disso, Dilma encontrou um contexto diferente do vivenciado pela gestão anterior. Conjunturalmente, a bonança experimentada pelo boom das commodities havia se encerrado e a Europa enfrentava uma crise na zona do Euro sem precedentes, decorrente da Crise de 2008.

Apesar dos descontentamentos com os resultados da gestão Lula, a CNI manteve-se como um dos sustentáculos do governo Dilma. Todavia, a relação entre ambos foi marcada por um comportamento volátil, ora baseado em críticas ora baseado em elogios. Logo no primeiro ano da gestão Rousseff, a entidade patronal declarou que o apoio do governo à indústria era disperso e pouco eficiente (APOIO DO..., 2011). Segundo a CNI, as ações governamentais estavam ainda voltadas à substituição de importações e não à promoção de exportações de maior valor agregado, destacando-se o posicionamento demasiadamente defensivo do país em negociações comerciais e a excessiva carga tributária imposta aos setores exportadores (APOIO DO..., 2011).

Posteriormente, com o lançamento do Plano Brasil Maior, programa governamental que objetivava incentivar o desenvolvimento industrial, tecnológico e do comércio exterior, a CNI não poupou elogios ao governo, apontando que a iniciativa recolocaria “a indústria como eixo do desenvolvimento do país, além de capacitar a indústria brasileira para a concorrência internacional” (RODRIGUES, 2011).

Como aponta André Singer, estavam presentes durante o primeiro mandato de Rousseff

[...] a abertura de caminhos para a recuperação industrial, os esforços de industrialização plena, a crença na indispensabilidade do planejamento estatal, a desconfiança das forças espontâneas do mercado, a decisão do Estado de quais setores expandir e o papel público em seu financiamento [...]. (SINGER, 2020, p. 153, tradução nossa<sup>24</sup>).

Com o passar do tempo, as avaliações negativas da Nova Matriz Econômica (NME) promovida por Dilma – e proposta, quase em sua integralidade pela FIESP, fato quase sempre ignorado – tornaram-se superiores aos elogios tecidos pelos apoiadores do governo. A NME visava a “redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e

---

23 Do original: “[...] sustaining the growth after overcoming the first effects of the crisis would have required changes in economic policy to adjust to the emerging dynamics of the world economy.”

24 Do original: “The clearing of paths for industrial recovery, the efforts at full industrialization, the belief in the indispensability of state planning, the distrust of spontaneous market forces, the decision by the state of which sectors to expand, and the public role in its financing [...]”

crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada” (BASTOS, P., 2017, p. 3).

Contudo, os resultados esperados não ocorreram e, já em 2012, teve início um período de declínio econômico e retomada de “[...] uma tendência de longo prazo de estagnação econômica que começou na década de 1980, com anos de taxa de crescimento moderadas intercalados com períodos de baixo crescimento ou estagnação e recessão” (MILAN, 2016, p. 76). Somado a isso, as críticas ao ativismo estatal feitas por diversos setores econômicos e instituições (muitos deles ligados ao mercado financeiro), bem como pela mídia de massa brasileira, “[...] criaram o clima ideológico necessário para forçar uma virada neoliberal” (SINGER, 2020, p. 156, tradução nossa<sup>25</sup>).

Paradoxalmente, grande pressão para uma virada neoliberal veio do setor industrial, justamente no período em que políticas a favor do setor vinham sendo aplicadas (SINGER, 2020). Ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de Rousseff, os industriais, tradicionalmente inseridos na coalizão produtivista – a qual objetiva especialmente “[...] acelerar a taxa de crescimento por meio da intervenção estatal, levando a reindustrialização e permitindo uma distribuição mais rápida da renda” (SINGER, 2020, p. 156, tradução nossa<sup>26</sup>) – passaram a se aproximar da coalizão rentista e se afastar do governo.

O bloco rentista “[...] visava manter o Brasil alinhado à receita neoliberal e na órbita do grande capital internacional e da liderança geopolítica dos EUA” (SINGER, 2020, p. 156, tradução nossa<sup>27</sup>). Portanto, pode-se considerar como um dos principais atrativos dessa visão a receita neoliberal, especialmente a defesa do não-intervencionismo estatal nos mecanismos de mercado, uma das grandes preocupações do setor industrial desde 2007. Nesta percepção, a frequente intervenção do governo na economia em prol de avançar em sua proposta econômica – de certo modo desenhada pelo próprio setor – estaria “[...] inviabilizando o investimento e gerando desconfiças” (SINGER, 2020, p. 157, tradução nossa<sup>28</sup>).

A partir de 2014 foi integrada à agenda mínima da CNI a questão da redução dos gastos públicos. A preocupação do setor industrial com o desequilíbrio fiscal era crescente, bem como com os altos custos da máquina pública (CAMAROTTO; RODRIGUES, 2014; FARIA, 2016).

---

25 Do original: “[...] created the ideological climate needed to force a neoliberal turn.”

26 Do original: “[...] accelerate the growth rate through state intervention, leading to reindustrialization and allowing a faster distribution of income.”

27 Do original: “[...] aimed to keep Brazil aligned with the neoliberal recipe and within the orbit of large international capital and U.S. geopolitical leadership.”

28 Do original: “[...] making investment infeasible and creating distrust.”

Passou-se a defender, também, uma flexibilização das leis trabalhistas (MOTA, 2013; MENGARDO, 2014; SINGER, 2020).

No âmbito da política externa ações similares foram tomadas, quando

[...] alguns empresários industriais reclamando dos juros altos e do real supervalorizado se opunham cada vez à abordagem dos chamados países bolivarianos da América do Sul, enquanto outros reclamavam tanto do terceiro-mundismo quanto das mudanças na política monetária e cambial que, em tese, favoreceriam a indústria [...]. (BASTOS; HIRATUKA *apud* PECEQUILO, 2021, p. 7, tradução nossa<sup>29</sup>).

Face aos primórdios da crise econômica, o governo tinha preferência pela solução de assuntos internos e pouco interesse por temas externos, em especial aqueles que não trariam ganhos tangíveis em curto-prazo (SARAIVA, 2014). Rousseff queria uma diplomacia que trouxesse resultados econômicos rápidos, auxiliando na recuperação econômica do país, dando uma nova orientação a Política Externa Brasileira: uma diplomacia de resultados (CASARÕES, 2020).

As eleições presidenciais de 2014 foram marcadas por uma aguda polarização entre o candidato de centro-direita, Aécio Neves (PSDB-MG), e a candidata de centro-esquerda que buscava a reeleição, Dilma Rousseff. Tal polarização decorreu da crise econômica pela qual o país passava, bem como pelo pelas manifestações populares contrárias ao aumento das passagens dos transportes públicos em 2013, mas depois adquiriram pautas difusas, dentre elas um movimento anti-governo e anti-PT liderado por novos movimentos populares de direita, como o Movimento Brasil Livre (MBL) (SINGER, 2015; MILAN, 2016).

Aécio Neves colocava-se como a antítese do governo Dilma. Sua campanha era baseada em uma agenda econômica liberalizante, característica do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). No campo da política externa, a agenda do candidato de oposição buscava “reestabelecer o [...] tradicional caráter de política Estado, visando o interesse nacional [...]” (COLIGAÇÃO..., 2014, p. 52). O programa privilegiava a aproximação do país com os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, bem como com os países asiáticos mais destacados economicamente e pela ampliação e diversificação da relação com países em desenvolvimento. Além disso, propunha uma nova estratégia de negociações comerciais bilaterais, regionais e globais, de modo a “[...] por fim ao isolamento do Brasil, priorizando a

---

<sup>29</sup> Do original: “[...] some industrial entrepreneurs complaining about high interest rates and an overpriced real were increasingly opposed to the approach to the so-called Bolivarian countries of South America, while others complained of both Third Worldism and the changes in monetary and exchange-rate policy that, in theory, would favor industry [...]”

abertura de novos mercados e a integração do Brasil às cadeias produtivas globais” (COLIGAÇÃO..., 2014, p. 52).

O projeto internacional da candidatura de Aécio Neves ia na direção das demandas de setores econômicos, como a FIESP, que cobravam do governo Dilma uma maior participação em negociações de acordos regionais, especialmente após o lançamento do TPP e o suposto isolamento do país no âmbito das negociações comerciais, além do fim da suposta “ideologização” e “bolivarianismo” da política externa dos governos do PT (BERRINGER, 2022).

Nesse cenário pouco favorável à reeleição do governo, Lula buscava aconselhar publicamente sua sucessora, a fim de angariar apoio de setores econômicos que se dividiam entre Aécio e Eduardo Campos/Marina Silva (PSB). Como aponta Fernando Limongi,

[...] o ex-presidente manteve o hábito de aconselhar publicamente a pupila [Dilma]. Dessa feita, ele insistiu que o problema era relação com o empresariado, que era necessário antecipar o anúncio de alterações nos rumos da economia, que o ministro da Fazenda, Guido Mantega, deveria ser substituído por alguém mais afinado com os humores do mercado. Dilma, de forma atabalhoada, indicou que acatava a recomendação e que, se reeleita, Guido Mantega perderia o cargo. (LIMONGI, 2023, p. 48).

Apesar dos esforços da oposição, no dia 26 outubro de 2014, Dilma Rousseff foi reeleita para seu segundo mandato com uma estreita margem de votos (51,6%), tendo “grande rejeição na maioria das regiões industrializadas e a forte oposição durante a campanha eleitoral indicava que, além das dificuldades econômicas, a presidente enfrentaria dificuldades políticas” (MARQUETTI *et al.* 2020, p. 126, tradução nossa<sup>30</sup>) nos anos que se seguiriam. A grande base de apoio do governo era, de fato, seu eleitorado de esquerda, mas, a CNI ainda permanecia como um parceiro, não mais tão íntimo, da gestão.

Houve grande surpresa quando a equipe de Dilma anunciou que trocava sua equipe econômica a partir de 2015, nomeando Joaquim Levy como chefe do Ministério da Fazenda. Levy vinha do setor financeiro e tinha posições marcadamente identificadas como pró-mercado. A tentativa do governo foi a de acalmar os mercados e se aproximar da elite econômica nacional. O governo ia então na contramão do que tinha prometido em sua campanha eleitoral, adotando uma política econômica alinhada ao modelo neoliberal: austeridade e ajuste fiscal (MARQUETTI *et al.* 2020).

A decisão da Presidente pouco agradou seus correligionários. Como aponta Limongi,

---

<sup>30</sup> Do original: “[...] great rejection in most industrialized regions, and the fierce opposition during the election campaign indicated that, in addition to economic hardship, the president would face political difficulties [...]”

[...] Dilma ignorou deliberadamente as diretivas anunciadas pela Executiva do PT. A escolha de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, apelidado de ‘mãos de tesoura’ por petistas durante o primeiro governo Lula, gerou descontentamento generalizado entre dirigentes e intelectuais ligados ao partido. (LIMONGI, 2023, p. 55).

Todavia pouco foi melhorado na situação econômica do país com a adoção da nova política encabeçada por Levy.

Um aumento nos preços domésticos no final de 2015, devido entre outros à correção dos preços administrados de energia e uma forte depreciação da moeda, com especulação do capital financeiro, fez com que a taxa de inflação quebrassem o limite superior do regime de inflação pela primeira vez desde que o neoliberalismo irrestrito foi abandonado no início da década de 2000. [...] Superávits primários exigidos pela manutenção do tripé neoliberal se transformaram em déficits devido à recessão, contribuindo em primeiro lugar para evitar uma recessão ainda mais profunda (dados os estabilizadores automáticos da política fiscal. Mas uma tentativa de implementação de medidas mais profundas de austeridade fiscal, lideradas pelos ministros Joaquim Levy e Nelson Barbosa em 2015, contribuíram, junto com a greve de investimentos, para transformar a recessão ou semi-estagnação em uma recessão completa e profunda. (MILAN, 2016, p. 90).

Várias rugas entre o Ministro Levy e o setor industrial marcaram o período, sendo que este exigia que reformas gerais fossem implantadas e que outros setores também arcassem com os custos do ajuste fiscal; enquanto aquele pedia aos industriais paciência e força para aguentar o rápido ajuste necessário.

Como aponta Pedro Paulo Zahluth Bastos,

[...] o segundo governo Dilma incorreu no custo político de executar a agenda empresarial e conservadora sem, com isso, porém, recriar o amplo apoio empresarial gozado no início do primeiro mandato. Ao contrário, o resultado da virada de política econômica foi aprofundar a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial, e também detonar uma grande perda de popularidade inclusive na base de apoio tradicional dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). (BASTOS, P., 2017, p. 5).

A partir dessas mudanças pouco satisfatórias para os setores econômicos, o cenário político também começou a se enrijecer, gerando uma crise sem precedentes. Movimentos políticos, econômicos e da sociedade civil (como o Movimento Brasil Livre – MBL, e o Vem Pra Rua) passaram a defender o impeachment da presidente Dilma, alegando caos econômico e ingovernabilidade. Em agosto de 2015, a CNI, junto com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), divulgou um manifesto a favor do pacto pela governabilidade e contra

o impeachment, o qual consideravam ser “um processo mais traumático para o país do que sua permanência e poderia levar à perda do grau de investimentos do Brasil” (DI COUTO, 2015).

Sem respostas efetivas do governo, FIESP e FIRJAN afastaram-se do posicionamento oficial da CNI e passaram a criticar abertamente o que chamavam de “inação do governo” (FIESP e FIRJAN *apud* FIESP E..., 2015a) marcada por uma “[...] série de hesitações, equívocos e incapacidade de lidar com os desafios da conjuntura econômica cujo esfacelamento é resultado de incontáveis erros cometidos ao longo dos últimos anos” (FIESP e FIRJAN *apud* FIESP E..., 2015b).

Em setembro, o Gerente de Pesquisa da CNI, Renato da Fonseca, afirmou que a situação de crise política e econômica era “fatal para o governo” (RESENDE e PERES, 2015), sendo este o principal entrave para o avanço dos ajustes necessários. A situação deteriorou devido à alta inflação e aumento do desemprego, contribuindo para a perda de popularidade da mandatária, sendo sua gestão considerada “ruim ou péssima” por 69% dos entrevistados da pesquisa CNI-Ibope (NOVAES, 2015).

Concomitante aos problemas domésticos, questões em nível internacional também contribuíram para uma maior cobrança do empresariado industrial em relação ao governo federal.

Logo, o que começou como resmungos sobre a desindustrialização, exportações de manufaturas não competitivas e integração mínima da produção nos níveis global e regional gradualmente se transformaram em críticas robustas a um ‘isolamento autoimposto’ por meio de não participação em negociações comerciais bilaterais e birregionais. Assim, além de insatisfeitos com a desaceleração do crescimento, os empresários ficaram cada vez mais descontentes com os maus resultados nas negociações comerciais multilaterais e birregionais, frustrados com a politização das relações dentro do Mercosul e preocupados com o aumento da concorrência das exportações chinesas no país e no exterior. (DOCTOR, 2017, p. 651, tradução nossa<sup>31</sup>).

Nesse sentido, destacam-se a assinatura do Acordo de Associação Transpacífico (TPP) e do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), dos quais nem o Brasil nem o Mercosul fazem parte. O argumento vocalizado pela CNI foi de que esses novos mega-acordos comerciais tenderiam a isolar o bloco sul-americano e, conseqüentemente o Brasil, prejudicando ainda mais as exportações nacionais (BRASIL FICARÁ..., 2013a). Diante

---

<sup>31</sup>Do original: “Soon, what started out as grumblings about deindustrialization, uncompetitive manufacturing exports and minimal production integration at the global and regional levels gradually ballooned into robust criticism of a ‘self-imposed isolation’ via non-participation in bilateral and bi-regional trade negotiations. Thus, as well as being dissatisfied with slowing growth, business became ever more disgruntled with poor results in multilateral and bi-regional trade negotiations, frustrated with the politicization of relations within MERCOSUR, and worried about increasing competition from Chinese exports at home and abroad.”

disso, cobrou-se mais atenção do governo brasileiro às negociações internacionais, de modo a cessar a omissão e inação do Estado nesta seara, fato que estaria contribuindo para a perda de competitividade da indústria brasileira e para a queda nas exportações de semi e manufaturados. Só assim o país poderia ampliar sua participação nas cadeias globais de valor (PAÍS PRECISA..., 2013d).

No campo das exportações, os produtos manufaturados também

[...] sofreram indiretamente com a deflação das commodities por conta da crise de seus principais mercados na América do Sul. Nesses mercados declinantes [...], as exportações brasileiras enfrentaram a concorrência crescente de exportações chinesas e dos países de origem das filiais instaladas no Brasil. A perda de participação nos mercados em desaceleração na América do Sul ajuda a explicar o declínio do entusiasmo da indústria brasileira e, em particular, da FIESP em relação à integração comercial sul-americana valorizada pelos governos liderados pelo PT, e p elogio de acordos bilaterais extrabloco valorizados pelo PSDB [oposição ao governo] que, supostamente, integrariam melhor a indústria brasileira nas cadeias globais de valor. (BASTOS, P., 2017, p. 26).

Com a deterioração da situação política e econômica, a FIESP anunciou, no dia 14 de dezembro de 2015, seu apoio ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, rompendo definitivamente com o posicionamento oficial da CNI. O argumento que baseou a decisão era o de que “o país está à deriva e que falta credibilidade ao governo [... sendo que] a presidente não está interessada em resolver os problemas do país, mas sim quer ‘aumentar impostos’” (AGOSTINE, 2015).

Diante do acirramento da crise, quatro dias após o anúncio da FIESP, Dilma optou por trocar o comando do Ministério da Fazenda. Joaquim Levy foi substituído no dia 18 dezembro por Nelson Barbosa. O espaço político e econômico era limitado para as mudanças desejadas pelo ex-ministro, portanto Barbosa

[...] propôs uma austeridade branda, combinando maiores gastos fiscais no curto prazo com mudanças nas regras previdenciárias e a volta do imposto sobre transações financeiras. Essas propostas foram criticadas pela oposição e por setores que apoiavam o governo. A força política do governo no Congresso diminuiu após a adoção de medidas de austeridade. (MARQUETTI *et al.* 2020, p. 127, tradução nossa<sup>32</sup>).

---

<sup>32</sup> Do original: “[...] proposed a soft austerity, combining higher fiscal expenses in the short term with change in the social security rules and the return of the tax on financial transactions. These proposals were criticized by the opposition and sectors that supported the government. The political strength of the government in the Congress declined after the adoption of austerity measures.”

Em 2016, a FIESP tornou-se o principal porta-voz do discurso pró-impeachment, buscando angariar apoio de outras federações da indústria. No dia 17 março a CNI divulgou uma nota defendendo o reestabelecimento da governabilidade, considerando inaceitável que

[...] disputas e desavenças políticas se sobreponham aos interesses maiores da nação. [...] É imprescindível restabelecer a governabilidade. É fundamental restaurar a moralidade no trato dos assuntos públicos, adotar melhores práticas administrativas e implantar medidas favoráveis à estabilidade social, ao emprego e ao desenvolvimento. (ANDRADE, 2016).

Doze dias após a nota a favor da governabilidade, o Presidente da CNI se pronunciou sobre o governo Dilma, afirmando que a presidente estava perdendo legitimidade para guiar o Brasil. Apesar disso, adotou uma postura cautelosa e não defendeu o impeachment (RITTNER, 2016a). No dia 5 de abril, em ato no Palácio do Planalto, o presidente da CNI cobrou de Dilma “reformas consideradas necessárias ao país e melhores condições para o enfrentamento da crise atual, visando crescimento sustentável, emprego de qualidade e retorno ao ‘caminho do desenvolvimento’” (PERES e MARCHESINI, 2016).

Sem sinais claros de mudança por parte do governo, a Confederação Nacional da Indústria, no dia 14 de abril, declarou apoio ao impeachment da Presidente da República, rompendo de fato com a aliança público-privada selada por Armando Monteiro e Lula e que perdurou, nem sempre de forma vivaz, por todos os governos do PT. O presidente da CNI enviou carta aos 513 deputados com críticas severas ao governo, defendendo que o momento para a mudança havia chegado e reforçando em entrevista ao Valor Econômico que Dilma “[...] perdeu a credibilidade, a capacidade de fazer política. Perdeu as condições de governar.” (RITTNER e COSTA, 2016).

Argumentava-se que o impeachment seria a única saída para a crise que o país vivia. Era necessário diminuir o gasto público e reorganizar as contas públicas sem aumentar impostos, pois só assim o governo poderia, talvez, recuperar a confiança dos ricos e dos mercados (MARQUETTI *et al.* 2020).

A estabilidade política alcançada sob a liderança de Lula decorreu das condições que possibilitaram o aumento da taxa de lucro concomitantemente a uma melhor redistribuição de renda, o que permitiu a construção de uma aliança entre diferentes setores sociais. Quando essas condições mudaram, a aliança política perdeu apoio, produzindo uma reação dos setores capitalistas na tentativa de recuperar a lucratividade com a retomada do neoliberalismo pleno. [...] A crise do neoliberalismo com o fim do boom das commodities limitou a capacidade dos governos de esquerda em manter ganhos econômicos para as diferentes classes sociais [... e], paradoxalmente, permitiu a implantação de uma versão mais aprofundada do neoliberalismo no Brasil

com o impeachment de Dilma Rousseff. (MARQUETTI *et al.* 2020, p. 129, tradução nossa<sup>33</sup>).

### 3.5.1 A articulação para o impeachment de Dilma Rousseff

Antes de abordar o processo interno à CNI para tomada da decisão em apoiar o impeachment da Presidente Dilma Rousseff é necessário compreender o processo de tomada de decisão em relação a questões dessa magnitude política, pois a mesma lógica se aplica a vários casos.

Segundo Bonomo (2023a), o sistema de representação do empresariado industrial segue dois fluxos em um para a tomada de decisão: (i) fluxo do voto; e (ii) fluxo do dinheiro. O fluxo do voto simboliza a legitimação do poder político das Federações dentro da CNI e ocorre no âmbito do Conselho de Representantes. Ele é articulado em um formato piramidal, sendo sua lógica de poder de baixo para cima.

Na base da pirâmide estão os sindicatos patronais, que elegem, nos seus respectivos estados, os presidentes das Federações da Indústria. Cada sindicato tem direito a um voto, e o sistema está organizado sob a égide federativa, ou seja, não importa o peso econômico nem do setor nem do estado a que ele está submetido. No piso intermediário estão os presidentes das Federações. Aqui o fluxo de voto segue a mesma lógica da base: os 27 presidentes de Federação elegem o Presidente da CNI (topo da pirâmide), sendo que cada estado tem direito a um voto, todos com o mesmo peso (BONOMO, 2023a).

O fluxo de voto do sistema de representação do empresariado industrial aparenta, portanto, ser democrático, garantido igual voz e poder a todos os estados dentro da CNI. Todavia, o modelo abre margem para discussões quanto a sua efetividade representativa: como um sindicato/Federação de um setor/estado pouco relevante economicamente tem o mesmo poder que seus similares de setores/estados mais relevantes? É justamente nesse ponto que residem as tensões entre a FIESP e a CNI, pois, se os sindicatos/Federações que tem pouco peso

---

<sup>33</sup> Do original: “The political stability achieved under Lula’s leadership was derived from the conditions that enabled an increase in the profit rate concomitantly with a better income redistribution, which allowed the construction of an alliance between different social sectors. When these conditions changed, the political alliance lost support, producing a reaction from the capitalist sectors in an attempt to recover profitability with a resumption of full neoliberalism. [...] The crisis of neoliberalism with the end of the commodities boom limited the capacity of the leftist governments to maintain economic gains for the different social classes [... and], paradoxically, allowed the implementation of a deepened version of neoliberalism in Brazil with the impeachment of Dilma Rousseff.”

econômico se unem, eles derrotam os sindicatos/Federações que possuem maior representatividade econômica no bojo do sistema industrial estadual e nacional.

Paralelamente ao fluxo do voto, o fluxo do dinheiro baseia-se no processo de arrecadação de verba para o sistema de representação patronal industrial. A arrecadação de dinheiro ocorre por duas vias: (i) fontes de receita próprias; e (ii) o Sistema S (SESI e SENAI).

Como associações civis, a CNI e as Federações podem prestar alguns tipos de serviços para gerar receita, todavia isso reflete a mais ínfima quota de fonte de recursos dessas instituições. Um exemplo serviço oferecido é a emissão de certificados de origem<sup>34</sup>.

O Sistema S é representado, na indústria, pelas entidades SESI e SENAI, que são serviços sociais autônomos. Ou seja, são entidades privadas, mas que atendem a uma função pública, complementando as ações do Estado. Essas entidades são administradas pela CNI (a nível nacional) e pelas Federações (a nível estadual) e financiadas de forma compulsória através do recolhimento de uma taxa, paga pelas empresas industriais em sua folha de pagamento, sendo uma contribuição para o SESI e outra para o SENAI. Cabe a Receita Federal fazer essa arrecadação e depois redirecioná-la à CNI, abatendo um valor à título de taxa para gastos com estrutura para execução do serviço. Vale ressaltar que o valor arrecadado compulsoriamente pela Receita direto da folha de pagamento das empresas industriais não entra na conta única do Tesouro Nacional e não faz parte do orçamento geral da União (BONOMO, 2023a).

A CNI, uma vez dispondo do dinheiro repassado pela Receita Federal referente as contribuições para o Sistema S, retira um percentual para si própria a título de taxa de administração e redistribui o restante para as Federações, que também fazem suas retiradas percentuais a título de administração. Cada Federação receberá uma quantia, visto que a diferenciação dos orçamentos está relacionada ao tamanho do SESI e do SENAI nos estados, pois eles seguem proporcionalmente a importância industrial de cada um deles.

O Sistema S é extremamente relevante, pois representa uma cifra de bilhões de reais. No primeiro semestre de 2021, ele arrecadou R\$ 10 bilhões (CARAM, 2021). Portanto, qualquer “taxa de administração” significa milhões de reais. Logo, na prática, 95% do orçamento da CNI, 95% do orçamento da FIESP, e praticamente 100% do orçamento das Federações menores provém dessa taxa advinda do recolhimento compulsório para o SESI e SENAI (BONOMO, 2023a).

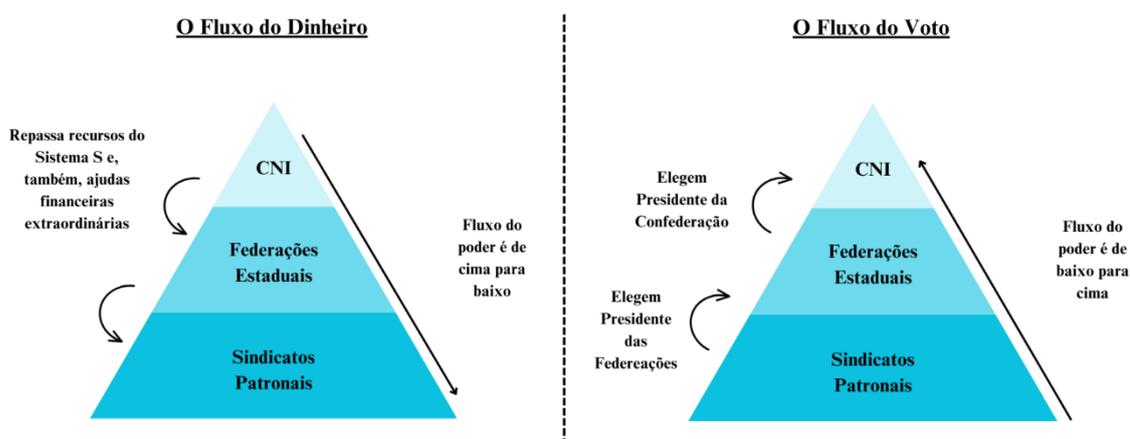
---

<sup>34</sup> “Documento que concede tratamento preferencial às operações para países com os quais o Brasil possui acordos de comércio, atribuindo competitividade aos exportadores brasileiros, por meio da redução ou isenção do imposto de importação de seus produtos no destino” (FIESP, 2023).

Como a redistribuição dos recursos é desigual, as Federações menores, em caso de necessidades financeiras, acabam ficando dependentes da transferência de recursos extras da CNI. Isso desenvolve uma nova lógica de poder, dessa vez atrelada ao dinheiro: o poder vem de cima para baixo. Ou seja, a CNI oferece dinheiro às federações necessitadas como uma forma de ajuda institucional, mas, em troca, pede apoio em votações de temas de interesse da Diretoria.

Inicia-se, portanto, um jogo entre o poder que vem de baixo para cima e o poder que vem de cima para baixo: há momentos em que a CNI está nas mãos das Federações, pois elas têm o poder de voto e podem derrubar a Diretoria (especificamente o Presidente) em exercício, e momentos em que a as Federações estão nas mãos da CNI, pois dependem financeiramente desta. Logo, a busca por um equilíbrio desses poderes é uma constante dentro da Confederação (BONOMO, 2023a).

**Figura 5 – Os fluxos para a tomada de decisão dentro da CNI**



Fonte: Elaborado pelo autor

Diante desse jogo de poder entre o fluxo do voto e do dinheiro, bem como das disputas entre CNI e FIESP pelo protagonismo de representação do setor industrial brasileiro, é necessário retomar alguns fatos desde a eleição de Robson Braga de Andrade para a presidência da Confederação em 2010.

Após tomar posse como Presidente da CNI, Braga buscou, com apoio da aliança Norte-Nordeste e das Federações do Centro-Oeste, esvaziar o poder da FIESP dentro da instituição, de modo a reforçar o poder da Confederação. Para isso, ele atacou justamente o instrumento de equilíbrio elaborado anos antes para equacionar as disputas entre as duas instituições: a Vice-Presidência da CNI, que sempre foi ocupada pelo Presidente da FIESP (BONOMO, 2023a).

Promoveu-se uma emenda ao Estatuto da CNI, a qual desmembrava a Vice-Presidência Executiva em cinco, sendo uma para cada região do país.

No caso de ausência do Presidente da Confederação, quem decidiria o substituto seria ou o próprio chefe da instituição ou então o Conselho de Representantes. Logo, mais uma vez a questão numérica aparece e a aliança Norte-Nordeste seria a responsável pela decisão, dificultando a possibilidade de a FIESP assumir a presidência interinamente. Este movimento de Robson Braga Andrade minou o poder da Federação de São Paulo e ampliou, a partir de então, o fosso entre as duas instituições (BONOMO, 2023a).

Ao longo da gestão de Andrade, a CNI se aproximou progressivamente do Governo Dilma. Inicialmente, além da atenção promovida pelo governo ao setor industrial, a relação pessoal entre Rousseff e Braga contribuía para a aproximação (BONOMO, 2023a; GOVERNO E..., 2015c). Ao mesmo tempo em que a Confederação se tornava governista, tendo acesso privilegiado ao Executivo federal, a FIESP, bem como as demais Federações do Sul e Sudeste, começavam, pouco a pouco, a se afastar da gestão do PT e adotar um tom mais crítico e opositivo, tanto aos resultados econômicos quanto à própria gestão.

Este comportamento da Federação paulista avançou com o desenrolar da crise econômica que ganhava espaço no Brasil a partir de meados de 2013-2014, sendo que, na perspectiva da indústria Sul-Sudeste, o cenário era uma consequência de erros da política econômica promovida pelo governo – mesmo a NME sendo, quase em sua integralidade, uma ação prática das propostas feitas pela própria FIESP e entregues ao governo eleito em 2010.

Como apontam Tatiana Berringer e Tuany Nascimento, a partir de 2013, em função dos conflitos distributivos acirrados pelo impacto da crise financeira internacional, a FIESP

[...] rompeu com a frente neodesenvolvimentista e passou a buscar um enlace maior com os Estados imperialistas, em especial, com a União Europeia e com os EUA. A agenda neoliberal ortodoxa, que passou a ser defendida pelo presidente Paulo Skaff e por outros dirigentes como Rubens Barbosa, afetou a posição do Estado brasileiro na cena política internacional dos governos PT. Os documentos revelam que os interesses da FIESP, nesse momento, incluíam o distanciamento do Mercosul, do BRICS e da interação política com a América Latina. Como contraponto, buscar-se-ia maior aproximação comercial com os Estados Imperialistas, como demonstram as pretensões de acelerar a assinatura do acordo Mercosul-EU e de aderir à OCDE. (BERRINGER; NASCIMENTO, 2023, p. 208).

Após a reeleição de Dilma, sua tentativa de abrandar e recuperar a confiança e apoio dos setores produtivo e financeiro com uma guinada liberal liderada por Joaquim Levy – além de trazer para chefiar as pastas da Indústria e da Agricultura dois ex-presidentes da CNI

(Armando Monteiro) e CNA (Kátia Abreu), respectivamente – não surtiu efeito e a situação político-econômica só deteriorou.

Vale destacar que esse esforço de Dilma atendia aos conselhos de Lula, que recomendava que sua sucessora acolhesse

[...] nomes de peso dos interesses empresariais. Joaquim Levy, por exemplo, veio diretamente do Bradesco, um dos maiores bancos privados do país. Na Agricultura, Kátia Abreu, presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, fazia as vezes de Roberto Rodrigues [Ministro da Agricultura durante o primeiro governo Lula e ligado ao empresariado agrário]. Armando Monteiro, ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria, era o duplê de Luiz Fernando Furlan [Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior durante o primeiro governo Lula e empresário]. Em outras palavras, Dilma replicou o modelo do primeiro governo Lula, recorrendo a cabeças de ponte para o restabelecimento a comunicação com o empresariado. A tentativa falhou. O diálogo e a confiança não foram estabelecidos. (LIMONGI, 2023, p. 55-56).

Como vimos anteriormente, conforme o caminho em direção ao impeachment da Presidente era trilhado no campo político, no campo dos interesses econômicos a FIESP era a voz da aliança Sul-Sudeste, favoráveis ao “retorno da governabilidade”, sendo que o único caminho possível para isso seria alçar Michel Temer, Vice-Presidente da República, ao cargo mais alto do Executivo. Temer era do mesmo partido político que Paulo Skaff (PMDB), presidente da FIESP, e articulava nos bastidores a queda de sua antiga aliada (GOVERNO E..., 2015c). Segundo Berringer e Nascimento,

[...] as motivações de Skaff para impulsionar a adesão dos industriais à destituição de Rousseff também eram políticas, uma vez que ele visava garantir um cargo no Executivo (PERRIN, 2020; QUEIROZ, 2021). Confirmada a viabilidade do processo de impeachment, o presidente da Federação passou então a inflar o pato que se tornaria o símbolo da campanha contra Dilma. (BERRINGER; NASCIMENTO, 2023, p. 205-206).

Portanto, a Federação paulista passou apoiar publicamente o impeachment enquanto a CNI manteve-se ao lado de Dilma até duas semanas antes da votação na Câmara dos Deputados para o afastamento da Presidente do cargo.

Neste período, o setor foi procurado tanto pelo governo quanto pela oposição, tendo como objetivo angariar o apoio da indústria aos seus objetivos (GOVERNO E..., 2015c). A resposta do setor foi baseada na perspectiva de que o país estava “sem governo” e, portanto, uma solução rápida para a crise política seria fundamental (GOVERNO E..., 2015c). Concomitantemente, em meados de 2015, a Fundação Ulysses Guimarães (ligada ao PMDB, partido de Michel Temer), publicou o documento “Uma Ponte para o Futuro”, no qual elencava

diversas ações necessárias para uma suposta melhora do país, dentre elas a necessidade de incrementar e priorizar a atividade econômica através de mudanças estruturais (GOVERNO E..., 2015c), indo na mesma linha defendida pelo setor industrial.

Enquanto a pressão da FIESP e da FIRJAN cresciam a favor do impeachment, a CNI mantinha sua posição de equidistância em relação à questão, sendo que seu presidente, Robson Andrade afirmava que a Confederação ainda não tinha fechado “um posicionamento sobre a permanência da presidente no cargo” (INDÚSTRIA..., 2015d). Andrade alegava que independente da decisão, considerava o processo de impeachment um ato democrático e reforçava que a instituição era “a favor de que esse rito seja seguido o mais rápido possível. Não temos um posicionamento político a favor ou contra o impeachment. O Congresso tem que fazer esse julgamento, com legitimidade ou não, seguindo o rito do Supremo Tribunal Federal” (INDÚSTRIA..., 2015d).

Foi emitida, em março de 2016, uma nota pela Confederação, em alinhamento com as Federações estaduais, em que se afirmava que

[...] a política nacional se transformou em um ‘espetáculo deprimente’, que os empresários estão ‘perplexos’ e que é preciso ‘restabelecer a governabilidade’. Para a entidade, as instituições, principalmente o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF), precisam encontrar ‘com urgência’, soluções para tirar o país da crise política e econômica. (LIMA *et al.* 2016).

Ao final do mesmo mês, quando entrevistado por repórteres, Robson de Andrade disse que “o governo está perdendo muita legitimidade para dar continuidade às mudanças que o País deseja e até hoje não foram realizadas” (ANDRADE *apud* ALVES, 2016). Reafirmou ainda que “nem todas as federações se manifestaram claramente a favor do impeachment da presidente, mas todas são a favor de uma ‘solução rápida, democrática e dentro do Estado de direito’” (ALVES, 2016).

Andrade diz que a CNI vai respeitar as decisões que forem tomadas pelo Congresso e pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A preocupação da confederação, segundo o presidente, é com o dia seguinte ao impeachment, se ele de fato ocorrer. ‘Temos que construir projetos e propostas para o País sair da crise. Vamos ter que construir com quem estiver no poder’, afirmou. **‘Se o próximo governo não tomar medidas drásticas e duras, vamos continuar do mesmo jeito’, disse ao defender, entre outras, as reformas da Previdência, administrativa e trabalhista.** ‘Se quem entrar não tiver coragem suficiente de fazer as reformas, não vai adiantar. **Se a presidente continuar e não fizer as reformas, vamos continuar sangrando e o País quebrando**’, previu. (ALVES, 2016, grifos nossos).

Apesar de atacar o governo, Andrade optou por manter uma “postura de cautela e preferiu não fazer uma defesa do impeachment no mesmo estilo adotado pela [...] (Fiesp), mas renovou o apelo por um rompimento da paralisia” (RITTNER, 2016b).

Em abril de 2016, Michel Temer buscou, pessoalmente, reunir-se com entidades empresariais, dentre elas a CNI, de modo a conquistar mais aliados para a aprovação do impeachment na Câmara e no Senado. Após o encontro, Andrade afirmou à imprensa que

[...] a possibilidade de que Temer assuma a Presidência da República cria ‘um ambiente de confiança e esperança no Brasil, o que é suficiente para que as empresas retirem seus projetos de investimento da gaveta. [...] Achamos que Temer tem condições de implementar propostas para retomar a confiança na economia brasileira num prazo de dois anos’”. (ZAIA; MOURA E SOUZA, 2016).

Apesar dos discursos favoráveis a Temer, a CNI permanecia em sua posição de “neutralidade” oficial em relação ao impeachment.

Aproximadamente 15 dias antes da votação na Câmara, iniciou-se dentro da CNI uma movimentação das Federações da aliança Sul-Sudeste, apoiadas pelas Federações do Centro-Oeste e algumas poucas da aliança Norte-Nordeste, para pressionar a Confederação a apoiar publicamente o impeachment (BONOMO, 2023a). Neste momento, das 27 Federações Estaduais, mais da metade já apoiava o afastamento de Dilma, o que exigia da CNI um posicionamento claro sobre o assunto.

Foram convocadas duas reuniões, uma ordinária e outra extraordinária, do Conselho de Representantes da CNI, as quais contaram com a presença física de Paulo Skaff e de Eduardo Eugênio (Presidente da FIERJ), algo inédito durante a gestão de Andrade, visto que ambos não compareciam as reuniões do Conselho, enviando apenas representantes, com o intuito de não legitimar a Presidência de Braga (BONOMO, 2023a). Na reunião ordinária, o paulista apresentou uma lista de deputados por estado e pediu para que seus pares fizessem uma articulação junto aos seus políticos e bancadas de apoio para que apoiassem o impeachment (BONOMO, 2023a). Segundo Skaff, ao apoiar o impeachment, era papel da FIESP, bem como das demais Federações favoráveis ao afastamento de Dilma, concentrar esforços para “conscientizar” parlamentares sobre a necessidade do impedimento” (LIMA *et al.* 2016).

A reunião extraordinária, em suma, objetivava dar destaque e voz para Skaff falar sobre o posicionamento da FIESP em relação ao impeachment, sendo que, segundo Diego Bonomo (2023a), Robson Braga abriu o encontro já passando diretamente a palavra para o paulista fazer seu discurso. O tom de Skaff foi incendiário, inflamando os demais presidentes de Federação a defender o afastamento de Dilma. Ao término da sessão, todos os componentes

do Conselho saíram cobrando, da Diretoria, um posicionamento da CNI a favor do impeachment.

Nesse cenário, Robson Braga Andrade não teve opção. Ou apoiava formalmente o impeachment ou ele seria retirado do cargo de Presidente da CNI. A pressão interna, especialmente da aliança Sul-Sudeste e Centro-Oeste, pelo posicionamento favorável era extremamente forte, e a liderança precisava seguir o comportamento de seus liderados. Em outras palavras, o fluxo do voto, articulado pela FIESP e estimulado pelo agravamento da situação econômica e política do país, impuseram o poder da base e do nível intermediário sobre o tomo da pirâmide.

Após o xeque-mate dado pelas Federações, a CNI, portanto, enviou uma carta aos Deputados federais, três dias antes da votação na Câmara, defendendo a mudança de governo (BONOMO, 2023a; RITTNER, 2016c). No documento, não foi feita uma recomendação específica de voto, todavia se “critica[va] severamente o governo e termina[va] [...] com uma mensagem enfática: ‘É hora de mudar’” (RITTNER, 2016c). Além disso a carta apontava uma

[...] ‘sucessão de erros’ na política econômica para explicar a queda de 8,3% na produção da indústria em 2015, inflação acumulada em 12 meses perto de dois dígitos e taxa de desemprego que encosta em 10%. ‘O governo não demonstra capacidade para melhorar o ambiente de negócios, elaborar uma política econômica apropriada e propor ações para fazer o Brasil retomar a trajetória do crescimento e do progresso’, escreve Andrade [na carta], com um elogio pontual e isolado às iniciativas tomadas pelo Ministério do Desenvolvimento, comandado por Armando Monteiro, seu antecessor na CNI. (RITTNER, 2016c).

Andrade, em entrevista ao Valor Econômico, ainda ressaltou que a presidente “perdeu a credibilidade, a capacidade de fazer política, perdeu as condições de governar” (RITTNER, 2016c), mas advertiu que a decisão não se tratava “de ressentimento ou falta de diálogo. ‘Ela [Dilma] tem uma relação muito boa comigo e eu não posso reclamar de nada, mas isso infelizmente não é suficiente para mudar o país’” (RITTNER, 2016c).

O envio da Carta pela CNI aos 513 deputados federais deixou o governo estarrecido e alvoroçado, sendo este pego de surpresa pela decisão da Confederação. Todos se sentiram traídos e alarmados com a chance de derrota, visto que havia perdido o último bastião de defesa do governo no setor privado. De fato, o suporte do setor industrial, especificamente da instituição de representação máxima do setor, ao impeachment foi uma das pedras fundamentais para consumir a retirada da Presidente do cargo duas semanas depois.

### 3.6 A adoção de posturas liberalizantes

Com o impeachment de Dilma em 2016 e a ascensão de seu vice, Michel Temer, ao poder, o Brasil passou por uma virada neoliberal, posteriormente aprofundada na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022). O processo foi turbulento e envolveu diversos atores e fatores políticos e jurídicos, dentre eles a severa crise econômica, os escândalos de corrupção envolvendo o partido do governo e a acusação de crime de responsabilidade fiscal. A nação se dividiu entre os que apoiavam a saída da presidente e os que consideravam sua queda como um golpe institucional, tramado por seu vice, e a polarização política atingiu níveis extremos.

Temer, a princípio, tentou acalmar a população, os três poderes e o mercado, de modo a abrandar as crises política e econômica instauradas no país, estimulando um diálogo constante e efetivo. Nesse sentido, na seara econômica, os principais objetivos do Ministério da Fazenda, liderado por Henrique Meirelles – ex-presidente do Banco Central do governo Lula e com extensa experiência em mercado financeiro e bancário –, eram passar no congresso reformas estruturais de cunho neoliberal, as quais congregavam o pacote de austeridade e ajuste fiscal. Destacam-se a implementação do Teto de Gastos Públicos, a Reforma Trabalhista e a tentativa de Reforma da Previdência, a qual só foi alcançada pelo governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Assim como o novo governo, a CNI também passou a defender a agenda de reformas estruturais de cunho neoliberal. Todavia, a virada não foi abrupta e veio ocorrendo lentamente, uma vez que os resultados da proposta neodesenvolvimentista do governo Dilma demonstravam-se pouco efetivos (BONOMO, 2023a). São exemplos dessa inflexão movimentos e pedidos do setor ao governo em prol de reformas de cunho ortodoxo, como as reformas administrativa, previdenciária, tributária e trabalhista, bem como uma redução profunda nos gastos públicos (ALVES, 2016; CAMAROTTI, 2016).

Como bem resumem Fernando Sarti e Celio Hiratuka,

[...] o Brasil apresentava uma indústria mais especializada, fragilizada, desnacionalizada, defasada tecnologicamente e muito mais exposta à concorrência externa quando a crise financeira se iniciou, em 2008-2009. [...] o boom de exportações de commodities, a expansão do consumo e o breve ciclo de investimento de 2004-2008 não foram suficientes para reverter esse quadro estrutura. Também não foram suficientes as iniciativas do governo Dilma favoráveis à indústria: redução dos juros, desvalorização e menor volatilidade cambial, redução dos custos de energia elétrica, desoneração tributária, programas de investimentos em infraestrutura e de exploração do pré-sal [...]. (SARTI; HIRATUKA, 2018, p. 165-166).

No entanto, apesar do contexto geral apresentado, vale ainda ressaltar que o setor industrial nunca fez um *mea culpa* claro, reconhecendo que também foi parte ativa das decisões econômicas que levaram à crise (BONOMO, 2023a). A forma de demonstrar que “erraram”, segundo Bonomo (2023a), foi mudando de posicionamento e apoiando uma agenda mais liberalizante. Contudo, a mudança de postura da FIESP não foi relacionada à uma correção de um erro passado, mas uma tentativa de atender aos imediatos interesses do médio capital e de se adequar a nova conjuntura política internacional, marcada por uma falsa ideia de isolamento do Brasil. Berringer e Nascimento afirmam que

[...] durante os anos finais da gestão de Paulo Skaff, aderiu ao novo programa política neoliberal e começou a reivindicar uma nova política externa, porque a entidade passou a representar os interesses do médio capital, que se viu pouco privilegiado pelos governos PT. A mudança se deu também em função da economia política internacional, com a ascensão da China, o aumento dos conflitos desse Estado com os EUA e a negociação de novos acordos comerciais OMC-plus. Isto introduziu na burguesia interna o falso temor de isolamento do país. Diante disso, a entidade se apegou a ideia de que as reformas neoliberais pudessem contribuir para a inserção competitiva do país nas chamadas cadeias globais de valor. (BERRINGER; NASCIMENTO, 2023, p. 194-195).

Com a chegada de Temer, a CNI optou por “comprar” a tese do governo de que para destravar a economia do país (o maior desejo do setor industrial naquele momento), a equipe econômica precisaria promover uma reforma tributária. Porém, naquele momento, esta seria inviável pela falta de tempo e capital político da nova gestão federal. O caminho ideal, portanto, seria seguir com as outras reformas estruturais, mais fáceis de viabilizar politicamente, com o objetivo de “estancar a sangria” do Estado através da política fiscal: estabelecer o Teto de Gastos, mexer na previdência, retomar o tripé macroeconômico e adaptar as leis trabalhistas (o que não envolveria custos financeiros e poderia ajudar na criação de empregos). Tudo isto feito, o governo retomaria a discussão da reforma tributária (BONOMO, 2023a).

Segundo Diego Bonomo (2023a), isso ocorreu porque o contexto econômico nacional exigia que a Confederação, como entidade nacional, apoiasse políticas transversais que contribuíssem para a melhora do ambiente de negócios e da gestão do Estado e das contas públicas, evitando desequilíbrios entre setores industriais por ela representados. Esse era opção enquanto a questão tributária não fosse pautada.

Além do contexto econômico desfavorável, outro fator que contribuiu para essa inflexão da CNI tinha origem interna à instituição. O corpo técnico-burocrático da Confederação, que nela atua há anos, tende a ser mais liberal do que o corpo político eleito pelo Conselho de Representantes. Por isso, defendem políticas fiscal e monetária mais

conservadoras, redução de subsídios, menos distorções tributárias, redução no número de empresas estatais, transferência de ativos para o setor privado. Logo, estimularam que a liderança política da CNI apoiasse a agenda de reformas da gestão Temer, considerando ser, naquele momento, o único caminho para recuperação da economia e do setor (BONOMO, 2023a).

Neste cenário, algumas soluções foram colocadas para a retomada do crescimento, dinamismo das exportações e competitividade da indústria através do comércio internacional, como uma maior inserção do país nas cadeias globais e regionais de valor (HIRATUKA; SARTI, 2017). Isso já vinha sendo discutido desde 2013, momento em que a sensação do setor era de isolamento do país, promovida e estimulada pelo anúncio dos mega-acordos regionais e a letargia do governo brasileiro em expandir sua agenda de acordos comerciais, mas ganhou força com a nova agenda econômica proposta por Temer.

Essa avaliação vem acompanhada da ideia de que o caminho para uma inserção virtuosa nas cadeias globais passaria pela ampliação da liberalização comercial com redução de barreiras tarifárias e não tarifárias e maior ênfase em medidas de facilitação comercial, bem como políticas favoráveis à proteção de TNCs<sup>35</sup>, IED<sup>36</sup> e direitos de propriedade intelectual. (HIRATUKA; SARTI, 2017, p. 155, tradução nossa<sup>37</sup>).

A mudança nos padrões de comércio marcada por maiores fluxos decorrentes das cadeias de valor – tanto entre países do Norte, com alta tecnologia, quanto nos do Sul, de baixos salários – ocupando cada vez mais parcela significativa do comércio mundial (THORSTENSEN; FERRAZ; GUTIERRE, 2014), também contribuiu para o fortalecimento dessa agenda dentro da CNI.

Ao longo dos cinco anos de publicação (2016-2021) da Agenda Internacional da Indústria, documento produzido pela CNI, com participação direta de empresas, associações setoriais, sindicatos patronais e federações de indústria, e que “reúne as ações prioritárias do setor industrial para a melhoria do ambiente de negócios e da inserção do país no mercado internacional” (ABIJAODI, 2020, p. 24), apontou que o grau de inserção internacional da indústria está diretamente ligado com a baixa competitividade e produtividade da economia. Por esse motivo, uma postura mais ativa do país via integração em cadeias globais de valor

---

<sup>35</sup> Corporações transnacionais.

<sup>36</sup> Investimento Externo Direto.

<sup>37</sup> Do original: “This evaluation is accompanied by the idea that the path to a virtuous insertion in the global chains would include the expansion of trade liberalization with reduction of tariff and non-tariff barriers and greater emphasis on trade facilitation measures, as well as favorable policies for the protection of TNCs, FDI, and intellectual property rights.”.

acarretariam ganhos de escala, incentivando a inovação e criando melhores empregos (CNI, 2018a).

Neste contexto, a CNI colocou-se como um apoiador e aliado do governo, mantendo seu comportamento favorável às reformas estruturais e colocando sua força como um aglutinador de interesses em nível nacional em prol de agendas de interesse comum dentro do Congresso Nacional. São exemplos disso o apoio a indicação de Eduardo Bolsonaro para o posto de embaixador do Brasil em Washington – vide carta 503/2019-Pres assinada pelo presidente da CNI e enviada ao Presidente do Senado, Davi Alcolumbre, em 15 de agosto de 2019 (CHADE, 2022) – e o apoio à reforma da previdência. Após a aprovação desta, a Confederação passou a cobrar do governo o apoio para pautar a reforma tributária prometida pelo seu antecessor e que fosse benéfica para todos os setores (e não somente para o agronegócio, base de apoio do novo governo brasileiro) (BONOMO, 2023a).

Além disso, o Brasil e o mundo foram atingidos pela pandemia da COVID-19, o que abalou o cenário econômico e comercial em todo o globo. Apesar do desempenho econômico do Brasil durante e após a pandemia ter sido melhor do que o esperado, a atividade econômica continuava apresentando uma perda de ritmo e competitividade, sendo que “ao longo de 2021, a produção da indústria tem amargado quedas constantes” (CNI, 2021c, p. 7). Em dezembro de 2021, a CNI publicou o documento “Propostas para a Retomada da Indústria e Geração de Empregos”, no qual apresenta 44 propostas que visam o “aumento da competitividade da Indústria para que o Brasil volte a crescer e gerar empregos” (CNI, 2021c, p.7).

O documento aponta como fundamental a recuperação da estabilidade macroeconômica e defende a redução da burocracia do comércio exterior e que seja criado no Brasil um ambiente propício ao aumento das exportações, sendo de responsabilidade do Estado empreender esforços para facilitar o “[...] comércio, bem como à eliminação de reservas de mercado, custos adicionais e tarifas que prejudicam a competitividade do comércio exterior brasileiro” (CNI, 2021c, p. 26) em um cenário de entraves para a competitividade das exportações brasileiras vis-à-vis a elevação de barreiras comerciais no comércio internacional (CNI, 2021c).

Como aponta Gustavo Rocha Botão,

[...] para que as exportações aumentem é necessário, segundo o documento, reduzir a burocracia, acelerar a conclusão e a internalização dos acordos comerciais atualmente em negociação e aperfeiçoar instrumentos de defesa comercial contra países que subsidiam seus produtos, indicando o interesse na abertura de mercados. Além desses fatores, o documento elenca o financiamento via BNDES para a modernização do parque industrial

brasileiro de modo a inseri-lo na chamada Indústria 4.0, assim como fortalecer o financiamento público às exportações. (BOTÃO, 2023, p. 43).

Vale ressaltar a perspectiva da CNI, tanto durante o governo Temer quanto no governo Bolsonaro, era de que o Acordo entre o Mercosul e a União Europeia e o ingresso do Brasil na OCDE são agendas fundamentais para o setor e para o país, visto que “tratam da abertura de mercados e à atração de investimentos externos, constituindo-se em elementos das estratégias de inserção internacional da burguesia interna brasileira” (BOTÃO, 2023, p. 17-18), facilitando “[...] a entrada de investimentos externos visando a modernização do parque industrial brasileiro de modo a incrementar sua competitividade” (BOTÃO, 2023, p. 44). O Acordo MERCOSUL-UE, especificamente, foi “[...] celebrado pelo setor industrial como um instrumento de facilitação da inserção [do país da indústria] nas cadeias globais de valor e de atração de capitais europeus” (BOTÃO, 2023, p. 38), o que reforça o seguimento da perspectiva da CNI e do setor industrial, desde 2013, em relação a participação do país no comércio e produção globais.

Em suma, esses fatos podem ser observados através dos documentos e posições publicados pela CNI, os quais indicam “uma aposta em um projeto de aumento das exportações e de inserção em cadeias globais ou regionais de valor, [...] que se materializa] na defesa do acordo MERCOSUL-União Europeia e da acessão à OCDE” (BOTÃO, 2023, p. 41).

Na concepção de Madureira, a inflexão do setor industrial está ligada ao

[...] crescimento da participação chinesa nos mercados sul-americanos, os impactos da lava-jato e os processos de desindustrialização, financeirização e de reprimarização da pauta exportadora [que] enfraqueceram o empresariado industrial, que com os acirramentos dos conflitos distributivos gerados pela crise de 2008, deixou de apoiar os governos petistas e as políticas de internacionalização. (MADUREIRA, 2023, p. 29).

Apesar desses fatos concretos que podem ter estimulado a mudança de posição do setor, a nova virada neoliberal da indústria reforça o que Bresser-Pereira e Diniz destacaram ao tratar de inflexão semelhante ocorrida na década de 1990:

[...] o principal fator de rompimento [com a perspectiva nacionalista] diz respeito ao posicionamento neoliberal de grande parte do empresariado industrial brasileiro, que se coloca contrária à centralização dos processos decisórios e ao autoritarismo do Estado [ao intervir tanto nos mecanismos de mercado], em prol de uma reforma de mercado, o que resulta ser contraditório aos interesses de exercer maior influência sobre as decisões da política industrial e macroeconômica adotadas no País. (BRESSER-PEREIRA e DINIZ *apud* FARIA, 2016, p. 300).

Na mesma linha de Bresser-Pereira e Diniz, Cristina Elsner de Faria (2016) argumenta que a CNI não possui uma continuidade em sua trajetória de atuação, revelando um constante conflito de posicionamento no seio do empresariado industrial entre “grupos nacionalistas do setor privado, nacionalistas favoráveis à atuação empreendedora do Estado e internacionalistas” (FARIA, 2016, p. 424).

Por vezes, sua posição [da CNI] é favorável a um maior protagonismo estatal na condução das estratégias econômicas e produtivas, seja por meio de incentivos pontuais, medidas de proteção à indústria nacional, ou ainda como ator responsável pela coordenação das políticas em âmbito nacional. Em outros momentos, demanda que esse protagonismo seja limitado e que uma maior autonomia seja atribuída à iniciativa privada. Quanto ao capital estrangeiro, a mesma oscilação é observada nos posicionamentos emitidos pela CNI, o que reflete uma fragmentação interna do empresariado industrial, que se organiza entre empresários favoráveis a uma estreita parceria internacional [internacionalistas] e outros que são essencialmente nacionalistas. Assim sendo, esse conflito entre o empresariado industrial brasileiro e o capital estrangeiro apenas toma uma maior proporção no momento em que o capital financeiro adquire uma maior participação no setor produtivo nacional, induzindo a um risco de desnacionalização da indústria do país. (FARIA, 2016, p. 422).

Segundo Faria (2016, p. 424), outro ponto relevante que se soma ao conflito interno entre os grupos e contribui para sua ausência de continuidade é “[...] a politização da CNI no que tange a disputa de poder e de representatividade entre empresários do sudeste e sul, e aqueles do norte e nordeste [...]”, evidenciada

[...] por meio das críticas formuladas pela FIESP à atuação da CNI; ou ainda por meio de posicionamentos isolados de federações estaduais, como a FIESP e a FIRJAN, quanto às questões da política industrial. Portanto, tem-se que a dinâmica interna da CNI e o papel por ela assumido na política industrial, em resposta a esse conflito interno do segmento industrial, contextualizam as relações estabelecidas entre o empresariado e o governo; bem como elucidam essa ausência de linearidade em sua atuação no processo político. (FARIA, 2016, p. 242).

Apesar disso, o papel da instituição na trajetória das políticas econômica, industrial e comercial reforça sua capacidade de influência nas decisões tomadas pelo Estado brasileiro (FARIA, 2016).

Ou seja, a posição da CNI oscila entre uma condição de liderança política; de marginalização dos interesses da iniciativa privada frente às prioridades governamentais; ou ainda de dependência do capital estrangeiro para obter recursos e tecnologia necessários para a expansão da capacidade produtiva nacional. Essa constatação corrobora a análise de uma trajetória de industrialização dependente, seja dos incentivos estatais, como também da associação com o capital estrangeiro. (FARIA, 2016, p. 422).

Como bem resumem Marquetti *et al.* (2020, p. 127, tradução nossa<sup>38</sup>), “os setores empresariais que se aliaram ao governo para colher benefícios no período de bonança trocaram de lado durante as crises”. E esse tem sido o comportamento padrão do setor industrial, bem como da CNI, aliando-se aos governos que atendem seus interesses imediatos, promovendo sua agenda, e afastando-se deles quando o contrário acontece.

Neste capítulo, buscou-se elaborar uma recapitulação histórica da estrutura, funcionamento e comportamento da CNI, bem como de seus relacionamentos com governos brasileiros. Deu-se ênfase, essencialmente, nas nuances que explicam a virada neoliberal do setor industrial a partir de 2014, a qual culminou no apoio ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff e às agendas de reformas estruturais liberalizantes promovidas pelos governos Temer e Bolsonaro.

---

<sup>38</sup> Do original: “The business sectors that had allied themselves with the government in order to reap benefits in the bonanza period switched sides during the crises.”

## **4 A AGENDA INTERNACIONAL DA INDÚSTRIA: A ACESSÃO DO BRASIL À OCDE**

Para compreender tanto a tendência liberalizante quanto a aproximação da CNI e de sua agenda internacional em relação às propostas da política externa brasileira a partir de 2014, propõe-se explorar uma das agendas prioritárias do setor no âmbito internacional: o processo de acesso do país como membro pleno na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desde o anúncio feito pelo governo Temer de que havia enviado solicitação para ingresso do Brasil como membro pleno da organização, a CNI tem declarado seu apoio à acesso, sendo que em diversos momentos altas personalidades da Confederação destacaram os supostos benefícios que o ingresso traria ao país, tais como a melhora do ambiente de negócios decorrente de reformas econômicas domésticas e maior participação do Brasil na formulação de regras para as “melhores práticas” internacionais.

Nesse sentido, a CNI tem atuado como um dos principais sustentáculos à negociação para ingresso na OCDE, incluindo o tópico como prioridade na agenda internacional da indústria, bem como na articulação interna com outros atores empresariais e políticos para garantir o apoio necessário para o avanço da agenda domesticamente.

A negociação é, portanto, de máximo interesse da CNI, sendo pauta de diversos eventos oficiais, produções técnicas e demais movimentos desenvolvidos pela instituição doméstica e externamente, e está intrinsecamente relacionada com a proposta de reestruturação do Estado brasileiro a favor da agenda de interesse do setor através do internacional. Logo, tendo como base a discussão desenvolvida no capítulo anterior, pode-se afirmar que o apoio da CNI ao ingresso do Brasil na OCDE é uma expressão da evolução das posições da Confederação, refletindo suas redefinições no sentido da agenda liberal.

### **4.1 As relações Brasil-OCDE**

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE surgiu em 1961, como sucessora da Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE). A OCEE tinha o objetivo de promover a cooperação econômica entre seus membros e acompanhar a execução do plano de reconstrução europeu no contexto do Pós-Segunda Guerra Mundial (OCDE, 2023a). Com o fim do Plano Marshall, em 1952, e mudanças no contexto global e regional europeu (ascensão de ameaças decorrentes da Guerra Fria), a existência da organização perdia relevância. Todavia, seus membros mantiveram a intenção de avançar na cooperação entre si para fortalecer a economia da Europa. Foi, a partir disso, que surgiu a OCDE, com o

objetivo de “[...] ampliar o mandato de atuação [da OCEE] e fortalecer a tradição de cooperação já existente entre os membros” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 14).

De acordo com o artigo 1 da Carta Constitutiva da OCDE, a organização tem como objetivos o desenvolvimento de políticas que promovam:

[...] a) crescimento econômico sustentável, empregos e elevados padrões de vida nos membros, com a manutenção de estabilidade financeira e contribuição ao desenvolvimento da economia mundial; b) expansão econômica dos membros e não membros em processo de desenvolvimento econômico; e c) a expansão do comércio mundial em bases multilaterais e não discriminatórias, conforme regras internacionais. (OCDE, 1960).

No artigo 2 da Convenção, estabelecem-se os deveres dos membros da OCDE, os quais

[...] devem ser comprometidos com o uso eficiente de suas fontes econômicas, o desenvolvimento científico e tecnológico, a busca por políticas orientadas para o crescimento econômico e estabilidade financeira interna e externa, redução ou eliminação de obstáculos ao comércio de bens e serviços e a liberalização de movimentos de capitais. Devem ser comprometidos com a contribuição ao desenvolvimento econômico dos membros e não membros, especialmente por meio de fluxos de capitais, tendo em conta a importância para suas economias do recebimento de assistência técnica e expansão de mercados de exportação. (OCDE, 1960).

A grande variedade de temas tratados pela instituição indica sua capacidade de articulação e “[...] versatilidade em abordar temas diversos e inter-relacionados, de forma a incluí-los na agenda de desenvolvimento e crescimento dos membros e não membros parceiros” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 14).

**Tabela 1 – Temas abordados pela OCDE**

Aço
Agricultura
Anticorrupção
Assistência ao Desenvolvimento
Assuntos Tributários
Comércio
Concorrência
Construção Naval
Créditos à Exportação
Crescimento Inclusivo
Crescimento Verde

Economia Digital
Educação
Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais
Energia Nuclear
Estatísticas e Política Estatística
Governança Corporativa
Governança Pública
Investimento Estrangeiro e Multinacionais
Investimentos
Meio Ambiente
Mercados Financeiros
Pequenas e Médias Empresas
Política de Desenvolvimento Regional
Política Regulatória
Políticas Científica e Tecnológica
Políticas de Consumo
Químicos
Resíduos
Saúde
Seguros e Previdência Privada
Transporte Marítimo
Turismo
Dentre outros

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OCDE (2023b, tradução nossa)

Ao longo de sua história, a OCDE empreendeu esforços de expansão através da adesão de novos membros. Esse processo pode ser dividido em três ciclos de expansão.

O primeiro ciclo, de 1964 a 1973, permitiu a entrada de quatro países e caracterizou-se por processos rápidos e fluidos, devido à baixa necessidade de transferência de políticas, como também seu plano temático era limitado, pautando-se basicamente em avaliações e projetos na área econômica. O segundo ciclo, por sua vez, que compreende o período 1994-2000 – ressalta-se que foi iniciado após mais de duas décadas após o fim do primeiro –, levou à adesão de mais seis países. Tais mudanças tiveram um cunho geopolítico que objetivava a consolidação da economia de mercado de países europeus na década de 1990 e a redução do peso da Europa na organização, o que conduziu à acessão de México e Coreia do Sul. Em 2010, inicia-se o terceiro ciclo de acessões à OCDE – que já resultou na conclusão de cinco acessões, e de ampliação de novas temáticas e de parcerias com setores da sociedade civil. (FORTES, 2020, p. 81).

Essa expansão da OCDE teve início ainda na década de 1960, quando ingressaram na organização Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia. Outro ciclo de expansão só veio ocorrer 30 anos depois, já no contexto do fim da Guerra Fria e desmantelamento da União Soviética, a OCDE deu um novo impulso na ampliação de seu papel como ator global em um novo cenário internacional, admitindo seis novos membros: Coreia do Sul, Eslováquia, Hungria, México, Polônia, República Tcheca.

Em relação à entrada da Eslováquia, Hungria, Polônia e República Tcheca, ex-repúblicas soviéticas, pode-se dizer que esse foi um movimento decorrente dos esforços da organização para inserir essas economias no mundo capitalista, além de seguir “uma lógica de interesse dos membros [da OCDE] em assegurar estabilização de toda [a] Europa, por meio da promoção das ‘democracias de mercado’” (FORTES, 2020, p. 102). Vale-se destacar que os países do Leste europeu ingressaram na OCDE antes de ingressarem na União Europeia.

No caso do México, a adesão à OCDE está relacionada com a implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Segundo Mello (2020, p. 4, tradução nossa<sup>39</sup>), a adesão expressou “[...] as dimensões simbólica e prática das novas relações do país com a América do Norte e os países desenvolvidos, bem como seu compromisso à liberalização econômica e às reformas de mercado”. Já a adesão da Coreia do Sul simbolizava o primeiro compromisso de grande impacto do país com as políticas neoliberais, após seu período de reformas de liberalização de importações e desregulamentação de transações em contas correntes e de capital (FORTES, 2020). Tanto o México quanto a Coreia do Sul foram obrigados, formalmente, a se retirar do G-77, grupo de países em desenvolvimento do qual eram membros fundadores. Isso reforçava a ideia de que, naquele momento, “[...] pertencer a esses grupos [OCDE e G-77, de forma simultânea] eram [formas de] estratégias mutuamente excludentes” (MELLO, F., 2020, p. 4, tradução nossa<sup>40</sup>).

Em 2007, foi lançado um terceiro movimento para alargamento da OCDE, o qual foi concluído em 2010, com a entrada de Chile, Eslovênia, Estônia e Israel. Esse processo estabeleceu um padrão de equilíbrio para a adesão de novos membros, uma vez que ao novo ingresso de um país europeu, um país de outra região também seria aceito. Esta estratégia visava impedir um desequilíbrio a favor da Europa na organização (MELLO, F., 2020).

Simultaneamente a terceira fase de alargamento, como expressão de seu objetivo de se tornar cada vez mais global e se adaptar ao novo contexto geopolítico e geoeconômico, marcado

---

<sup>39</sup> Do original: “[...] the symbolic and practical dimensions of the country’s new relations with North America and developed countries, as well as its commitment to economic liberalization and market reforms.”.

<sup>40</sup> Do original: “[...] belonging to these groupings were mutually exclusive strategies.”

pela ascensão dos emergentes simbolizados, especialmente, pelos países do BRICS, o Conselho da OCDE, em 2007, indicou China, Brasil, África do Sul, Índia e Indonésia como *key-partners* (parceiros-chave) da instituição, possibilitando que esses países pudessem “[...]ser convidados por todos os Comitês para atuarem como parceiros convidados ou participantes sem depender da prévia aprovação do Conselho, sendo a aprovação necessária apenas quando o convite for para a atuação como associado” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 27).

Os resultados [da indicação dos 5 países como *key-partners*] foram bastante heterogêneos, com o Brasil e África do Sul mostrando maior receptividade, China e Índia revelando uma resposta muito mais restrita, e a situação mais frágil da indonésia em termos de capacidade de se engajar em um processo de convergência de suas práticas domésticas com o marco legal da OCDE (Patrick e Egel 2015; Clifton e Diaz-Fuentes 2014). (MELLO, F., 2020, p. 5, tradução nossa<sup>41</sup>).

Entre os períodos de 2013 a 2020, mais quatro países ingressaram na OCDE: Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia. Mais uma vez, vê-se o padrão de paridade 1 europeu para 1 país de outra região.

No caso da Colômbia, vale destacar que os Estados Unidos condicionaram seu apoio ao ingresso do país latino-americano

[...] à aceitação de novos compromissos relacionados aos direitos de propriedade intelectual, exigindo normas específicas que vão além das estabelecidas na OCDE sobre o assunto, demonstrando o propósito de extrair concessões de alto nível de novos entrantes e até mesmo uma agenda que pode ser vista como ‘OCDE plus’, reafirmando a intenção de avançar a agenda ‘OMC plus’ que não foi cumprida nas negociações comerciais multilaterais. (MELLO, F., 2020, p. 12, tradução nossa<sup>42</sup>).

Entre 2012 e 2017, outros seis países enviaram à OCDE seu pedido formal para ingressar na organização, sendo eles: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. Esses países tiveram o pedido aceito em janeiro de 2022, e seguem na fase do mapa de acessão, que é cronograma do processo negocial somado de informações fundamentais sobre ele.

---

<sup>41</sup> Do original: “The results were highly heterogeneous, with Brazil and South Africa showing greater receptivity, China and India revealing a much more restricted response, and the weaker situation of Indonesia in terms of capacity to engage in a process of convergence of its domestic practices with the legal framework of the OECD (Patrick and Egel 2015; Clifton and Diaz-Fuentes 2014).”.

<sup>42</sup> Do original: “[...] its support to the acceptance of new commitments related to intellectual property rights, demanding specific norms that go beyond those established in the OECD on that matter, demonstrating the purpose of extracting high level concessions from new entrants and even an agenda that can be viewed as “OECD plus,” restating the intent to advance the “WTO plus” agenda that was not accomplished in the multilateral trade negotiations.”.

Sobre os processos de ampliação da OCDE, os fatos recentes merecem atenção, pois refletem o contexto de acessão do Brasil à organização. Como aponta Mello,

[...] na literatura de relações internacionais, os estudos sobre a ampliação dos membros da OCDE têm muitas vezes caracterizado o processo como adesão, *bandwagoning*, ‘multilateralismo de cooptação’ (Davis 2016; Guimarães, 2017). A acessão é entendida como um processo no qual os postulantes adequam suas estruturas financeiras, tributárias, ambientais, entre outras, a padrões internacionais, sem ter participado do processo de formulação dessas normas. A própria OCDE se define como organização que reúne ‘*like-minded countries*’, que compartilham os mesmos valores e práticas. Recentemente, o processo de adesão tem incorporado com maior nitidez uma fase entendida como ‘pré-negociação’, na qual, antes mesmo da aceitação formal de sua candidatura, o país aspirante antecipa a adequação de suas legislações domésticas e a internalização dos padrões definidos na organização como forma de fortalecer sua candidatura, demonstrando seu grau de comprometimento com as diretrizes e práticas da instituição (Cozendey, 2019). Este item tem sido o caso do Brasil, que formalizou seu pedido de acessão em 2017 e desde então intensificou sua participação nos foros da OCDE bem como sua adesão aos instrumentos legais da organização. (MELLO, F., 2022, p. 5).

Vale destacar que os processos de expansão da OCDE (com a entrada de países do Leste europeu e da América Latina) lhe deram um caráter mais plural e de aproximação com o Sul global, consolidando sua legitimidade como ator fundamental da governança econômica mundial (COSTA, 2020). Diante disso, para alguns analistas, o uso do termo “clube dos ricos” para definir a OCDE se tornou obsoleto e irreal (BRAGA, 2021; THORSTENSEN *et al.* 2020; SANTOS, 2018).

Por outro lado, como indicam Mello, Fortes e Morais (2023), a expansão da OCDE está também ligada à fatores geopolíticos e geoeconômicos.

Na atualidade, para além da dimensão econômica que visa a promoção das reformas de mercado, a expansão da OCDE deve também ser compreendida nos marcos da rivalidade crescente entre os principais polos de poder mundial, na qual a organização é parte do compromisso de seus membros com o bloco ocidental, ampliando a aliança transatlântica do pós-II Guerra Mundial que esteve na origem de sua criação durante a Guerra Fria. Refletindo o contexto de incertezas no nível sistêmico, a OCDE tem sido fortalecida enquanto projeto de governança econômica global do Ocidente, ampliando membros unicamente na Europa e na América Latina, reiterando as zonas de influência de seus sócios fundadores. [...] No continente americano, o novo alcance dessa institucionalidade ocidental deve ser compreendido também no contexto das preocupações dos Estados Unidos quanto ao crescimento acelerado da presença econômica da China na região. Nos marcos do reordenamento hegemônico global, a OCDE é hoje a principal e mais influente organização na qual a China não é membro pleno. (MELLO; FORTES; MORAIS, 2023, p. 10).

**Tabela 2 – A membresia da OCDE**

<b>País</b>	<b>Ano de Ingresso</b>	<b>País</b>	<b>Ano de Ingresso</b>
Áustria	1961 (fundador)	Austrália	1971
Bélgica	1961 (fundador)	Nova Zelândia	1973
Canadá	1961 (fundador)	México	1994
Dinamarca	1961 (fundador)	República Tcheca	1995
França	1961 (fundador)	Hungria	1996
Alemanha	1961 (fundador)	Coreia do Sul	1996
Grécia	1961 (fundador)	Polônia	1996
Islândia	1961 (fundador)	Eslováquia	2000
Irlanda	1961 (fundador)	Estônia	2010
Luxemburgo	1961 (fundador)	Eslovênia	2010
Países Baixos	1961 (fundador)	Chile	2010
Portugal	1961 (fundador)	Israel	2010
Espanha	1961 (fundador)	Peru	Pedido formal de adesão em 2012
Suíça	1961 (fundador)	Bulgária	Pedido formal de adesão em 2015
Suécia	1961 (fundador)	Letônia	2016
Turquia	1961 (fundador)	Romênia	Pedido formal de adesão em 2016
Estados Unidos	1961 (fundador)	Croácia	Pedido formal de adesão em 2017
Reino Unido	1961 (fundador)	Brasil	Pedido formal de adesão em 2017
Noruega	1961 (fundador)	Argentina	Pedido formal de adesão em 2017
Itália	1962	Lituânia	2018
Japão	1964	Colômbia	2020
Finlândia	1969	Costa Rica	2021

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OCDE (2023)

A partir de suas origens, objetivos e temas, a OCDE se tornou um ator relevante nos processos de coordenação econômica, desenvolvimento de análises e recomendações sobre temas do comércio mundial e avanços na compreensão de políticas de ajuda e desenvolvimento (FORTES, 2020). Nesse sentido, a partir da década de 1970, organizações internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE foram agentes fundamentais

[...] no processo de definição das bases ideológicas do consenso sobre o neoliberalismo em todo o mundo. As novas premissas que passaram a guiar o sistema capitalista foram um ‘pacote’ guiado pela lógica da austeridade fiscal, financeira e econômica, acompanhado da receita do Estado mínimo, que se tornaram nos anos 1980, exigências em todo [o] sistema internacional. A

**OCDE acabou assumindo papel de importância e referência de análise e recomendações sobre a implementação de políticas neoliberais tanto em países membros quanto não membros.** (FORTES, 2020, p. 15-16, grifo nosso).

Atualmente, a OCDE goza de destacado alcance global, sendo que

[...] sua rede de governança está em todos os continentes e conta com a colaboração de outras organizações internacionais e nacionais. Há centros de pesquisa sobre a Europa, Ásia, América Latina e África. Os países dessas regiões são convidados a participar de comissões e grupos de trabalho em diversos setores da organização [...]. Desde os anos 2000, há um enfoque na formação de diálogos sobre práticas, padrões e instrumentos com diversas organizações e países para além do eixo que conduz a OCDE. (FORTES, 2020, p. 80).

Nesse contexto, a organização passou a se relacionar tanto com seus Estados membros, como também com Estados não membros (que podem atuar como parceiros da OCDE em três categorias: convidado, participante ou associado), com a sociedade civil e com outras organizações internacionais (OCDE, 2023a).

Além disso, como forma de disseminar e garantir que suas boas práticas fossem implementadas pelo maior número possível de países,

[...] a OCDE tem desenvolvido trabalho ativo junto ao Grupo do G-20, participando em suas reuniões e oferecendo suporte técnico, especializado e estatístico ao desenvolvimento de políticas e projetos com o objetivo de enfrentar os desafios globais financeiros, econômicos e políticos. (THORSTENSEN *et al.* 2020. p. 27).

Nesse sentido, cada vez mais, a OCDE tem tentado atuar como um Secretariado do G-20, “o mais importante foro da governança do Mundo atual” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 11), preparando trabalhos de apoio às suas deliberações (BRAGA, 2021). Ou seja, a organização “funciona como um ‘foro não negociador para discussões sobre temas com negociações em curso em outros foros’, como o G-20 e a OMC, que utilizam dados e estudos da OCDE para fundamentar e desenvolver suas decisões (COZENDEY, 2017, p. 29)” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 23).

A organização também se coloca à frente de seus pares, desenvolvendo trabalhos inéditos sobre economia digital (particularmente na área de tributação) e

[...] ampliando os esforços para a implementação do Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros (*Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*), regras plurilaterais [desenvolvidas no âmbito da parceria OCDE e G-20] envolvendo cerca de 135 países que têm

como objetivo coibir práticas tributárias estratégicas adotadas por empresas multinacionais para evitar o pagamento de impostos. (BRAGA, 2021, p. 97).

Além de se relacionar com os governos, a OCDE também está engajada com parlamentos nacionais e a sociedade civil, por meio da Rede Parlamentar Global da OCDE e dos comitês consultivos *Business Industry Advisory Committee* (BIAC) – voltado para empresas e indústria – e *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) – voltada para sindicatos (MELLO, F., 2021). Estes dois organismos ocupam “uma posição consultiva perante a OCDE, participando de reuniões formais e informais, influenciando na celebração de suas políticas [...] e na tomada de decisões importantes [...]” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 27-28).

Para este trabalho, é relevante detalhar um pouco mais sobre o BIAC. Fundado em 1962, um ano após a OCDE, foi “reconhecido como representante dos interesses da comunidade patronal, empresas e negócios da OCDE [...], de forma a resguardar os interesses empresariais e industriais na formulação de políticas da Organização” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 28). 96 organizações atuantes em setores empresariais de relevância são filiadas ao BIAC, sendo estas provenientes ou não dos países membros da OCDE, e são divididas entre membros (43 organizações nacionais dos Estados membros), observadores (11 organizações nacionais de Estados não membros) e especialistas associados (42 organizações restantes) (THORSTENSEN *et al.* 2020). A CNI está inserida nesta entidade desde 2008 como membro observador, envolvendo o setor industrial brasileiro no acompanhamento de temas e debates desenvolvidos na OCDE.

Estruturalmente, a OCDE está subdividida, de modo geral, em cinco partes: o Conselho, o Secretariado, os Núcleos Regionais, os Centros de Pesquisa e os mais de 300 comitês, especialistas e grupos de trabalho que tratam de temas diversos. Além disso, conta com 38 países-membros e 6 países em processo de acesso. Além disso, a instituição possui 252 instrumentos legais, que devem ser seguidos por seus membros (BRASIL, 2022a).

O Conselho é o órgão máximo para as tomadas de decisão da OCDE. É composto por embaixadores dos 38 países-membros e da Comissão Europeia. Seu objetivo é “[...] discutir os principais trabalhos da Organização, partilhar preocupações e tomar decisões por consenso” (OCDE, 2023c, tradução nossa<sup>43</sup>). Ele é presidido pelo Secretário-Geral e, uma vez por ano, se reúne para a Reunião do Conselho Ministerial, do qual participam os

[...] chefes de governo, economia, comércio e ministros das relações exteriores dos países membros para monitorar e definir prioridades para o nosso trabalho [OCDE], discutir o contexto econômico e comercial global e se aprofundar

<sup>43</sup> Do original: “[...] discuss the main work of the Organization, share concerns and make decisions by consensus”.

em questões como o orçamento ou o processo de adesão [de novos membros]. (OCDE, 2023c, tradução nossa<sup>44</sup>).

O Secretariado é responsável pela administração executiva da organização. Ele é liderado pelo Secretário-Geral e possui “diretorias e divisões que trabalham com formuladores de políticas em cada país, fornecendo percepções e conhecimento para ajudar a orientar a formulação de políticas com base em evidências em estreita coordenação com os comitês” (OCDE, 2023c, tradução nossa<sup>45</sup>).

Os Comitês “cobrem quase todas as áreas de formulação de políticas” (OCDE, 2023c, tradução nossa<sup>46</sup>) da OCDE, propondo soluções, avaliando dados e o sucesso de políticas e analisando ações de políticas de países membros (OCDE, 2023c). Os participantes dos Comitês são provenientes dos Estados membros e parceiros e representam órgãos estatais, empresas, academia e sociedade civil, sendo que cerca de 40.000 pessoas participam nestes encontros todos os anos (OCDE, 2023c). Algumas discussões iniciadas aqui “podem evoluir para negociações nas quais todos os países da OCDE definem e seguem regras globais comuns” (OCDE, 2023c, tradução nossa<sup>47</sup>).

É justamente nos Comitês que a OCDE “solicita que sejam identificadas [as] ‘melhores práticas’” (FORTES, 2020, p. 84). Além disso, são nos Comitês que as “revisões por pares” (*peers reviews*) ocorrem, atuando de modo a “[...] identificar progressos, lacunas dificuldades enfrentadas pelos países, e observância aos princípios legais da organização” (FORTES, 2020, p. 84-85).

Resumidamente, [os *peers reviews*] são o exame da performance ou práticas de cada país, em determinada área, realizado por outros países (seus ‘pares’), como uma forma de vigilância multilateral (*multilateral surveillance*). Seu objetivo é auxiliar o país avaliado a melhorar suas políticas, adotar melhores práticas e cumprir com os instrumentos legais e princípios da OCDE (OECD, 2003, p. 12). (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 24).

Ressalta-se que não existe hierarquia ou imposição de decisões por um órgão superior, uma vez que essas avaliações ocorrem igualmente entre os países avaliadores e avaliados, estimulando o diálogo, e “podem contar com a participação de membros da sociedade civil,

---

44 Do original: “[...] heads of government, economy, trade and foreign ministers of member countries to monitor and set priorities for our work, discuss the global economic and trade context, and delve into issues such as the budget or the accession process.”

45 Do original: “directorates and divisions working with policymakers in each country, providing insights and expertise to help guide evidence-based policymaking in close coordination with committees”

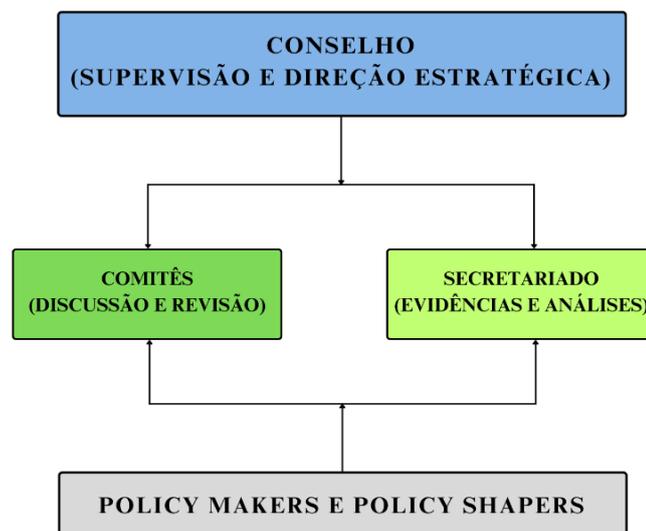
46 Do original: “cover almost all areas of policy making”.

47 Do original: “can evolve into negotiations in which all OECD countries define and follow common global rules”.

empresários e trabalhadores” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 24). Isso traz horizontalidade para a relação entre avaliador e avaliado e “renova o compromisso da cooperação” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 24).

Deste modo, pode-se dizer que o sucesso do sistema de “revisão por pares” é atribuído à **confiança mútua** existente entre os países e em relação ao próprio sistema, além de uma **considerada homogeneidade** existente entre os membros e objetivos comuns (OECD, 2003, p. 12). (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 24, grifos nossos).

**Figura 6 – Estrutura organizacional da OCDE**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em OCDE (2023c)

Dentre os diversos instrumentos legais produzidos pela OCDE, destacam-se numericamente as Decisões e as Recomendações.

As Decisões e os Acordos internacionais possuem natureza jurídica vinculante. Os demais, embora não sejam definidos como juridicamente vinculantes, são considerados possuidores de força moral, como as Recomendações, ou estabelecem compromissos políticos, como as Declarações. A implementação de todos os instrumentos legais, independentemente de sua natureza, é constantemente monitorada no âmbito da OCDE, mesmo que não sejam instrumentos produzidos pela Organização, como os Entendimentos. (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 22).

Diferente de outras organizações, especialmente da OMC, a OCDE não aplica sanções pelo não cumprimento de seus instrumentos legais. Os países, de modo geral, tendem a colocar em prática as normas que escolhem adotar, de forma voluntária, depois de longos e intensos estudos, bem como da aprovação, por consenso, do Conselho (THORSTENSEN *et al.* 2020).

**O *enforcement* dá-se pela vigilância multilateral, acompanhamento e monitoramento entre pares, que possuem interesses comuns no alcance de resultados.** O elevado número de instrumentos acordados e adotados pela OCDE é constantemente atribuído ao baixo número de membros e elevado grau de confiança entre eles, o que facilitaria o alcance da cooperação e do consenso, bem como à uma alegada homogeneidade existente entre seus membros, no que se refere ao grau de desenvolvimento econômico, industrialização, valores e preocupações (BLAIR, 1993, p. 9; WOODWARD, 2008, p. 85). (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 22, grifo nosso).

A fim de alcançar seus objetivos constitutivos, a OCDE atua, portanto,

[...] como um fórum para consultas e trocas de informações e experiências entre seus membros, em prol da promoção da cooperação, desenvolvimento, crescimento e bem-estar social, por meio da uniformização e aperfeiçoamento de políticas públicas e regulação em temas de interesse comum. (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 22-23).

Em suma, a OCDE tem extrema relevância no sistema de governança internacional.

Isso é fundamental, visto que

[...] é neste espaço que a[s] normas, regras e princípios regem a conduta de todos os Estados (centrais e periféricas). [...] Toda esta estrutura permite à organização o exercício de um papel extremamente relevante na proposição, disseminação e institucionalização de ideias tanto para os países membros quanto para os países parceiros e, eventualmente, outras organizações internacionais. Em outras palavras, mais que apenas informações e dados, a OCDE produz uma base de conhecimento consensual, capaz de construir ideias sobre desenvolvimento, economia, políticas públicas em perspectiva ampla. (FORTES, 2020, p. 87-88).

#### 4.1.1 A aproximação com o Brasil

As relações do Brasil com a OCDE não são recentes. Desde o governo Fernando Henrique Cardoso o país estabelecia contatos com a organização, chegando ao ponto de o Presidente anunciar, ainda em seu primeiro ano de mandato que o Brasil se tornaria membro da instituição antes de 1998, o que não ocorreu. Mesmo assim, neste contexto, a PEB voltava-se à uma maior aproximação com as potências do Norte global e à uma maior integração à governança econômica global (MELLO, F., 2020).

Como aponta Leonardo Neves,

[...] o governo brasileiro, liderado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, identificava que fazer parte da organização funcionaria com uma certificação para o país, indicando a presença de políticas ‘amigáveis ao mercado’. [...] Nesse sentido, o país buscava ficar alinhado com a tendência dominante da economia internacional. (NEVES, 2022, p. 32).

Esse contato se iniciou em 1990, inserido no contexto da política de aproximação e engajamento promovida pela OCDE em relação à América Latina (BRAGA, 2021), sendo seguida, em 1994, pelo ingresso do Brasil como membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE, em 1996 pelo ingresso do país, como associado, no Comitê do Aço (*Steel Committee*) e, em 1997, quando aderiu às Diretrizes para Empresas Multinacionais (*Guidelines for Multinationals Enterprises*) (BRAGA, 2021; THORSTENSEN *et al.* 2020).

Portanto, o Brasil passou a participar, de modo paulatino, de Comitês e instrumentos jurídicos da OCDE em áreas diversas (MELLO, F., 2020), “[...] tendo a oportunidade de acompanhar diversas discussões sobre boas práticas em diferentes áreas” (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 29). Como consequência, em 1997, foi estabelecido no Brasil, após a entrada do país no Comitê de Investimentos da OCDE, o Ponto de Contato Nacional (PCN), que é uma representação institucional responsável por agir em prol da implementação das Diretrizes para Empresas Multinacionais, construídas no âmbito do Comitê de Investimentos da organização (BRASIL, 2022b).

Esses avanços resultaram, em 1998, na criação do “*Brazil Programme*”, um programa dentro da OCDE direcionado ao Brasil e que reunia sob sua competência todas as ações da organização com relação ao país, sendo este projeto dividido em quatro setores: macroeconomia e reformas estruturais, assuntos fiscais e financeiros, governança e administração orçamentária.

Nos anos 2000, o país avançou mais um pouco em sua aproximação, assinando a Convenção de Combate à Corrupção de Autoridades Estrangeiras e a Convenção Anti-Suborno (THORSTENSEN *et al.* 2020; BRAGA, 2021). Desde então, a OCDE considera fundamental manter relações bilaterais com o Brasil, qualificando-o como um dos principais países fora da organização (OCDE, 2015). Em 2007 o país foi incluído na promoção do *Enhanced Engagement* (engajamento ampliado), que buscava ampliar e fortalecer a cooperação da organização com Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul e, em 2012, teve seu status elevado ao posto de *key partner* (parceiro-chave) da organização, o que facilitaria sua participação em órgãos, comitês e grupos de trabalho na categoria de parceiro, na adesão de instrumentos e participação de informes estatísticos e *peer review* (revisão por pares) (THORSTENSEN *et al.* 2020; BRAGA, 2021).

Vale destacar que a chegada de Lula ao poder não mudou a relação de aproximação com a OCDE iniciada por Cardoso. Segundo Neves (2022, p. 34), “[...] o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva se mostrou entusiasta de uma aproximação do país com a OCDE”.

Em 2015, durante a gestão de Dilma Rousseff, a OCDE buscou institucionalizar acordos de cooperação com o Brasil em áreas específicas através do Acordo Marco de

Cooperação com a OCDE. O que se firmou nesta ocasião entre os dois atores foi considerado o acordo mais ambicioso na relação histórica entre ambos, justamente por “[...] contemplar o maior número de possibilidades de convergência aos instrumentos jurídicos da OCDE, bem como a aceitação de revisões por pares de políticas públicas” (MELLO, F., 2020, p. 6, tradução nossa<sup>48</sup>). Além disso, o acordo estabelece

[...] encontros anuais para a identificação de áreas de cooperação prioritárias, acompanhamento de implementação de políticas, serviços e resultados, além do estabelecimento de programas bienais conjuntos de trabalho com base em interesses mútuos. (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 31).

Meses depois da assinatura do Acordo Marco de Cooperação, deu-se continuidade aos objetivos traçados pelo governo e a OCDE, o que culminou na assinatura do Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017 (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 31).

**Tabela 3 – Brasil como membro ou associado em órgãos da OCDE**

Advisory Group for Co-operation with Partner Economies	Scheme for Crucifer Seed and other Oil or Fiber Species
Chemicals Committee	Scheme for Grass and Legume Seed
Expert Sub-Group on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters	Scheme for Maize and Sorghum
Forum on Harmful Tax Practices	Scheme for Vegetables
Forum on Tax Administration	Steel Committee
Global Forum AEOI Group	Task Force on the Digital Economy
Global Forum Peer Review Group	Working Group of National Co-ordinators of the Test Guidelines Programme
Governing Board of the Development Centre	Working Group on Bribery in International Business Transactions
INES Network for Data Development on labour market and social outcomes of education	Working Group on Good Laboratory Practice
INES Network for the collection and the adjudication of system-level descriptive information on educational structures, policies and practices	Working Party no6 on the Taxation of Multinational Enterprises
Investment Committee	Working Party on Chemicals, Pesticides and Biotechnology
OECD Scheme for the Application of International Standards for Fruit and Vegetables	Working Party on Indicators of Educational Systems
Programme for International Student Assessment Governing Board	Working Party on Responsible Business Conduct
Scheme for Cereals	

Fonte: THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 30

<sup>48</sup> Do original: “[...] for envisaging a highest number of possibilities of convergence to OECD legal instruments as well as the acceptance of peer reviews of public policies.”

**Tabela 4 – Brasil como participante ou observador em órgãos da OCDE**

Advisory Task Force on the OECD Codes of Liberalisation	Working Party n°10 on Exchange of Information and Tax Compliance
Committee for Agriculture	Working Party n°11 on Aggressive Tax Planning
Committee for Scientific and Technological Policy	Working Party n°2 on Competition and Regulation
Committee on Fiscal Affairs	Working Party n°2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics
Committee on Statistics and Statistical Policy	Working Party n°3 on Co-operation and Enforcement
Competition Committee	Working Party n°6 on the Taxation of Multinational Enterprises
Forum on Harmful Tax Practices	Working Party n°9 on Consumption Taxes
Group on Commodity Markets	Working Party of National Experts on Science and Technology Indicators
High Level Risk Forum	Working Party of Senior Budget Officials
Investment Committee	Working Party of Senior Digital Governments Officials (E-Leaders)
Joint Working Party on Agriculture and Trade	Working Party of Senior Public Integrity Officials
Joint Working Party on Trade and Environment	Working Party of the Leading Practitioners on Public
Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions	Working Party on Trade Committee
Network of Senior Infrastructure Officials	Working Party on Agricultural Policies and Markets
Network on Financial Management	Working Party on Biotechnology, Nanotechnology
Network on Gender Budgeting	Working Party on Consumer Product Safety
Network on Performance and Results	Working Party on Financial Statistics
OECD Global Science Forum	Working Party on Innovation and Technology Policy
Programme for Teaching and Learning International Survey Governing Board	Working Party on International Trade in Goods and Services Statistics
Public Governance Committee	Working Party on Measurement and Analysis of the Digital Economy
Regulatory Policy Committee	Working Party on National Accounts
Senior Officials from Centres of Government	Working Party on Private Pensions
Task Force on the Digital Economy	Working Party on Public Employment and Management
Trade Committee	Working Party on SMEs and Entrepreneurship
Working Group on International Investment Statistics	Working Party on State Ownership and Privatisation Practices
Working Party n°1 on Tax Conventions and Related questions	

Fonte: THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 30-31

A aproximação entre a OCDE e o governo Rousseff ocorreu a partir do segundo mandato da presidente. Durante seu primeiro mandato, o governo iniciou, no campo da política externa, um período de reversão das condições anteriormente favoráveis à inserção internacional do Brasil. Isso pode ser explicado pelos contextos doméstico e internacional desfavoráveis, marcados pela crise econômica (e posteriormente política) doméstica, bem como

o fim do “*boom das commodities*” e a crise na zona do Euro, que impactaram a economia global, ainda combatida pela crise financeira de 2008.

Dilma havia herdado de Lula estratégias definidas de política externa, como a demanda de revisão das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais buscando colocar o Brasil como representante do Sul global, uma nova plataforma de projeção internacional personificada no BRICS e uma orientação proativa para a América do Sul (SARAIVA, 2014). Contudo, a Política Externa Brasileira perdeu sua proatividade e seu protagonismo na política global. Seus movimentos assumiram um caráter reativo em decorrência da conjuntura econômica internacional bem como da nova dinâmica do processo decisório. A diplomacia presidencial, o papel da presidência como incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa e a articulação de visões favoráveis à projeção global do Brasil foram abandonados pelo governo (SARAIVA, 2014).

É importante salientar que a aproximação do Brasil com a OCDE durante os governos de Lula e de Dilma seguiam um ponto de vista objetivo, de aproximação da instituição através da adesão aos instrumentos por ela elaborados em áreas de interesse do governo. Contudo,

[...] pelo lado dos interesses subjacentes, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram mais reticentes em usar tal aproximação na direção de uma eventual adesão. Essa reticência dos governos petistas parece ter raiz ideológica, afinal, sendo um partido posicionado à esquerda no espectro ideológico, o PT era adepto a uma narrativa que considerava a OCDE um ‘clube de países ricos’. Assim, a organização foi frequentemente alvo de críticas em relação a sua defesa de políticas liberais, entendidas como não sensíveis às demandas do mundo em desenvolvimento, e de sua influência nas posições dos países desenvolvidos nas negociações multilaterais. Desse modo, a estratégia parecia ser de se aproximar da OCDE no limite da formalização de um pedido de adesão. Essa postura, mais uma vez, pode ser atestada na fala de Mauro Vieira, chanceler de Rousseff, durante o processo de assinatura do acordo de cooperação quando argumenta que o acordo não representa ‘uma adesão automática com data marcada’. (NEVES, 2022, p. 34-35).

Nesse sentido, vale ressaltar que esse movimento de aprofundamento dos laços entre Brasil e OCDE durante o governo Dilma não partiu do Itamaraty, mas sim do Ministério da Fazenda, liderado por Joaquim Levy. Este fato é importante, pois marca o início de uma inflexão no âmbito da política externa e da política econômica brasileiras, que passam a buscar uma maior aproximação com o receituário ortodoxo neoliberal como solução para a crise econômica do período, bem como uma aproximação dos países desenvolvidos (e por consequência das instituições de que fazem parte) como estratégia de recuperar, a curto prazo, a confiança na economia do país, que experimentava um cenário adverso.

Com a ascensão de Michel Temer à Presidência da República em 2016, o Brasil passou por uma virada neoliberal. O governo propôs mudanças estruturais, como a implementação do Teto de Gastos Públicos e a Reforma Trabalhista, bem como mudou os rumos da política externa, a fim de remover o discurso ideológico do PT enraizado na ideia de projeção internacional do Brasil (CASARÕES, 2020).

Em seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, José Serra expôs 10 diretrizes da política externa brasileira planejada pelo novo governo e enfatizou que tanto Temer quanto ele próprio, através de suas gestões dentro do Itamaraty, acabariam com a ideologização da política externa brasileira, realinhando a diplomacia aos “mercados tradicionais” como Estados Unidos, Europa e Japão, tendo como objetivo principal da política externa o comércio internacional (RAMOS *et al.* 2020).

De um modo geral, o Brasil enfatizou a diplomacia comercial em detrimento de uma grande estratégia geopolítica e focou no fortalecimento dos laços com os parceiros tradicionais: EUA, Europa e Japão. Assim, o governo Temer tentou revigorar as negociações Mercosul-UE, que se arrastam desde 1995, sem sucesso em terminá-las. Em maio de 2017, o Brasil também solicitou formalmente para se tornar um membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (FARIAS; ALVES, 2020, p. 33).

Como bem sintetizado por Farias e Alves (2020), apesar o plano de Serra e Temer ser guiado por 10 diretrizes, a política externa do país de 2016 a 2018 resumiu-se em duas linhas-mestras de ação: a entrada do Brasil na OCDE e a conclusão do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (RAMOS *et al.* 2020). Como apontam Ramos *et al.*

[...] com enormes dificuldades internas, Michel Temer e José Serra [e posteriormente Aloysio Nunes, que substituiu Serra no comando do Itamaraty a partir de 2017] buscavam nas parcerias internacionais algum tipo de legitimação de suas escolhas políticas internas. Neste contexto, a adesão à OCDE e o acordo de livre comércio com a União Europeia ganhavam importância para, entre outras coisas, auxiliar na legitimação das políticas de austeridade e desmantelamento da proteção social ao trabalho, como o projeto de emenda constitucional (PEC) 95, conhecida popularmente como a PEC do teto dos gastos que congelou os gastos públicos brasileiros em 20 anos para conter o déficit fiscal, e a reforma trabalhista que, ao prometer gerar empregos, acabou por flexibilizar e precarizar o trabalho além de dificultar o acesso à justiça trabalhista. (RAMOS *et al.* 2020, p. 17-18).

Vale destacar que o processo de aproximação em relação a OCDE, recuperado pela gestão anterior, não foi abandonado pela gestão Temer. Pelo contrário, expandiu-se, essencialmente através do Ministério da Fazenda, os desejos de parceria com a instituição, o que culminou, no dia 29 de maio de 2017, na solicitação oficial de ingresso do Brasil como

membro pleno da OCDE. Este movimento simbolizou uma inflexão no projeto de inserção internacional do país, que deixava sua proeminência de anos entre os países em desenvolvimento para voltar-se “para a aceitação de mecanismos de governança global promovidos por países desenvolvidos” (MELLO, F., 2020, p. 1, tradução nossa<sup>49</sup>). No mesmo ano, foi assinado um Acordo de Sede para que fosse instalado no país um escritório da instituição.

Considerado o ápice das relações entre Brasil e OCDE, o pedido de acessão, nas palavras de Thorstensen *et al.* (2020, p. 31-32) “[...] segue uma ordem evolutiva na relação entre o país e a Organização”. Como aponta Mônica Costa,

[...] o Brasil é o país não-membro que mais participa de instâncias e projetos, além de ter aderido ao maior número de instrumentos legais da OCDE. Esses dados estão em constante atualização, justamente em razão da retomada do interesse do Brasil em alinhar suas estratégias com as da OCDE, a fim de acelerar o seu processo de acessão. (COSTA, 2020, p. 310).

Na perspectiva da gestão Temer, a adesão à OCDE ajudaria na criação de bases sólidas para a agenda reformista interna (reformas econômicas, previdenciária, tributária, trabalhista etc.), uma vez que a organização, por suas características, conjunto de instrumentos e países-membros, serviria como um “selo de qualidade das políticas econômicas do país perante atores econômicos globais, bem como um estímulo crucial para atrair investimento” (MELLO, F., 2020, p. 9, tradução nossa<sup>50</sup>). Em outras palavras, “o governo utilizou a OCDE para promover um “novo” estado confiável” (PECEQUILO, 2021, p. 9, tradução nossa<sup>51</sup>).

Apesar dos esforços do governo, nenhuma das duas linhas-mestras se concretizou durante a gestão Temer. Desafiado a lidar conjuntamente com a crise interna e externa, Temer e sua diplomacia eram obrigados a equacionar a forte pressão doméstica que sofria, bem como o desafio externo de convencer seus pares de que o país gozava de estabilidade e legitimidade para negociar acordos no âmbito internacional (RAMOS *et al.* 2020).

Em relação ao ingresso do Brasil na OCDE, o governo encontrou resistência por parte do governo de Donald Trump ao processo de ampliação da organização (FARIAS; ALVES, 2020; RAMOS *et al.* 2020).

---

<sup>49</sup> Do original: “[...] directed towards the acceptance of global governance mechanisms promoted by developed countries.”

<sup>50</sup> Do original: “[...] seal of quality for the country’s economic policies before global economic actors, as well as a crucial stimulus to attract international investment.”

<sup>51</sup> Do original: “The government used the OECD to promote a “new” state that was reliable [...]”

No calor das negociações, o jornalista Jamil Chade mostrou em 17 de abril de 2018, a partir de um telegrama vazado, que Donald Trump (que nunca contou com a simpatia de José Serra e nem de Aloysio Nunes), deixara claro ao Palácio do Planalto que daria preferência para a adesão da Argentina, alegando ‘que exista um ‘respaldo eleitoral’ em Buenos Aires pelas reformas que Maurício Macri estaria realizando e que essa ainda não seria a realidade do Brasil’. Ainda segundo este documento, Lando Loomis, assessor especial do vice-presidente estadunidense, Mike Pence, para o hemisfério ocidental e economia global, teria elogiado o ‘processo de reformas [...] implementado pelo Brasil’. Mas ‘indicou que, na visão norte-americana, a OCDE deveria aceitar poucos países por vez, levando em consideração os pedidos de diferentes regiões’ e que ‘faltaria ao Brasil consenso claro sobre as reformas, especialmente por meio de ‘respaldo eleitoral’ – algo que pôde ser verificado na Argentina nas últimas eleições presidenciais e legislativas’ (Chade, 2018). (RAMOS *et al.* 2020, p. 18).

Mesmo sendo uma pauta promovida pela equipe econômica, segundo Paulo Afonso Velasco Júnior (2017, p. 6), uma das mais emblemáticas iniciativas da política externa do governo Temer foi “o processo de entrada do Brasil na OCDE”, pois

[...] sinaliza para a busca de uma posição de maior destaque e envergadura na cena internacional, bem como para a interpretação de essa adesão representará **ganhos econômicos palpáveis para o país e ajudará até mesmo no avanço de reformas e ajustes no plano doméstico.** (VELASCO JÚNIOR, 2017, p. 6, grifo nosso).

Além disso,

[...] a candidatura a membro pleno da OCDE talvez constitua a expressão mais nítida, no plano simbólico, de um projeto de adesão à governança global dos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que promove a internalização e *lock-in* da agenda econômica liberal defendida por interesses empresariais. (MELLO, F., 2022, p. 2).

Como resumem RAMOS *et al.*

[...] a política externa brasileira com Michel Temer foi incapaz de avançar nas agendas consideradas prioridades por falta de disposição dos Estados Unidos durante a gestão de Donald Trump no caso da OCDE, por falta de legitimidade e devido à instabilidade política e econômica doméstica. Considerando este contexto difícil e na impossibilidade de o Brasil atuar com uma agenda propositiva, coube ao Brasil de Temer atuar externamente com uma agenda negativa: a pior delas foi a atuação do Brasil junto a Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru que anunciaram conjuntamente em 20 de abril de 2018 a suspensão, por tempo indefinido, a participação na União das Nações Sul-Americanas (Unasul). (RAMOS *et al.* 2020, p. 19).

Em 2019 teve início o governo Jair Bolsonaro, o qual tinha como objetivo principal transformar o Estado brasileiro de acordo com sua visão de mundo, baseada em um discurso de

extrema-direita, excludente, religioso radical, antidemocrático e de ódio. “Sua orientação não era somente antipetista, como antissistema” (CASARÕES, 2019).

Segundo Guilherme Casarões,

[...] pode-se dizer que a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições brasileiras de 29 de outubro de 2018 se explica, em uma avaliação preliminar, pela conjugação de três elementos substantivos e uma novidade em termos formais. O primeiro deles é o forte sentimento antipetista que pauta a política nacional desde, pelo menos, a reeleição da presidente Dilma Rousseff, em 2014, estimulado pelos meios de imprensa, pelos desdobramentos da Operação Lava Jato e pelo processo de impeachment – e do qual o presidente-eleito se nutriu desde então. O segundo, face oposta do primeiro, relaciona-se à impossibilidade de o PT oferecer uma alternativa eleitoral: seu principal candidato, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi preso em abril e teve sua candidatura barrada em setembro, há pouco mais de um mês do primeiro turno, com base na lei da Ficha Limpa. O terceiro é o descontentamento generalizado com o sistema político, efeito não somente dos escândalos de corrupção que acometeram, virtualmente, todos os principais partidos, como também do mal-estar político e econômico que eclodiu desde as manifestações de junho de 2013. Como decorrência, observou-se a fragmentação do centro político e eleitoral: na corrida presidencial, nada menos que três candidatos principais – Ciro, Marina e Alckmin – mais Henrique Meirelles (MDB) e Álvaro Dias (Podemos) puderam ser considerados centristas, disputando grupos semelhantes do eleitorado. (CASARÕES, 2019, p. 246-247).

A fim de implementar seu projeto de nação, baseado em uma agenda neoliberal profunda e em uma política de exclusão e destruição, o governo Bolsonaro, foi sustentado e apoiado por cinco grupos fundamentais, o que Casarões chama de

[...] os cinco ‘Bs’ da política nacional”: 1. A bancada evangélica (“**Bíblia**”), composta por inúmeras lideranças de diferentes igrejas, algumas politicamente rivais, mas unidas pelo apoio a pautas conservadoras, no plano doméstico, e pela defesa de Israel, no plano global; 2. A bancada ruralista (“**Boi**”), composta pelos representantes dos setores do agronegócio e da agroindústria, desejosos por manter os fluxos comerciais de seus produtos e apoiadores da liberalização dos mercados agrícolas globalmente; 3. O grupo composto pelos militares e pela bancada da segurança pública (“**Bala**”), preocupada com temas como o combate ao crime organizado, defesa das fronteiras, endurecimento da legislação criminal e reforço da soberania nacional; 4. O núcleo anti-globalista do governo, diretamente vinculado ao presidente (“**Bolsonaro**”), formado por parte expressiva da bancada eleita pelo PSL e por demais membros do partido alinhados com o pensamento filosófico-ideológico de Olavo de Carvalho; 5. A equipe econômica (“**Bancos**”), liderada por Paulo Guedes e composta por economistas liberais provenientes do mercado financeiro, defensores da abertura econômica irrestrita, de privatizações e desregulamentação bancária. (CASARÕES, 2019, p. 252-253, grifos nossos).

No campo da política externa, tentou-se um impulso radical no Itamaraty, baseado em teses da extrema direita e dos negacionistas (HIRST; MACIEL, 2020). Com um discurso anti-

globalista e cético em relação às instituições multilaterais, o objetivo principal da nova gestão foi mudar o perfil internacional do Brasil, afastando-se da ideia de país emergente e líder do Sul global característica dos governos Lula e Dilma (2003-2016).

Sob Bolsonaro, a Política Externa tornou-se ferramenta essencial de estruturação, solidificação e difusão de seu projeto de poder doméstico, apoiado por setores políticos e econômicos aliados a este interesse. Nesse sentido, a PEB passa a ser uma “caixa de ressonância dos parâmetros morais [e religiosos] defendidos pelo novo governo, em consonância com o ideário da extrema direita internacional” (HIRST; MACIEL, 2020, p. 7). Essa alteração de rumo é legitimada pela polarização político-ideológica vigente no Brasil, especialmente com o Partido dos Trabalhadores (PT), a qual busca ir contra os movimentos e partidos de esquerda, bem como condenar as políticas progressistas nos campos social e econômico (HIRST; MACIEL, 2020).

Como apontam Ramos *et al.*

[...] a política externa de um país pode ser vista como uma das expressões da ‘luta entre forças sociais locais e a hegemonia econômica, política e ideológica global com o Estado desempenhando um papel intermediário’ (Cox 2001, xi); neste sentido, se trata de uma ‘porta de entrada’ para perceber certos elementos das correlações de forças entre as forças sociais e destas com os âmbitos transnacional e internacional. Assim, independente da estabilidade do governo Bolsonaro, suas ações, relações e projeções de política externa ajudam a entender os elementos componentes do projeto daquelas forças sociais que buscam se estabelecer como alternativa à hegemonia petista. Além disso, ajudam também a entender os limites da própria hegemonia petista e os dilemas contemporâneos das forças sociais brasileiras críticas ao neoliberalismo nos curto e médio prazos. (RAMOS *et al.* 2020, p. 25-26).

O governo Bolsonaro rompe, portanto, com as linhas traçadas pelos governos Lula e Dilma, de usar a política externa como instrumento para o desenvolvimento nacional e projeção autônoma do Brasil como um *player* global relevante e com considerável poder no sistema internacional. Deu-se continuidade, no entanto, à abordagem proposta pelo governo Temer (2016-2018), de aproximação dos países do Norte e preferência pelas relações bilaterais em busca de ganhos de curto prazo, especialmente na seara econômica.

Na relação com os Estados Unidos, por exemplo, houve, no governo Bolsonaro, um alinhamento quase automático em relação à política externa daquele país, especialmente pela crença do governo de que a suposta amizade entre Bolsonaro e Donald Trump resultaria em ganhos positivos para o Brasil, dentre eles o apoio à acessão do Brasil na OCDE.

Nesse momento, o governo brasileiro acreditou que poderia avançar no processo de acessão não só pelo avanço doméstico em relação às adequações demandadas pela OCDE, mas

também pelo suposto relacionamento próximo entre o presidente brasileiro e o presidente norte-americano, Donald Trump – crença também compartilhada pelo empresariado nacional (LOUREIRO, 2022). De fato, a gestão Bolsonaro conseguiu o apoio dos Estados Unidos para a entrada do Brasil na OCDE, mas através de uma barganha proposta pela gestão de Trump, na qual exigia-se, em troca do apoio, que o país renunciasse o tratamento especial e diferenciado do qual gozava na OMC.

O governo brasileiro aceitou a proposta de Trump, sem pensar nas consequências que essa decisão poderia trazer para o poder de barganha e os benefícios brasileiros no âmbito das negociações comerciais. Segundo Rubens Ricupero,

[...] os americanos fizeram essa promessa (de apoio ao Brasil) numa conversa, sem uma negociação calma, levando em conta as consequências. O que se vê agora é que o Brasil trocou algo concreto (o status de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio) por um vazio (a promessa de apoio à entrada na OCDE). (RICUPERO, 2019).

Já com a China, principal parceiro comercial do Brasil, Bolsonaro distanciou-se de Temer, Dilma e Lula, os quais buscavam uma relação pragmática com o gigante asiático. O tom adotado pela diplomacia brasileira foi, sob Bolsonaro, de combate ideológico, o que em diversos momentos colocou a relação entre os dois países em tensão, preocupando especialmente um setor aliado do governo: o agronegócio. Exemplo disso foi a fala, em março de 2019, do então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, em que expressou, “[...] numa aparente referência à China – que o Brasil não ‘venderia a alma’ para manter a exportação de soja, minério de ferro, e que a política externa não era só comercial, mas também de valores” (GUIMARÃES; SILVA, 2021, p. 359, tradução nossa<sup>52</sup>).

O comportamento combativo e ideológico do chanceler abriu espaço para outros atores políticos agirem para preservar as relações com a China. Tanto Hamilton Mourão, Vice-Presidente da República, quanto Tereza Cristina, Ministra da Agricultura, agiram para conter o discurso anti-China no governo bem como a força do núcleo ideológico na condução dos assuntos internacionais do país. (RAMOS *et al.* 2020).

Com a ascensão da pandemia de COVID-19, uma nova crise entre os dois países emergiu. Bolsonaro e seus apoiadores ideológicos mais atuantes passaram a acusar a China de produzir o vírus da COVID em seus laboratórios secretos “com o objetivo de usá-lo contra o Ocidente e garantir a ascensão Chinesa como uma potência global” (GUIMARÃES; SILVA,

---

<sup>52</sup> Do original: “[...] in an apparent reference to China—that Brazil would not ‘sell its soul’ to maintain soybean, iron ore exports, and that foreign policy was not just about trade, but also about values.”

2021, p. 361, tradução nossa<sup>53</sup>). O discurso xenofóbico adotado pelo governo gerou problemas na aquisição de equipamentos de proteção individual (EPIs), como máscaras N-95, essenciais para a proteção contra o vírus, e na importação do ingrediente farmacêutico ativo (IFA) para a fabricação, pelo Instituto Butantã em parceria com o laboratório chinês Sinovac, de vacinas contra a COVID-19 (CHARLEAUX, 2021).

Outro tema relevante para a relação Brasil-China durante o governo Bolsonaro é a questão tecnológica do 5G<sup>54</sup>. Os Estados Unidos, tanto sob o governo Trump quanto sob o governo Biden, pressionaram para que o Brasil repudiasse a tecnologia chinesa. Todavia, “setores brasileiros com interesses nessa área mostraram preferência, por razões de custo, para a tecnologia chinesa” (HIRST; PEREIRA, 2022). Além disso, a gigante chinesa na área da tecnologia, Huawei, é dona de 40% a 50% da infraestrutura de telecomunicações instalada no Brasil, a qual serve de base para os provedores do serviço envolvido no leilão do 5G, sendo que se estima que o investimento chinês no setor de telecomunicações brasileiro é de 4 bilhões de dólares (CHARLEAUX, 2021). A solução do governo foi adotar uma posição híbrida entre a tecnologia chinesa e a tecnologia oferecida pelos países aliados dos EUA (HIRST; PEREIRA, 2022).

A constante indisposição com o governo chinês, num contexto delicado de crise sanitária e econômica decorrentes da pandemia de COVID-19, somado à articulação do agronegócio pela preservação das boas relações com a potência asiática (grande compradora das produções agropecuárias brasileiras), culminou na queda do Ministro Ernesto Araújo e obrigou uma revisão de postura por parte da chancelaria brasileira, a qual passou a adotar um tom mais brando sob a gestão de Carlos França.

Em muitos momentos, a PEB de Bolsonaro distanciou-se dos princípios básicos e tradicionais da diplomacia nacional, colocando como prioridade não o interesse nacional, mas sim o seu projeto de nação e de poder. Não se vê com bons olhos os ganhos conquistados pelos governos anteriores, a exceção da gestão de Michel Temer, a qual tem sua agenda continuada e ampliada em muitas áreas (MOREIRA, D., 2020).

Todavia, algumas continuidades ocorreram, sendo que, em sua maioria, recaem na área da política comercial externa, destacando-se a conclusão do acordo Mercosul-União Europeia (negociado desde o governo Fernando Henrique Cardoso) e, na área político-econômica, com

---

<sup>53</sup> Do original: “with the intention of using it against the West to secure China’s rise as a global power.”.

<sup>54</sup> 5G é a geração número cinco de rede de internet móvel, a qual opera com velocidade 20 vezes maior que os demais sinais, permitindo a “circulação mais rápida de informações e melhor qualidade de compartilhamento de conteúdo de multimídia. A nova tecnologia também possibilita uma maior integração entre máquinas inteligentes como carros, televisões, celulares e até casas” (CHARLEAUX, 2021).

os movimentos e esforços em prol da entrada do Brasil como membro pleno da OCDE, iniciados pelo governo Temer, sendo elevados pelo governo Bolsonaro como prioridade de sua gestão.

No âmbito do acordo Mercosul-UE, uma das negociações mais contínuas ao longo da política externa brasileira desde 1999, com períodos de avanços e estagnação, o governo Bolsonaro conseguiu, após 20 anos, alinhar com os membros do bloco sul-americano, bem como com os europeus, uma posição favorável para a conclusão do acordo. Conforme aponta Lia Valls,

[...] as negociações avançam a partir do final de 2016 e, em 28 de junho de 2019, foi anunciado o seu término. Acordos são assinados por governos e, logo, são decisões políticas. Se em 1999 o contexto era favorável para o anúncio do início das negociações e, pós 2001/02, não favorável, a partir de 2017/19 o cenário muda. No Brasil e na Argentina, os governos favorecem políticas de liberalização comercial. Na perspectiva europeia, a crescente penetração da China nos fluxos de comércio e investimento da região e a posição protecionista do governo Trump são interpretados como condicionantes que favorecem um cenário de ganhos com o acordo com o Mercosul. A União Europeia seria o primeiro grupo de economias desenvolvidas a ter acesso preferencial aos mercados protegidos do Mercosul. Além disso, a realização do acordo favoreceria as empresas europeias na região. (PEREIRA, 2019).

Além disso, tanto a aceleração nas negociações para a conclusão do acordo entre os dois blocos regionais quanto a dedicação do governo Bolsonaro para o avanço nas negociações e reformas necessárias para ingresso do Brasil na OCDE, estão inseridas “no programa da liberalização comercial e de maior aderência às regras em vigor nos mercados dos países desenvolvidos” (PEREIRA, 2019) defendida pela gestão. Além disso, tanto para Temer quanto para Bolsonaro, investir nessas negociações foi uma estratégia para tentar conquistar ganhos em um cenário de paralização das negociações multilaterais de comércio (PEREIRA, 2019).

Em suma,

[...] a nova diplomacia já deixou marcas. Por exemplo, o Brasil avançou nas duas agendas consideradas prioritárias durante a gestão Temer. Sobre a OCDE, o apoio estadunidense veio como contrapartida ao apoio incondicional que o Brasil tem dado aos Estados Unidos, num alinhamento automático sem precedentes da história democrática brasileira. [...] Também avançou o acordo entre União Europeia e Mercosul, embora a ala olavista da diplomacia brasileira em nada tenha contribuído para isso. (RAMOS *et al.* 2020, p. 24-25).

#### 4.1.2 O processo de acesso

Com o avanço das tratativas para o ingresso do Brasil na OCDE, discussões sobre o que significa ser um membro pleno desta organização ganharam espaço. Segundo Thorstensen *et al.* a decisão ser membro pleno significa

[...] assumir um compromisso maior de envolvimento e participação em seus diversos órgãos, além de realizar a implementação e harmonização dos instrumentos legais negociados e desenvolvidos pela Organização, como decisões, recomendações e outros instrumentos, com a legislação e políticas públicas brasileiras, de forma a ampliar o crescimento econômico e bem-estar social. (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 32).

De todo modo, a simples manifestação de interesse em iniciar o processo de acesso não garante a entrada do país na organização. Como destaca Braga,

[...] o processo de acesso à OCDE é rigoroso e, em princípio, tem como objetivo garantir um grau de **homogeneidade entre os países membros**. [...] a participação no ‘clube’ requer um compromisso com princípios econômicos liberais, um sistema democrático pluralista e respeito a direitos humanos. O acesso requer que o país satisfaça, em sua legislação doméstica, a conformidade com a *acquis* da OCDE, que reflete cerca de 248 instrumentos legais, entre decisões, recomendações, declarações, acordos internacionais e outros instrumentos. (BRAGA, 2021, p. 96-97, grifo nosso).

Para que o processo tenha início, o Conselho da OCDE precisa aprovar, através do consenso entre os seus membros, o pedido de acessão feito pelo país. Depois disso, o país passa a ser, oficialmente, um candidato à adesão. No caso do Brasil, o pedido, feito em 2017, só foi aceito pelo Conselho em janeiro de 2022, com o envio da carta-convite oficial da OCDE ao governo brasileiro (OCDE, 2022a).

Uma vez aceito formalmente o pedido de adesão, a próxima fase é o estabelecimento do *Acession Roadmap* (mapa de acessão), que é como um cronograma do processo negocial incrementado de detalhes sobre os termos, condições e processo a serem seguidos, de acordo com as características, necessidades e exigências que serão feitas ao candidato (THORSTENSEN *et al.* 2020).

O ‘mapa de acessão’ também indica as revisões que serão feitas por cada comitê sobre as políticas públicas do país, legislações e práticas, verificando-se a compatibilidade dessas políticas com os instrumentos da OCDE (OECD, 2018). Para tanto, o país candidato deve fornecer informações aos Comitês, além de responder e justificar as recomendações de alterações que receber, demonstrando e convencendo que já está em conformidade ou que possui condições ou está em processo de adequação. Ao final das análises, cada Comitê emitirá uma ‘opinião formal’ ao Conselho da OCDE (OECD, 2018), as quais serão consideradas, junto com outros aspectos relevantes, para que o Conselho tome a decisão final em unanimidade. (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 36-37).

Em junho de 2022, a OCDE divulgou o *Accession Roadmap* do Brasil (OCDE, 2022b) e, em setembro, o governo brasileiro enviou à organização o Memorando Inicial, documento que conta com 1.170 páginas e 32 capítulos que incluem “[...] a realização de 120 oficinas sobre 17 eixos temáticos; a mobilização de 55 pontos focais setoriais; a participação de 26 ministérios, 48 instituições vinculadas e 972 técnicos do governo federal” (BRASIL, 2022c). Neste Memorando, o governo indica à OCDE sua posição preliminar sobre os instrumentos legais da organização, de forma individual, e expõem, conforme demandado no *Accession Roadmap*, como deverá se adaptar a eles (BRASIL, 2022c).

O prazo para a conclusão do processo de acesso é dinâmico e pode variar, uma vez que está atrelado a celeridade do candidato em fornecer informações e da capacidade de promover internamente possíveis adaptações legislativas/institucionais demandadas pela organização.

Todavia, existem áreas temáticas que serão sensíveis durante o processo de negociação, como (a) a cooperação para o desenvolvimento, “[...] uma vez que o Brasil adota posicionamento distinto da maior parte dos membros da organização nessa área” (VELASCO JÚNIOR, 2017, p. 7); (b) o preço de transferência; (c) a política tributária; (d) o tratamento de fluxos de capitais (BRAGA, 2021). “A política de meio ambiente e de comércio exterior também serão alvos de críticas em virtude de percepções internacionais, desencontros da política nacional e o histórico protecionista do Brasil” (BRAGA, 2021, p. 98).

Por ser um tema de interesse do setor industrial brasileiro, destaca-se aqui, particularmente, as divergências na área tributária. Nela, há três pontos principais que precisarão ser negociados: (1) o preço de transferência; (2) os acordos para evitar bitributação; e (3) o modelo de tributação sobre consumo (SANTOS, 2018).

Sobre as regras para preço de transferência, que “impactam os negócios entre matriz e filial da mesma empresa” (SANTOS, 2018, p. 58-59), o advogado Leonardo Castro, esclareceu que elas

[...] existem para evitar o chamado ‘negócio de pai para filho’ entre empresas do mesmo grupo localizadas em países diferentes e que resultam em pagamento de menos IR [imposto de renda] do que deveria ser efetivamente pago. Busca-se no mundo inteiro fazer com que as diferenças entre o **preço que é razoável** e o **preço cobrado** receba uma taxa pesada de IR. **As diferenças [entre Brasil e OCDE] estão no método para definir esse preço razoável.** No caso brasileiro, segundo o especialista, a lei determina que o **preço é o custo mais uma margem fixa sobre a qual é cobrado o IR**, enquanto **na OCDE o cálculo do imposto é feito sobre o preço de mercado daquele produto.** Simplificadamente, o problema para a conversão do Brasil ao método da OCDE, segundo Castro, é que a definição do preço de mercado

demanda estudo econômico, vale dizer, custo, algo que não precisa ser feito no [atual] sistema brasileiro. (SANTOS, 2018, p. 59, grifos nossos).

Em relação aos acordos sobre bitributação, é relevante destacar que os países firmam tratados internacionais

[...] para definir como será tributada a renda nos negócios entre dois países. Por exemplo, salário, só um dos países tributa. Em outros casos, o IR [imposto de renda] é dividido de modo que a carga tributária seja equivalente à de um dos países envolvidos na negociação. O modelo da OCDE, adotado pelo Brasil em tratados de bitributação em vários países, como Japão, Suécia, Suíça e outros, diz que em casos como de pagamento por transferência de tecnologia ou de royalties, o IR não deve ser pago no país receptor da transferência. **O problema [...] é que o Brasil às vezes entende que determinadas negociações devem ser interpretadas como prestação de serviços e não como transferência de tecnologia, por exemplo, tornando o negócio passível de tributação na fonte.** Segundo Castro, o tema tem gerado celeuma, com acusações de que o Brasil estaria subvertendo o modelo da OCDE, e deve dar trabalho para que seja alcançada a desejada convergência. (SANTOS, 2018, p. 59, grifo nosso).

Por fim, a questão do modelo de tributação sobre consumo é um tema levantado há anos pelo setor industrial brasileiro, que clama por uma reforma no sistema que simplifique tributos como ICMS e ISS.

[...] a União Europeia (UE) harmonizou tudo no IVA, o Imposto sobre Valor Agregado, adotado também pelo Reino Unido, enquanto os Estados Unidos tributam o consumidor final por meio do Imposto sobre Vendas. **No Brasil, a tributação ocorre sobre cada operação e há uma grande disparidade de alíquotas, dependendo do ente federativo,** o que até hoje tem tornado inviável qualquer tentativa de simplificar ou unificar o que Castro define como ‘um ornitorrinco’. (SANTOS, 2018, p. 59, grifo nosso).

Na percepção de especialistas, as divergências não serão um problema para o processo de adesão, uma vez que a estratégia do governo pode ser aderir a todos os instrumentos e depois negociar exceções, já como membro da instituição (SANTOS, 2018, p. 58).

É de suma importância destacar que, desde de 2015, o Ministério da Fazenda (e Ministério da Economia, sob a gestão Bolsonaro) passou a ter proeminência frente ao Itamaraty na relação do Brasil com a OCDE, porém, a partir de 2016, a Fazenda assumiu total protagonismo, colocando o processo de adesão como uma questão econômica, e não de política externa, o que pode colocar em xeque uma visão política e pragmática, no âmbito negocial-diplomático, sobre os custos e benefícios que a entrada como membro-pleno pode acarretar ao país. Isso decorre do fato de que os governos brasileiros a partir de 2015 já estavam mais comprometidos com uma agenda econômica liberal do que seus antecessores, ação demandada

especialmente pelos grupos de pressão econômicos, como a própria indústria. Logo, em outras palavras, as orientações e posições sobre o processo de acesso são estabelecidas pela equipe econômica, cabendo à equipe diplomática apenas executá-las durante o processo negocial.

Ao solicitar sua adesão como membro pleno, o Brasil se uniu a outros países que também aguardam avaliação formal das candidaturas pelo Conselho da OCDE: Argentina, Peru, Romênia, Croácia e Bulgária. De todos os candidatos, o Brasil é o país não-membro mais ativo tanto em termos de participação em comitês e projetos quanto em adesão à instrumentos jurídicos da organização. Dos 251 instrumentos da organização, o país já aderiu a 118 deles, o que significa 44% de avanço na agenda da OCDE, enquanto Romênia avançou em 26%, Bulgária 22%, Argentina em 21%, Peru em 19% e Croácia em 16% (CNI, 2023a). Além disso, o Brasil é o único dentre os parceiros-chave a apresentar candidatura formal a membro pleno. Esses fatores colocam o Brasil em posição de destaque em relação aos demais candidatos.

#### 4.1.3 Perspectivas sobre o ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE

Desde o anúncio feito pelo governo Temer de que o Brasil havia submetido sua candidatura como membro pleno da OCDE, o debate sobre os custos e benefícios da decisão ganharam força dentro dos espaços técnicos. Era evidente falta de consenso entre as agências e instituições governamentais, especialmente entre os núcleos técnicos do Itamaraty e da Fazenda, que tinha visões diferentes sobre o processo, sobre os ganhos que a adesão traria ao país, bem como divergências agudas de atores diversos sobre o quão compatível é o ordenamento jurídico brasileiro e os instrumentos legais da OCDE (VELASCO JÚNIOR, 2017).

Fato é que o debate público doméstico quanto ao ingresso do país na organização ainda é limitado e dominado por visões e interesses entusiastas ao processo. Thorstensen *et al.* (2020) indicam como pontos favoráveis: (1) o papel de destaque adquirido pela OCDE, por sua ênfase na regulação do comércio e investimento, em um contexto de paralisia e esvaziamento da OMC e de seu Órgão de Solução de Controvérsias; (2) a atuação da organização como Secretariado do G-20; (3) a maior internacionalização da economia brasileira e sua consequente dependência das cadeias globais de valor e do desempenho das empresas transnacionais demandam que o país seja parte participativa e efetiva em negociações e de instituições internacionais formuladoras de regras em temas diversos da economia; (4) OCDE é o *locus* privilegiado de discussão de grandes temas de importância global, bem como de boas práticas governamentais.

Carlos Braga elenca alguns benefícios que o ingresso do Brasil na OCDE pode gerar e que merecem atenção:

[...] i) a participação na elaboração de regras e padrões internacionais para diferentes áreas de atividade econômica; ii) a utilização das diretrizes da OCDE como referência ‘âncora’ para a implementação de reformas administrativas e regulatórias; iii) a promoção de um ambiente para a realização de negócios mais transparente e consistente com padrões internacionais, inclusive com respeito à governança de empresas estatais; e iv) a sinalização da capacidade do país em exercer influência diplomática (*soft power*) de forma coordenada a nível internacional, por exemplo, no contexto das discussões sobre ajuda externa conduzidas pelo Comitê de ajuda ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee – DAC*) da OCDE. (BRAGA, 2021, p. 101).

O embaixador José Alfredo Graça Lima, possuidor de uma vasta experiência em negociações comerciais, afirmava em 2018 que “a OCDE tende à universalização [...], os compromissos assumidos não são mandatários e irão trazer o que a gente mais precisa: maior inserção nas correntes de comércio e atração de investimentos” (GRAÇA LIMA *apud* SANTOS, 2018, p. 56). Na mesma linha, Henrique Rzezinski, ex-Presidente da Câmara de Comércio do Rio de Janeiro (Amcham Rio), afirmava que a OCDE poderia colocar o Brasil em “um grupo de países que oferecem vantagens entre si” (RZEZINSKI *apud* SANTOS, 2018, p. 61), permitindo acesso a melhores condições de crédito e garantindo o suposto selo de qualidade defendido pela equipe econômica do governo. “Estando na OCDE, você já está naturalmente com um ‘rating’ melhor” (RZEZINSKI *apud* SANTOS, 2018, p. 61).

De modo geral, as avaliações favoráveis ao ingresso do Brasil na OCDE tendem a esperar que o processo “[...] promova a liberalização do comércio, atraia investimentos estrangeiros diretos e tenha um impacto positivo sobre a produtividade” (BRAGA, 2021, p. 93).

No entanto, existem vozes dissonantes em relação aos benefícios que o ingresso na OCDE pode trazer ao Brasil. Nelson Marconi (2022) cita o fato de que, uma vez membro-pleno, ao negociar em condições iguais com países desenvolvidos, o país terá renunciado a vantagens hoje existentes, como prazos mais longos para a implementação de acordos e compromissos ou medidas para aumentar as oportunidades comerciais. Além disso, o país terá que comprovar que mantém práticas econômicas, diplomáticas e comerciais alinhadas aos demais participantes da organização, o que simbolizaria uma perda de autonomia e margem de manobra do país. Esteves, Waisbich e Lopes (2017) apontam que entrar na OCDE não significa, necessariamente, mais investimentos no país, usando como justificativa para este argumento dados da UNCTAD, os quais indicam que cinco entre os dez principais destinos de Investimento Externos Diretos (IED), em 2015, eram países não membros da OCDE (o Brasil inclusive).

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores durante os governos Lula I e II (2003-2010) e atual assessor especial para assuntos internacionais do governo Lula III (2023), considera que o interesse do Brasil em se tornar membro pleno da OCDE é resultado de uma “ofensiva ultraliberal da área econômica do governo [Temer e aprofundada por Bolsonaro]” (AMORIM *apud* SANTOS, 2018, p. 63) e ressalta que mesmo sendo considerado como tendo uma economia fechado, o Brasil se colocou entre as sete maiores economias do mundo. Segundo o ex-chanceler, “o Brasil ainda precisa de proteção para desenvolver sua indústria” e ressalta que o que atrai investimento é “a economia crescendo” (AMORIM *apud* SANTOS, 2018, p. 63). Além disso, Amorim sugere que se for para acessão ocorrer, que seja de forma lenta e através de uma estratégia conjunta com os países do BRICS, de modo a mudar a própria OCDE (SANTOS, 2018).

Durante as eleições presidenciais de 2022, os formuladores da política externa da chapa do Partido dos Trabalhadores, liderada por Lula, indicavam que a prioridade do governo, caso eleito, seria rever os termos do acordo Mercosul-União Europeia e não o ingresso do Brasil na OCDE, como destaca Celso Amorim, principal assessor de Lula para assuntos internacionais, em uma entrevista à CNN Brasil em agosto de 2022 (JUNQUEIRA, 2022). Como ressaltado pelo ex-ministro,

[...] antigamente se dizia que a OCDE era um selo de qualidade, mas vejo países que entraram e não se beneficiaram. Brasil já recebeu muito mais investimentos do que países que ingressaram na OCDE. Não tenho preconceito com a OCDE, mas não vejo como grande prioridade. [...] **OCDE é para países ricos. O Brasil não precisa disso.** (AMORIM *apud* JUNQUEIRA, 2022, grifo nosso).

O embaixador Rubens Ricupero, ex-Ministro da Fazenda e do Meio Ambiente, também assumiu posição contrária ao ingresso do Brasil na OCDE. Segundo ele

[...] essa é uma antiga aspiração dos economistas liberais. Somos um país subdesenvolvido e não é por entrar na OCDE que vamos deixar de ser. O Brasil tem de ter sua posição internacional ao lado de outros países em desenvolvimento. Nas questões de comércio mundial, as regras são muito equilibradas. Devemos invocar o fato de que nossa economia está longe de ser avançada e, por isso, não temos condições de fazer concessões que se exigem dos outros. **É balela dizer que o ingresso na OCDE garante um selo de boas políticas econômicas. A Grécia, que faliu, é um membro.** (RICUPERO, 2019, grifo nosso).

Thorstensen *et al.* (2020) também apontam alguns argumentos contrários ao ingresso à OCDE: (1) possível perda de soberania do país; (2), perda de liderança no G-77<sup>55</sup>; (3) custos financeiros para manutenção da organização; (4) participar apenas em comitês de interesse seria mais vantajoso do que assumir membresia plena. Os autores, contudo, respondem cada um dos pontos, propondo um contraponto. Sobre a perda de soberania, argumentam que o Brasil participa de mais de 5.098 acordos internacionais e participa de 74 instituições internacionais e, mesmo assim, o Brasil sempre soube defender seus interesses. A perda relativa de soberania é um custo inerente ao ingresso em qualquer instituição internacional ou negociação de acordos (THORSTENSEN *et al.* 2020).

Sobre os custos envolvidos na participação, os autores indicam que o custo médio do Brasil com outras instituições varia de 10 a 20 milhões de dólares e, portanto, com a OCDE, não seria muito diferente. Para eles, esses valores são irrisórios face a um PIB, em 2017, de 2 trilhões de dólares (THORSTENSEN *et al.* 2020; SANTOS, 2018).

Em relação à perda de liderança no G-77, os autores argumentam que não faz mais sentido pensar no processo como uma escolha entre “ser o líder dos países pobres” ou apenas “o último dentre os países ricos”.

A posição do Brasil na economia internacional torna cada vez mais difícil sustentar sua classificação como país em desenvolvimento para obter flexibilidade dos tratados internacionais. Vários países de renda média já são membros da OCDE (THORSTENSEN *et al.* 2020, p. 11).

Na mesma linha, Velasco Júnior. destaca que o Brasil ingressará em uma OCDE repaginada, mais plural e representativa, o que o libertaria de

[...] abrir mão de sua identidade e podendo manter sem maiores constrangimentos o seu tradicional engajamento como o Sul. O mundo contemporâneo não impõe mais opções excludentes de alinhamento ou engajamento, sendo possível e desejável mirar tanto no Norte quanto no Sul, e assim faz o Brasil. (VELASCO JÚNIOR, 2017, p. 9).

O autor ainda esclarece que a agenda externa brasileira é fundamental para o aumento do crescimento econômico no longo prazo, através de uma comportamento universalista e não-excludente e perseguindo objetivos como

[...] ampliar a voz do país nos foros decisórios internacionais; elevar a inserção brasileira no comércio e nos fluxos de investimentos internacionais e, por fim, buscar uma aproximação tanto do polo de riqueza (OCDE), quanto do polo de crescimento econômico (BRICS) – **não havendo qualquer contradição nessas aproximações ao Norte e ao Sul.** É digno de nota registrar, dentre

---

<sup>55</sup> Grupo de países em desenvolvimento.

essas ações, a entrada do país no Clube de Paris em 2016, ao mesmo tempo em que continua empenhado em iniciativas do BRICS, como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas. (VELASCO JÚNIOR, 2017, p. 8, grifo nosso).

Diante dos debates entre os custos e benefícios da adesão, Leonardo Neves ressalta que

[...] **a adesão à OCDE não pode ser vista como uma ‘bala de prata’ para solucionar todos os problemas.** Isso quer dizer que os eventuais benefícios de se tornar membro da OCDE não são automáticos. Como Neves (2021a) indica, ‘o Brasil, mesmo sem entrar na OCDE, teve a oportunidade de desempenhar muito bem ao longo dos anos 2010, mas seu crescimento teve pouca resiliência, o que sugere uma urgente necessidade de reformas no país’. Assim, reformas domésticas que vão para além das recomendações da OCDE são fundamentais para o desenvolvimento do país. (NEVES, 2022, p. 42, grifo nosso).

## 4.2 O papel e os interesses da CNI no processo de acesso

O processo de acesso à OCDE tornou-se tema da mais alta prioridade para a Confederação Nacional da Indústria, sendo ela favorável ao ingresso do país na organização e atuando para que isso ocorra, tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito externo junto à suas congêneres e com órgãos governamentais que lideram o processo, como apontado pelo Presidente da CNI, Robson de Andrade em artigo publicado em 2017 (ANDRADE, 2017).

Desde 2008, a Confederação é membro observador do BIAC, onde buscou ampliar a participação empresarial brasileira no acompanhamento das atividades dos comitês e tendo como áreas de maior interesse da CNI são tributação, recursos naturais, crédito às exportações, inovação e mudança climática (FERNANDES, 2017). É também nesse período que tem início a fragilização da aliança entre a CNI e o Estado brasileiro, naquele momento liderado por Lula. A crescente intervenção do governo nos mecanismos de mercado como forma de conter os efeitos da crise financeira de 2008 geraram insatisfação no setor. Além disso, na concepção do empresariado industrial, o governo apresentava uma falta de eficiência da política comercial brasileira, uma vez que não conseguia obter resultados substantivos em termos de acesso a novos mercados em qualquer uma das frentes negociadoras em que participava.

Nesse sentido, o ingresso da CNI no BIAC aconteceu em um momento de interesse tanto da OCDE, devido seus movimentos de aproximação dos países emergentes e captação de atores em prol de seus objetivos de mercado, quanto para a CNI, que buscava encontrar no

cenário internacional as melhores formas de estruturar suas demandas de reestruturação doméstica a fim de preservar seus interesses econômicos.

A partir do anúncio do governo de que havia solicitado oficialmente o ingresso do Brasil na organização, a CNI passou a ser o principal sustentáculo de apoio a empreitada da gestão federal, incluindo, inclusive, este tema como uma prioridade na agenda internacional da indústria. Esse comportamento, portanto, é uma expressão da evolução das posições da Confederação, refletindo suas redefinições no sentido da agenda liberal como caminho para a reestruturação do Estado brasileiro.

Em 2017, José Augusto Coelho Fernandes, Diretor de Políticas e Estratégia da CNI, publicou um artigo na Revista Brasileira de Comércio Exterior, onde destacou que, na percepção da Confederação, participar da OCDE significa poder

[...] participar da construção do consenso em torno de regras que passarão a influenciar o ambiente em que as empresas operam. **É melhor estar presente no momento da formulação do que ser apenas receptor de regras que passarão a moldar legislações nacionais.** [...] O Brasil ainda se beneficiaria dos sinais a serem emitidos do seu comprometimento de longo prazo com **reformas econômicas e boas práticas internacionais**, reforçando o processo de **integração à economia mundial** e aumentando a sua **capacidade de atrair investimentos**. (FERNANDES, 2017, p. 25, grifos nossos).

Na concepção de Fernandes, a OCDE diferencia-se de outras organizações internacionais devido a sua flexibilidade para enfrentar novos temas, uma vez que é capacitada, pela sua dimensão de *think tank*, a antecipar tendências e enfrentar problemas ainda em desenvolvimento (FERNANDES, 2017). Além disso, a sua participação cada vez mais intensa na agenda de outros fóruns e instituições internacionais ressaltam sua relevância para o Brasil e para o mundo. Portanto, a partir da ideia de Fernandes, pode-se afirmar que participar deste ambiente seria benéfico e representaria ganhos de poder no sistema internacional para o país.

Outro fator que contribui, na perspectiva da CNI, para o ingresso do Brasil na OCDE é o fato de o país ser, entre os Estados não membros, “o que mais participa em comitês e, até poucos anos atrás, era o segundo em número de assinatura de instrumentos da instituição” (FERNANDES, 2017, p. 21).

Como destacado por Fernandes, “a CNI iniciou essa participação [no BIAC] em 2008, adotando a visão de que o processo de engajamento conduziria à adesão e que era importante se iniciar o processo de preparação e conhecimento das atividades da OCDE” (FERNANDES, 2017, p. 24). Portanto, sendo a CNI membro do BIAC e possuindo considerável conhecimento dos instrumentos e processos da organização, considera-se que esse movimento a favor da

acessão tenha sido motivado pela chance de reformas domésticas e pela capacidade de influência na elaboração de leis eficazes que contribuam para maior atração de investimentos e ampliação e modernização das instituições e da infraestrutura que o processo de acessão trará.

Também em 2017, o Presidente da CNI escreveu um artigo para o Valor Econômico intitulado “Em favor da adesão do Brasil à OCDE”. Nele, Andrade destaca que, na visão do setor industrial brasileiro,

[...] a adesão fortalece a modernização de nossas instituições, concorre para a sua melhor governança, alinha o sistema regulatório às melhores práticas internacionais e reforça a capacidade de o Brasil influenciar na construção de regras globais que afetem o país e suas empresas. (ANDRADE, 2017).

No artigo, Andrade reitera que modernizar as estruturas regulatória e de governança do país é uma ação urgente, e vê no ingresso como membro pelo da OCDE a oportunidade de o país avançar nessa pauta, uma vez que contará com a experiência e apoio técnico da organização para “o desenho das reformas que poderão dotar o Brasil de um arcabouço regulatório e institucional compatível com os desafios da economia mundial no século 21” (ANDRADE, 2017).

Outro ponto destacado pelo presidente da CNI é o fato de o processo de acessão ensejar “a aceleração das reformas estruturais já em curso e a realização das mudanças em marcos regulatórios – como o regime tributário – que estão na agenda do setor produtivo há muito tempo” (ANDRADE, 2017).

Em suma, na visão da CNI,

[...] a adesão do Brasil como membro pleno da Organização é o caminho natural para uma nação que se destaca pelo grau de participação, entre os países não membros, nos comitês e instrumentos da OCDE. As reformas em direção ao padrão da OCDE são objetivos que já perseguimos em várias áreas. **É, essencialmente, uma pauta de interesse doméstico**, voltada para o aumento da produtividade, da competitividade e da qualidade regulatória. **Trata-se de uma oportunidade única de criar segurança e dar ritmo mais acelerado para as reformas necessárias à modernização institucional e ao desenvolvimento brasileiro.** (ANDRADE, 2017, grifos nossos).

Diante disso, a CNI passou a ser um importante empreendedor político para o estreitamento das relações entre o Brasil e a OCDE (COSTA, 2020). A busca por esse protagonismo durante esse processo deriva da possibilidade de garantir influência e participação nas negociações para a acessão. Como caminho para conquistar essa relevância, a confederação promove e participa periodicamente de eventos institucionais, workshops e debates, bem como explicita publicamente (através de pesquisas, documentos oficiais, cartas

de apoio e artigos) seu apoio e interesses ao ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE (COSTA, 2020).

Para a Confederação, o processo de entrada na OCDE simboliza uma política de Estado, sendo que o processo de aproximação entre o país e organização tem sido contínuo desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Como aponta Fernandes

[...] nenhum dos governos recentes interrompeu esse processo de aproximação. A linha que parecia orientar era algo do tipo ‘vamos nos engajar, estar preparados e avaliar, no momento certo, a decisão de adesão. (FERNANDES, 2017, p. 21).

Na mesma linha, entrevistada para esta pesquisa, Viviane Aversa Franco, ex-Especialista em Política e Indústria da CNI, afirma que “o governo Temer teve o interesse de colocar a mão na massa, de verbalizar uma vontade que já existia no Estado brasileiro, e não necessariamente no âmbito do governo” (FRANCO, 2022).

Todavia, vale ressaltar que, como exposto anteriormente, o pedido formal de adesão impulsionado pela equipe econômica de Temer simboliza uma das estratégias da virada neoliberal promovida pelo governo e, posteriormente, aprofundada pela gestão Bolsonaro. O desejo de alinhar o Estado brasileiro aos padrões do Norte global significou não apenas uma reaproximação dos países desenvolvidos, os quais poderiam, a curto prazo, auxiliar no processo de recuperação econômica do país, mas também uma inflexão no âmbito da política externa brasileira, pautada, até então, por um maior engajamento com o Sul global e com as potências emergentes como polo alternativo de poder no sistema internacional.

Logo, o fato de as gestões Temer e Bolsonaro pautarem a entrada na OCDE como prioridade de suas agendas externas atendia, essencialmente, interesses econômicos vinculados ideologicamente ao neoliberalismo. De fato, o desejo por uma aproximação com a OCDE existia nos governos anteriores, mas não de tornar-se membro pleno, justamente pela crença de que as divergências quanto ao modelo de política para o desenvolvimento e de caminhos em política externa poderiam prejudicar a liderança do país junto aos países em desenvolvimento.

A possibilidade, via ingresso na OCDE, de uma maior inserção na economia global tem agradado o empresariado brasileiro, que espera que o alinhamento às práticas e regras da instituição poderão ampliar o investimento estrangeiro no país devido a melhora do ambiente de negócios (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017). Ademais, segundo a CNI, entrar na OCDE demonstraria, de forma relevante, a capacidade de influência do Brasil na construção de normas globais que afetam o país e suas empresas (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017).

Como discutido anteriormente, o Brasil possui algumas possíveis incompatibilidades com a OCDE, como a cooperação para o desenvolvimento, o preço de transferência, a política tributária e o tratamento dos fluxos de capitais. É de interesse da CNI que isso seja corrigido através de reformas domésticas, especialmente a questão tributária, tema caro ao setor. Na avaliação da Confederação, quanto mais alinhado o país estiver da organização, menos lhe será demandado. Como aponta Fernandes,

[...] o processo de entrada é o momento mais crítico da adesão à OCDE. É nesta fase que os comitês identificam a distância entre as normas do país e o padrão da OCDE. É também nesta fase que os governos dos países-membros, e os setores privados, identificam as mudanças consideradas críticas. (FERNANDES, 2017, p. 22-23).

Isso é relevante, pois o processo de acessão de um país também é avaliado no âmbito do BIAC. Apesar de não ter nenhum poder de decisão no processo de exame da acessão, o qual cabe ao Conselho,

[...] as empresas com negócios no país cujo acesso está em fase de exame mapeiam os problemas levantados no processo de adesão e aproveitam a oportunidade para pressionar os países membros da OCDE e seu Secretariado por mudanças no país candidato. (FERNANDES, 2017, p. 24).

A CNI espera que sejam demandadas adaptações pelo Brasil “em conhecidos problemas do ambiente de negócios do país, como a tributação, questões regulatórias e dimensões protecionistas da sua política industrial e de comércio exterior” (FERNANDES, 2017, p. 23).

Assim como a CNI, a FIESP e a FIRJAN também apoiam e se articulam pelo ingresso do Brasil na OCDE e compartilham das mesmas visões da CNI quanto aos benefícios que o processo pode trazer ao país (SANTOS, 2018). Como publicado pela FIESP em 2019,

[...] cumpre destacar o esforço sem precedentes e, mais importante ainda, voluntário, do Brasil em aderir ao máximo possível de instrumentos legais da OCDE, antes do início das negociações de acessão à Organização. Isso inclui também as normas consideradas de maior dificuldade de implementação pelo poder público nacional, como os códigos de liberalização de capitais e de intangíveis. Estas adesões voluntárias demonstram a determinação do governo brasileiro em alinhar-se às práticas regulatórias da OCDE, independentemente de como e quando se dará o processo formal de adesão do país. [...] **Convergir para as práticas adotadas pelos países de maior desenvolvimento relativo no mundo parece ser o melhor caminho.** Este tipo de alinhamento regulatório traz previsibilidade, segurança jurídica e facilita os negócios. No fim do dia, é redução direta de custos para quem investe e produz no Brasil e aumento no valor de todos os ativos nacionais. É preciso implementar no Brasil os benchmarks internacionais em todos os setores possíveis, resguardados os espaços de política pública para situações extraordinárias,

algo que a OCDE já concede a todos os seus membros. Enquanto o Brasil seguir investindo em alternativas heterodoxas a seus problemas, toda a sociedade terá que arcar com os custos de adaptação inerentes à interação com o resto do mundo. (FIESP *apud* BOTÃO, 2023, p. 49, grifo nosso).

#### 4.2.1 A OCDE na agenda da CNI

Desde a formalização do pedido para ingresso como membro pleno da OCDE, a CNI passou incluir o tema em sua agenda, tornando-o prioridade em suas ações gerais. Como forma de ressaltar seu interesse no assunto, bem como apresentar a organização e seus supostos benefícios ao empresariado e atores políticos, a Confederação passou a realizar e promover seminários, encontros e reuniões em sua sede em Brasília, bem como preparou diversos documentos sobre as prioridades da indústria, dentre as quais o ingresso na OCDE tem papel de destaque.

A primeira ação estratégica relacionada à acessão ocorreu em dezembro de 2017, quando a CNI, durante o V Fórum Econômico Brasil-França (evento organizado pela própria Confederação em parceria com o Movimento das Empresas da França), pediu aos mais de 50 empresários franceses presentes que apoiassem, junto ao seu governo, o processo de entrada do Brasil na OCDE (INDÚSTRIA..., 2017). O evento contou ainda com a presença de autoridades da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Em fevereiro de 2018, foi realizado na sede da CNI o seminário “O Padrão Internacional de Preços de Transferência e a Abordagem Brasileira: Desafios e Oportunidades”, o qual tratou sobre Preços de Transferência, um tema fundamental para a adesão do Brasil à OCDE. O evento foi promovido pela Confederação e contou com a presença de representantes da Receita Federal e da OCDE. Na ocasião, Robson de Andrade reforçou o apoio ao pleito do Brasil e defendeu a convergência das regras tributárias brasileiras com os padrões da organização, o que facilitaria uma maior inserção do país nos fluxos de comércio e investimento globais, estimularia investimentos e melhoraria a competitividade do Brasil (CNI DEFENDE..., 2018d). Dentre os representantes da OCDE, estava o então Secretário-Geral da organização, Angel Gurría, o qual se reuniu brevemente com o Robson de Andrade para discutir temas-chave para a adesão do Brasil à organização (CNI RECEBE..., 2018e).

O processo de acessão apareceu, pela primeira vez, na edição de 2018 da Agenda Internacional da Indústria<sup>56</sup>, sendo considerada “uma iniciativa de impacto relevante para o processo regulatório e de modernização institucional do Brasil [... sendo que o pedido] é uma indicação positiva sobre os rumos que o processo regulatório no Brasil pode tomar.” (CNI, 2018a, p. 25). O documento ainda elenca os impactos que as negociações teriam sobre a agenda da indústria na seara internacional:

[...] - Aprofundamento do conhecimento sobre a normativa da OCDE em áreas de interesse para o setor privado brasileiro; - Acompanhamento das negociações para o ingresso do Brasil na OCDE; - Elaboração de recomendações para o governo brasileiro a fim de tornar as regulações que envolvem comércio e investimentos diretos compatíveis com a OCDE; - Adaptação da legislação tributária para investimentos diretos à normativa da OCDE. (CNI, 2018a, p. 31).

Neste documento, as negociações para ingresso na OCDE tornaram-se prioridade da CNI, de modo que a Confederação passaria a

[...] contribuir com a elaboração de posições da indústria para a acessão [...], sobretudo nos principais temas que envolvem comércio, investimentos e tributação internacional; e defender junto às congêneres da CNI no exterior o apoio aos seus respectivos governos para o processo de acesso do Brasil. (CNI, 2018a, p. 36);

O documento ainda indica diversas áreas e temas em que o país pode ampliar os debates para ajustes jurídicos e institucionais de modo a tornar o país mais alinhado aos padrões da OCDE. Dentre os temas estão a Lei de Lucros no Exterior, os Preços de Transferência, o Sistema Brasileiro de Financiamento e Garantias às Exportações (CNI, 2018a).

Após a divulgação da Agenda Internacional da Indústria de 2018, a CNI também incluiu o tema no documento “O Brasil na OCDE: um caminho natural” produzido por ela, como parte integrante de um conjunto de 43 estudos sobre o assunto que a Confederação compartilharia com os candidatos à presidência do Brasil. Estes documentos foram debatidos no âmbito do evento “Diálogo da Indústria com os Candidatos à Presidência da República”, realizado em Brasília. Pedia-se que os presidenciáveis reforçassem o pedido de adesão do Brasil à OCDE ainda na campanha, além de que essa agenda se tornasse uma prioridade do novo governo, que deveria se comprometer em implementar normas que atendessem as diretrizes da organização (ENTRADA..., 2018f).

---

<sup>56</sup> Documento produzido pela CNI, com participação direta de empresas, associações setoriais, sindicatos patronais e federações de indústria, e que “reúne as ações prioritárias do setor industrial para a melhoria do ambiente de negócios e da inserção do país no mercado internacional” (ABIJAODI, 2020, p. 24)

As edições subsequentes da Agenda Internacional da Indústria mantiveram o mesmo padrão de posicionamento e discurso da CNI em relação ao ingresso do Brasil na OCDE, reiterando a prioridade da negociação para a Confederação e para o Setor, bem como seu papel no processo (CNI 2019b; 2020; 2021d). A partir de 2020, todavia, houve uma ampliação nas ações que a CNI tomaria para apoiar a agenda OCDE, passando a

[...] elaborar, apresentar e defender propostas que contribuam para a acessão do Brasil à OCDE nos temas de relevância para a indústria; sensibilizar o setor privado para a importância da agenda da OCDE; monitorar a adesão a novos instrumentos e analisar seus impactos e relevância para a indústria; e defender, juntos às congêneres da CNI no exterior, o apoio dos seus respectivos governos para o processo de acessão do Brasil. (CNI, 2020, p. 31).

Em 2019, após a divulgação de que o governo de Donald Trump apoiaria o ingresso do Brasil na OCDE, a CNI comemorou o fato, alegando que o apoio dos EUA seria decisivo para o processo de acessão (APOIO DOS..., 2019c). Em julho do mesmo ano, a Confederação sediou o seminário “O Padrão OCDE de preços de transferência e a abordagem brasileira: o caminho à frente”, promovido pela OCDE e a Receita Federal, com apoio do governo do Reino Unido. Na ocasião, Andrade reiterou o apoio ao pleito do Brasil e defendeu uma harmonização das normas tributárias brasileiras com o padrão OCDE, sendo esta a área mais complexa para o processo de acessão, especialmente em preço de transferência e tributação de serviços de tecnologia. Segundo ele, a aproximação dos padrões poderia ampliar o fluxo comercial e de investimentos do país. (INDÚSTRIA..., 2019d).

Também em julho, durante a abertura da “22ª Plenária do Conselho Empresarial Brasil-Japão”, o presidente da CNI afirmou que o ingresso do Brasil na OCDE “impulsionará políticas que promovam a abertura comercial e trará mais segurança para investimentos estrangeiros no Brasil” (PRESIDENTE..., 2019e). Além disso, Andrade reiterou a importância do apoio do Japão ao pleito do Brasil, destacando que interlocuções do empresariado japonês junto ao seu governo seriam fundamentais nesse aspecto (PRESIDENTE..., 2019e).

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados organizou, em novembro de 2019, o “Seminário Internacional Novos Anseios da Política Externa Brasileira: Renovar para Avançar”, o qual contou com a presença do então Diretor de Desenvolvimento Industrial da CNI, Carlos Eduardo Abijaodi, para expor as impressões do setor industrial brasileiro sobre o tema. Na ocasião, Abijaodi reiterou o apoio da Confederação ao processo de acessão à OCDE e destacou que o Congresso Nacional deveria desempenhar papel ativo nesse processo, através da mobilização de parlamentares e da cooperação com o Poder Executivo na implementação de reformas estruturais para o Brasil, além de recomendar

a participação ativa destes atores na Rede Global de Parlamentares da OCDE (EM SEMINÁRIO..., 2019f). O diretor ainda disse que

[...] é importante que o Congresso Nacional tenha papel preponderante nesta frente, para que os parlamentares possam acompanhar esse processo desde o início e contribuam com suas opiniões durante tudo o que vamos enfrentar daqui para frente. (EM SEMINÁRIO..., 2019f).

Em março de 2020, quando questionada sobre as possíveis perdas (em relação aos poderes de barganha na política externa) que o país teria ao ingressar na OCDE, a Gerente de Política Comercial da CNI, Constanza Negri, respondeu que as preocupações em relação ao tema não são sustentáveis e lembrou que

[...] o processo de adesão é demorado exatamente porque considera o ponto de partida de cada país. ‘Há, na natureza da entidade, vocação para abranger países com menor grau de desenvolvimento. É o caso, por exemplo, do Chile, que já é membro, e da Costa Rica e da Colômbia, que estão em processo de adesão’. Ela ressalta, ainda, que a agenda da OCDE é muito rica para o debate ficar focado em política externa. ‘A gente perde o foco do ganho do país como um todo’. E completa: ‘é ao lado dos bons que você fica melhor’. (BRASIL A..., 2020a).

Ao fim do ano de 2020, a CNI comemorou os avanços conquistados domesticamente em relação à agenda OCDE, como, por exemplo, a adesão de mais de 15 instrumentos normativos da organização, e reforçou que o ingresso do país na organização permitiria ao Brasil participação mais ativa nas discussões estratégicas da OCDE, o que, conseqüentemente, daria mais visibilidade e reconhecimento internacional para a indústria e para os produtos brasileiros (BRASIL ESTÁ..., 2020b).

Em 2021, após a eleição do novo Secretário-Geral da OCDE, Mathias Cormann, a CNI enviou-lhe uma carta destacando a importância do papel da organização para a recuperação da economia mundial e reiterou a importância da entrada do Brasil no “clube de boas práticas”. Além disso, Robson de Andrade reafirmou a disposição do empresariado nacional em trabalhar conjuntamente com a OCDE (ENTRADA..., 2021a). Na carta, Andrade ainda reforça que, para a Indústria,

[...] estar alinhado aos padrões da OCDE permitirá ao nosso país promover importantes e necessários ajustes, como a reforma tributária, a reforma política e, inclusive, a simplificação e modernização de nossa legislação cambial, que já está em discussão no Congresso Nacional e que permitirá ao Brasil fazer parte dos Código de Liberalização da OCDE. (ENTRADA..., 2021a).

No mesmo ano, foram incluídos nas ações que a CNI poderia tomar para contribuir na adesão (i) o acompanhamento da negociação da adesão do Brasil aos Códigos de Liberalização da OCDE e (ii) a possível entrada brasileira no Comitê de Meio Ambiente da Organização (CNI, 2021d). Também na edição de 2021 da Agenda Internacional da Indústria, a Confederação indicou que suas dentre suas prioridades para aquele ano, estavam o monitoramento da concretização do apoio dos EUA ao ingresso do Brasil na OCDE, bem como influenciar o apoio (público e privado) de países como Alemanha, Japão, Reino Unido, México, Coreia do Sul e Canadá ao pleito brasileiro (CNI, 2021d).

A partir de abril de 2021, atendendo ao seu propósito de sensibilizar o setor privado, bem como entes públicos, a Confederação Nacional da Indústria elaborou e divulgou uma série de cartilhas temáticas (15, no total) para

[...] mostrar a importância das normas da OCDE para o Brasil em diversas áreas, com informações sobre os instrumentos e projetos da OCDE em temas estratégicos para a indústria, além de oportunidades e desafios em se aproximar das boas práticas da organização. (CNI, 2023b).

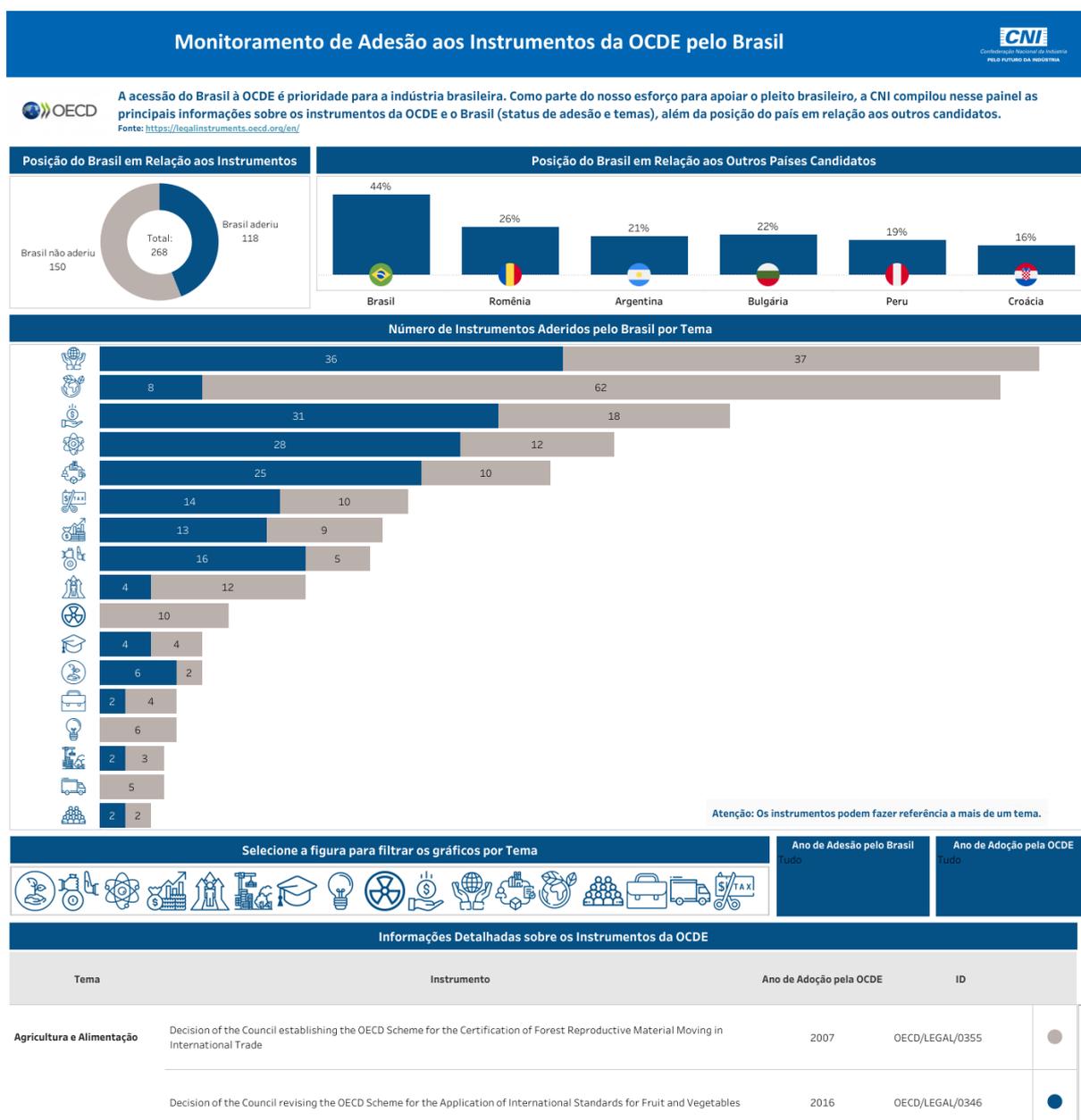
Os temas abordados foram: inovação digital a partir da perspectiva da OCDE; infraestrutura na OCDE; a agenda de governo aberto na OCDE; economia circular e gestão de resíduos na OCDE; as compras públicas na OCDE; A agenda da OCDE em anticorrupção e integridade; agricultura e agroindústria na OCDE; concorrência na OCDE; governança corporativa na OCDE; as pequenas e médias empresas na OCDE; saúde na OCDE; transportes na OCDE; energia na OCDE; empresas estatais na perspectiva da OCDE; e política do consumidor na OCDE (CNI, 2023b).

Em julho do mesmo ano, visando cumprir seu compromisso de monitorar a adesão a novos instrumentos, a CNI elaborou e divulgou em seu site uma plataforma interativa para o monitoramento da adesão do Brasil aos instrumentos da OCDE, “com os principais dados sobre a adesão do país aos instrumentos da organização divididos por temas. O painel também informa a posição do Brasil em relação aos outros candidatos” (CNI, 2023a). Nesta plataforma, que a Confederação chama de painel, é indicado em seu subtítulo que “a acessão do Brasil à OCDE é prioridade para a indústria brasileira” (CNI, 2023a) e resultado de um esforço da instituição para apoiar o pleito do país. Na mesma ocasião, foi publicado no canal da CNI no Youtube um vídeo institucional explicando o que é a OCDE e indicando quais os possíveis benefícios decorrentes do ingresso do país na instituição (CNI, 2021e).

Também em julho de 2021, a CNI promoveu uma missão virtual para aproximar a indústria brasileira da OCDE, a qual contou com encontros que trataram de temas como política

econômica, tributação e investimentos. Participaram da missão virtual representantes da OCDE e do BIAC, sendo que o objetivo principal era discutir os temas estratégicos para o setor privado brasileiro e contribuir para que o empresariado nacional compreendesse as possíveis oportunidades que um alinhamento às práticas da OCDE pode gerar (CNI PROMOVE..., 2021b).

**Figura 7 – Painel de Monitoramento dos Instrumentos da OCDE**



Última atualização: 06/03/2023  
 Contato: gtoocde@cni.com.br

Fonte: CNI (2023b)

Além da plataforma exclusiva para acompanhamento do processo de adesão, a CNI também incluiu o tema em sua plataforma de acompanhamento da evolução das propostas da indústria ao Executivo, sendo ela a primeira a aparecer no campo “internacional”.

**Figura 8 – OCDE na Agenda da CNI de 2021 para o Poder Executivo**

**Apoiar a adesão do Brasil como membro pleno da OCDE**

TEMAS  
INTERNACIONAL

INTERLOCUTORES  
• Casa Civil da Presidência da República

ESTÁGIO  
Intermediário

COMPARTILHE

**Pontos Chave**  
A adesão à OCDE fortalece a modernização de nossas instituições, concorre para a sua melhor governança, alinha o sistema regulatório às melhores práticas internacionais e reforça a capacidade de o Brasil influenciar na construção de regras globais que afetam o País e suas empresas.

**O Que Precisa ser Feito**  
Monitorar e promover a adesão a novos instrumentos da OCDE e monitorar seus impactos para a indústria; Atuar junto às congêneres da CNI para obter apoio de seus governos para o processo de adesão.

Fonte: CNI (2023c)

No documento “Propostas para a Retomada da Indústria e Geração de Emprego”, publicado em dezembro de 2021, a CNI propõe no tópico “Eficiência do Estado” que a adesão à OCDE é o caminho correto para o país. São elencadas quatro sugestões de ações para o governo federal, sendo elas

[...] (a) envidar todos os esforços para acelerar o processo de adesão do Brasil à OCDE; (b) continuar a adesão aos instrumentos legais da OCDE; (c) fortalecer a estratégia de governo para a adesão à OCDE, com a institucionalização da participação do setor privado; (d) finalizar as negociações para adesão do Brasil aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e de Operação Correntes Intangíveis da OCDE. (CNI, 2021c, p. 12);

O documento também ressalta o porquê é fundamental seguir apoiando o ingresso do país na OCDE.

**A adesão do Brasil à OCDE é pauta prioritária para a Indústria brasileira.** O alinhamento com os padrões da OCDE e a futura entrada na Organização proporcionará uma melhoria no ambiente de negócios, promovendo mais segurança jurídica, previsibilidade, competitividade e, conseqüentemente, crescimento econômico para o Brasil. (CNI, 2021c, p. 12, grifo nosso).

Em janeiro de 2022, após o envio da carta-convite da OCDE para o início das negociações do processo de acesso, a CNI reiterou a importância de o país ingressar na organização, indicando que isso poderia trazer uma melhora no desenho e implementação de políticas públicas em áreas diversas, além de ser uma forma de promover reformas estruturais e regulatórias necessárias para a atração de investimentos em setores estratégicos e ampliar a integração da economia brasileira às cadeias globais e regionais de valor. Além disso, destaca que ao país se alinhar aos padrões e valores da OCDE, estaria sinalizando ao mercado e à comunidade internacional seu compromisso com uma economia aberta, previsível, responsável e transparente (BRASIL COMEÇA..., 2022a). Nas palavras do presidente da CNI,

[...] esse é um passo de extrema importância para o setor produtivo brasileiro. Tenho certeza de que o processo de negociação trará muitos benefícios para o Brasil e servirá de impulso para alavancarmos reformas importantes, que vão aumentar a competitividade da indústria e promover um crescimento mais sustentável do país. (CONVITE..., 2022b).

Em fevereiro, o presidente da CNI publicou um artigo no Estadão, intitulado “Ingresso na OCDE é prioridade de Estado”, no qual reafirma que a aproximação com a organização impulsionaria as reformas estruturais e regulatórias necessárias ao crescimento do país. Além disso, Andrade destaca que

[...] o Brasil tem trabalhado para aumentar a convergência com as recomendações da OCDE antes mesmo do início das negociações para o ingresso na entidade. Essa decisão foi acertada e permitiu que o País seja, hoje, entre os candidatos à entrada, o mais alinhado aos instrumentos normativos da organização. [...] A preparação do País para conduzir esta próxima fase será crucial. Pela dimensão do processo, **o setor privado deve ter um papel relevante**. Será imprescindível adotar uma estratégia coordenada que engaje representantes da sociedade e diferentes órgãos públicos, nos municípios, nos Estados e na União, incluindo o Poder Legislativo. Nesse aspecto, recomenda-se a formalização de um canal institucional, com a criação de grupos de trabalho para avaliar e contribuir com propostas para os diferentes temas. [...] No âmbito externo, a atuação do setor produtivo também será relevante. O Business at OECD, braço empresarial da organização, que conta com a participação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), vai apresentar a perspectiva das empresas – incluindo prioridades e preocupações – no processo de acesso do Brasil. (ANDRADE, 2022, grifo nosso).

Dentre os esforços para reiterar a importância dessa agenda para a instituição, a CNI promoveu ainda dois episódios em seus podcasts “Indústria de A a Z” e “Economia em 60 segundos”, dedicados exclusivamente à OCDE e aos supostos benefícios para o Brasil e para a indústria a partir da acesso (#5 - BRASIL..., 2022c; #44 - BRASIL..., 2022d).

Em junho do mesmo ano, questionada pelo repórter do Valor Econômico, Assis Moreira, sobre uma possível estagnação ou retrocesso no processo de negociação para a acessão do Brasil à OCDE após a eleição de um novo Presidente da República, a Gerente de Comércio Exterior da CNI, Constanza Negri, afirmou que “a indústria entende que a acessão do Brasil à OCDE é um processo de modernização e aprimoramento estrutural e deve ser uma prioridade do Estado que independe ciclos” (MOREIRA, 2022). A resposta de Negri reforça a ideia da CNI de que o pleito brasileiro é uma política de Estado e, portanto, sua continuidade deve ser garantida independente do governo e, nesse sentido, as pressões da Confederação, em todos os níveis, permanecerão.

Robson de Andrade segue o mesmo discurso, quando afirma em seu artigo no Estadão que

**[...] a entrada do Brasil na OCDE deve ser uma prioridade de Estado nos próximos anos. A indústria brasileira continuará contribuindo ativamente, nos planos interno e externo, para que o processo se traduza num compromisso constante de aperfeiçoamento de políticas públicas para a construção de um ambiente de negócios favorável e para a inserção internacional do País.** O resultado será o estímulo ao crescimento econômico e à melhora das condições de vida da nossa população. (ANDRADE, 2022, grifo nosso).

Além de suas produções, a CNI tem estabelecido contatos com autoridades e instâncias governamentais para acompanhar e atuar, como um agente relevante, no processo de acessão da OCDE. Desde a divulgação da candidatura, em 2017, a Confederação manteve contato frequente com a delegação do Brasil na OCDE, liderada pelo Embaixador Márcio Cozendey, considerado um “parceiro de primeira hora” (FRANCO, 2022). Em 2020, já sob a gestão Bolsonaro, foi criada a Secretaria de Relações Externas – SEREX, vinculada a Casa Civil da Presidência da República, com o propósito de cuidar da estratégia do governo para a acessão a OCDE. Portanto, a partir de 2020, a CNI pendulava seus contatos entre a SEREX e o Itamaraty (via delegação em Paris, e não Secretaria de Estado em Brasília) (FRANCO, 2022). O Ministério da Fazenda/Economia também foi foco de articulações da Confederação, sendo buscado, majoritariamente, para tratar de temas mais específicos e técnicos, como práticas regulatórias e comércio (FRANCO, 2022).

Além do Executivo, o Legislativo também foi alvo da CNI para a articulação e defesa da Agenda OCDE a partir da criação do grupo Brasil-OCDE na Câmara dos Deputados. Segundo Viviane Franco (2022), “com o início das negociações para a acessão, de fato, os parlamentares terão que ser muito mais acionados [pela CNI], porque teremos mais matérias

tramitando no Congresso Nacional”. Logo, a Confederação vem – e continuará – atuando de forma estratégica e incisiva, via disponibilização de informações (especialmente), junto à diversos parlamentares aliados às pautas da indústria, de modo a garantir um apoio efetivo à adesão e à reestruturação legal e institucional do país nos moldes da OCDE (FRANCO, 2022). Segundo Franco (2022), “os parlamentares brasileiros ainda estão um pouco defasados em relação a conhecimentos sobre a OCDE”.

No campo internacional, a CNI também tem estabelecido contatos com suas congêneres em busca de apoio ao pleito do Brasil. Como dito anteriormente, Alemanha, Japão, México, Reino Unido, Canadá e Coreia do Sul são as prioridades da Confederação. Todavia, é com os Estados Unidos que a articulação se mostra mais intensa, através da articulação com a USCIB (*United States Council for International Business*), a CNI norte-americana (FRANCO, 2022). Segundo Viviane Franco (2022), no final de 2020, a CNI e a USCIB começaram a organizar encontros entre empresários dos EUA e do Brasil para falar sobre temas estratégicos na agenda de acesso, e buscavam sempre ter representantes (do governo ou do empresariado) falando a respeito deles, tanto na OCDE quanto no BIAC, a fim de mostrar que é um tópico prioritário na agenda de ambos os países.

#### 4.2.2 A OCDE como estratégia de *lock in* e de reformas domésticas

A candidatura do Brasil a membro pleno da OCDE gerou um ativismo de diversos setores da sociedade, entre eles o empresariado industrial brasileiro, representado pela CNI. Dentre os argumentos usados tanto pelos governos empenhados na acesso quanto pela CNI, destaca-se o de que o ingresso na organização auxiliaria na aceleração das reformas domésticas de cunho liberal e garantiriam, a partir do internacional, uma modernização do Estado brasileiro.

Nesse sentido, esta pesquisa recorre aos estudos sobre governança internacional para compreender possíveis processos de *lock-in* e transformação do Estado inerentes ao processo de acesso do país à OCDE. Como aponta Mello,

[...] a perspectiva dos estudos sobre governança global oferece ganhos analíticos relevantes para a análise da interação entre dinâmicas sistêmicas e domésticas, para além das perspectivas muitas vezes trabalhadas separadamente nas áreas de Análise de Política Externa, Organizações Internacionais e Economia Política Internacional. (MELLO, F., 2022, p. 3).

Como exposto no capítulo 1, alguns autores defendem a ideia de que o sistema de governança internacional do comércio está em crise<sup>57</sup>, uma vez que seu maior símbolo, a OMC, passa por um período de entrave nas negociações e esvaziamento do órgão de solução de controvérsias. Nessa linha, Aseema Sinha (2021), afirma que a OMC vive um dilema entre seus objetivos de representatividade e a eficácia, o qual foi intensificado a partir de mudanças de poder na economia global, marcadas pela ascensão das potências emergentes e pela cautela dos EUA sobre o institucionalismo liberal, o que vem, na perspectiva da autora, reforçando a progressiva incapacidade da OMC em lidar com novos conflitos de poder no âmbito da governança internacional de comércio.

Paradoxalmente, esse conflito de poder surgiu como resultado do sucesso da OMC em abrir mercados comerciais e em integrar países como Brasil, China e Índia nas cadeias globais de suprimentos. Nesse sentido, quanto mais se aumentou a representatividade da OMC (com a entrada de mais países), aumentou-se também a dificuldade para alcançar acordos efetivos, sendo o maior exemplo disso a Rodada Doha, em negociação desde 2001 e ainda sem conclusão (SINHA, 2021).

Ao longo da história da organização, os Estados Unidos atuaram como fornecedores de bens públicos globais, pois esse comportamento atendia aos seus interesses, uma vez que lhe garantia o papel de definidor de agenda na OMC. Todavia, à medida em que as regras da OMC começaram a restringir suas ações, especialmente através do órgão de solução de controvérsias (o qual possui poder vinculante), o país começou a desafiar os procedimentos da organização, gerando o que Aseema Sinha (2021) chama de “Crise de Instituição”. Nesse cenário, a arquitetura da instituição não funciona como pretendido e membros, especialmente os poderosos dirigentes, começam a questionar a utilidade da própria organização.

De fato, esse questionamento da utilidade da OMC vem se mostrando recorrente, especialmente pelos Estados Unidos, que passaram a priorizar grandes acordos de comerciais de nova geração, os quais buscam uma redefinição das regras de comércio internacional. Além disso, o país tem atuado de modo a barrar o funcionamento do órgão de solução de controvérsias, ao bloquear a nomeação de novos juízes para o órgão.

---

<sup>57</sup> Sugere-se as seguintes referências para ampliação da discussão sobre a crise do sistema de governança internacional de comércio e da OMC: MELLO, Flavia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. Texto para Discussão IPEA, n. 1628, jun. 2011. | LIMA, Maria Regina Soares de Lima; Albuquerque, Marianna. Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo. Coleção de Papers CEBRI e Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, n. 3, 2020. | SINHA, Aseema. Understanding the “crisis of the institution” in the liberal trade order at the WTO. *International Affairs*, vol. 97, n. 5, 2021.

Mesmo diante deste cenário, Shahr Hameiri e Lee Jones (2015), por sua vez, contrariam a perspectiva de crise da governança internacional do comércio, decorrente apenas do bloqueio de uma organização multilateral, por mais relevante que ela seja. Os autores defendem que mesmo em cenários como este, a governança internacional segue em funcionamento.

Segundo eles, isso ocorre porque a governança global pode operar através de diversos mecanismos, não apenas através de instituições internacionais multilaterais, pela celebração de acordos internacionais ou pelo estabelecimento de regulamentações privadas ou híbridas (público-privadas). Para Hameiri e Jones (2015), a governança ocorre, essencialmente, pela subsequente adaptação dos Estados aos novos padrões globais estabelecidos dos caminhos ora mencionados. Logo, o modo primário da governança global contemporânea seria sua capacidade de “**transformação do Estado**” (HAMEIRI; JONES, 2015, p. 2, tradução nossa<sup>58</sup>, grifo nosso).

A transformação do Estado seria caracterizada por “mudanças institucionalizadas ou rotineiras nos instrumentos pelos quais o poder estatal é exercido, os atores que o exercem e a racionalização ideológica para seu uso” (HAMEIRI; JONES, 2015, p. 2, tradução nossa<sup>59</sup>). Portanto, a governança global não envolve, necessariamente uma perda de soberania do Estado para uma Organização Internacional, mas sim através da criação e transformação de aparatos estatais domésticos (instrumentos jurídicos e configuração institucional) de modo a torná-los interligados e multiníveis (HAMEIRI; JONES, 2015).

Esse processo de transformação do Estado está atrelado a interesses e ideologias (tanto em nível nacional quanto internacional), que acabam sendo privilegiados no processo de execução da governança internacional contemporânea (HAMEIRI; JONES, 2015). Isso pode gerar fortes contestações e movimentos contrários a agências e propostas internacionais em nível doméstico.

Essa perspectiva de governança internacional pode ser aplicada a OCDE, uma vez que esta é um organismo internacional dedicado a promoção de regras e padrões expressos nas “melhores práticas”. Se os Estados desejam se alinhar ao “selo de qualidade” OCDE, será necessário que iniciem um processo de transformação interna para adequação e “correção” de rota.

---

<sup>58</sup> Do original: “state transformation”.

<sup>59</sup> Do original: “State transformation’ here denotes institutionalised or routinised shifts in the instruments through which state power is exercised, the actors exercising it and the ideological rationalisation for its use”.

Nesse sentido, podemos considerar que a Confederação Nacional da Indústria tem atuado como um agente relevante, interna e externamente, a fim de promover a adesão do Brasil à OCDE com o objetivo de transformar o Estado, impulsionando reformas domésticas modernizantes, jurídicas e institucionais, que são do interesse do setor industrial brasileiro. A OCDE, portanto, seria, para a CNI, uma estratégia de *lock in*, ou seja, uma forma de vincular o doméstico e o internacional através dos instrumentos da organização, limitando a atuação de futuros governos com perspectivas distintas.

A área tributária é a que mais importa para a Confederação, somada ao ambiente econômico mais favorável a atração de investimentos externos e integração do setor nas cadeias globais de valor. Todos esses pontos podem ser atendidos com as reformas demandadas pela OCDE para que o país adote o seu padrão.

Segundo Diego Bonomo (2023a), a partir do cenário adverso que o país vivia desde 2015, “a CNI apostou suas fichas em uma agenda liberal, mais focada em regulação, na melhora do ambiente de negócios e na promoção de reforma” e o anúncio de candidatura à OCDE foi considerado uma das rotas ideias para que o país se recuperasse e modernizasse, dando impulso às reformas domésticas.

O ingresso na OCDE nunca foi uma prioridade da CNI. Éramos a favor de o Brasil se aproximar da OCDE, de adotar as recomendações, fazer partes dos acordos e, eventualmente, entrar na organização. Mas, com a mudança de cenário, e para alavancar as reformas promovidas pelo governo Temer, a OCDE passou a ser uma agenda acessória. (BONOMO, 2023a).

Considerada muito distante do setor privado, a OCDE era pouco conhecida pelos empresários brasileiros. Por isso, a CNI buscou criar uma estrutura interna para divulgar a organização, seus temas e instrumentos, bem como ressaltar os benefícios de nela ingressar (BONOMO, 2023a).

Segundo Bonomo (2023a), “a CNI considera sim a OCDE como um caminho para a reforma do Estado e, mais especificamente, para a reforma da regulação do mercado (economia) pelo Estado, especialmente na área tributária”. Portanto, o caminho adotado pela Confederação tem sido impulsionar, ao máximo, a internalização dos instrumentos legais da OCDE ao ordenamento jurídico brasileiro, garantindo, assim, um *lock-in* mais efetivo durante o processo de acessão pois, uma vez dentro, as pressões são apenas morais e políticas com base no *peer review*. Todavia, um membro deixar de cumprir as recomendações da organização gera um mal-estar para a política externa e para a imagem do país. Então, cumprir é o melhor caminho.

Nesse sentido, a tática da CNI ao usar o ingresso do Brasil na OCDE como estratégia de *lock in* para a transformação do Estado pode estar relacionada ao que Stephen Gill (2002) chamou de Novo Constitucionalismo, que tem por objetivo “[...] redefinir a relação entre o ‘político’ e o ‘econômico’ e, assim, reconstruir os termos pelos quais a ação política é possível em uma sociedade capitalista.” (GILL, 2002, p. 48, tradução nossa<sup>60</sup>).

Esse Novo Constitucionalismo implica esforços para conter politicamente, através dos vínculos ao internacional por meio de acordos, desafios ao projeto de neoliberalismo disciplinar que busca enquadrar as normas domésticas aos padrões do capitalismo globalizado (GILL, 2002). Em suma, essa abordagem dialoga com os objetivos da CNI e da OCDE, cada um em sua medida, uma vez que expressa uma

[...] tentativa sutil de legitimar a globalização neoliberal. Exige um conjunto específico de políticas estatais voltadas para a manutenção da confiança empresarial por meio da criação de um clima consistente e confiável para investimentos e, portanto, para a acumulação de capital. Baseia-se em uma combinação de disciplina política e econômica e ideias sobre eficiência, bem-estar e democracia. Ele enfatiza o estado de direito. (GILL, 1998, p. 38, tradução nossa<sup>61</sup>).

Neste capítulo foram discutidos os antecedentes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, bem como seu papel na estrutura de governança internacional contemporânea, apresentando-se seus processos de ampliação, sua estrutura e funcionamento. Também foram apontados os históricos do relacionamento entre Brasil e OCDE, bem como as avaliações, positivas e negativas, sobre o processo de acesso. Por fim, discutiu-se os interesses da CNI em relação ao ingresso do país na organização, bem como as formas pelas quais a Confederação tem atuado para garantir o apoio ao pleito do Brasil e reforçar a prioridade que este tema tem em suas agendas doméstica e internacional.

---

<sup>60</sup> Do original: “[...] to redefine the relationship between the “political” and the “economic” and thus reconstruct the terms through which political action is possible in a capitalist society. New constitutionalism redefines political limits of the possible now and in the future. And it entails efforts to politically contain challenges to the disciplinary neoliberalism project through co-optation, domestication, neutralization and depoliticization of opposition. In sum, new constitutionalism is the political/juridical form specific to neoliberal processes of accumulation and to market civilization.”.

<sup>61</sup> Do original: “[...] subtle attempt to legitimate neo-liberal globalisation. It mandates a particular set of state policies geared to maintaining business confidence through the delivery of a consistente and credible climate for investment and thus for the accumulation of capital. It relies on a combination of political and economic discipline and ideas concerning efficiency, welfare and democracy. It stresses the rule of law.”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto da década de 1990 ensejou uma profunda mudança no ambiente e na atividade econômica do Brasil, caracterizada pelo abandono do modelo de industrialização de substituição de importações e pela maior integração do país à economia internacional através da abertura comercial e da negociação de acordos de livre comércio (regionais e globais). Esse processo gerou uma politização da política econômica externa devido aos conflitos distributivos dela decorrentes, impulsionando uma articulação do empresariado nacional, em especial da classe industrial, em prol da defesa de seus interesses. Nesse sentido, propôs-se aqui apresentar um retrospecto dos interesses da Coalizão Empresarial Brasileira e da CNI em relação às agendas de política externa, destacando o início da mobilização do empresariado nacional vis-à-vis negociações internacionais das quais o país participava, sendo a ALCA o grande vetor de articulação de atores econômicos nacionais em prol de temas de política comercial e política externa.

A partir desse precedente, a CNI passou, a partir dos anos 2000, a atuar de forma independente à CEB na busca pelo diálogo entre sua agenda internacional e a agenda de política externa proposta pelo governo em exercício, de modo a favorecer e internacionalizar os interesses do setor industrial brasileiro. Exemplos disso foram os movimentos da Confederação em relação ao reconhecimento da China como economia de mercado, o ingresso da Venezuela no Mercosul, a ampliação de negociações de acordos de livre comércio (dando ênfase especial aos esforços para o desfecho do acordo entre Mercosul e a União Europeia), e o ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE.

Em relação à China, a CNI foi contrária ao reconhecimento do país como economia de mercado e defendeu junto ao governo brasileiro que fossem mantidas as medidas de salvaguarda e antidumping, de modo que o setor pudesse concorrer, de forma justa, com o gigante asiático. Além disso, a Confederação articulou junto ao Legislativo para que o memorando que faria tal reconhecimento não fosse votado em plenário e, dessa forma caducasse.

Sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul, a indústria temia que a retórica nacionalista e anti-imperialista de Chavez promovesse uma politização do bloco e, conseqüentemente, prejudicasse a assinatura de acordos futuros. Mesmo assim, a CNI foi favorável ao ingresso venezuelano, com a ressalva de que fosse aguardado o término dos trabalhos do Grupo Técnico que avaliava os detalhes minuciosos da lista de produtos contempladas para desgravação tarifária do Mercosul.

O apoio da CNI aos acordos de livre comércio é uma constante. Na concepção da Confederação, esta é ferramenta mais segura, planejada e recíproca de abertura comercial e de inserção da indústria brasileira nas cadeias globais e regionais de valor. Nesse sentido, estimula que os governos firmem acordos de livre comércio com países desenvolvidos, em especial com os Estados Unidos, e com países em desenvolvimento. Portanto, a CNI apoiou, de forma ininterrupta, o acordo Mercosul-UE, considerado estratégico pelo setor, pois facilitaria a inserção da indústria nas cadeias globais de valor e atrairia capital europeu para o país.

Por fim, a acessão do Brasil à OCDE se tornou, desde 2017, uma agenda prioritária para a CNI, que buscou articular junto ao governo, ao Legislativo e às suas congêneres no exterior, o apoio necessário para a concretude do pleito do país. Além disso, a instituição tem atuado ativamente para que o empresariado tenha conhecimento da OCDE e dos possíveis benefícios que o ingresso do Brasil na organização pode gerar ao país e ao setor industrial.

Mas, para compreender os interesses da CNI em relação à política externa brasileira, fez-se necessário também aprofundar os conhecimentos sobre a estrutura, modo de funcionamento e histórico comportamental da Confederação. Portanto, elaborou-se, no capítulo 2, uma revisão estrutural e histórica da CNI, de modo a compreender suas mudanças de posicionamento, relacionamento e convergências com governos e agendas específicas ao longo do tempo.

Com base nesse esforço, concluiu-se que a CNI não possui uma continuidade comportamental, apoiando ora esforços neodesenvolvimentistas (teoricamente mais benéficos ao setor, com a implementação de subsídios e desonerações da folha de pagamento, por exemplo) ora esforços neoliberais (com a abertura comercial unilateral e políticas de corte de gastos públicos, por exemplo).

Essa não continuidade reflete: (a) um constante conflito interno à Confederação, protagonizado por grupos nacionalistas apoiadores do neodesenvolvimentismo e grupos internacionalistas voltados a uma proposta neoliberal vinculada a um projeto de desenvolvimento associado aos países desenvolvidos; e (bi) uma politização da CNI relacionada à disputa de poder e representatividade entre os empresários das regiões mais desenvolvidas e industrializadas do país (Sul e Sudeste) e as regiões menos desenvolvidas e industrializadas (Norte e Nordeste), sendo essa tensão representada em constantes choques entre a FIESP e a própria CNI.

Em suma, o setor industrial brasileiro costuma aliar-se aos governos nacionais para colher benefícios em períodos de bonança econômica e política, mas, em momentos de crise, muda de lado. Isso explica a mudança de posicionamento do setor industrial ao longo da

história, especialmente nos anos recentes, os quais marcam uma inflexão neoliberal do setor justamente durante um governo de matriz neodesenvolvimentista e apoiador da indústria, todavia abalado por uma intensa crise econômica e política.

Essa virada foi marcada pela adoção de um discurso favorável à contenção dos gastos públicos e a promoção de reformas estruturais, como a administrativa, trabalhista, da previdência e tributária. Nessa mesma linha, os governos Temer e Bolsonaro propuseram uma reestruturação do Estado brasileiro através de uma readaptação das políticas nacionais e da política externa, sendo que nesta, os objetivos centrais eram conquistar ganhos econômicos de curto prazo através da conclusão do acordo Mercosul-UE e do ingresso do Brasil na OCDE.

Desde então, a CNI tem defendido e priorizado essas duas pautas em sua agenda doméstica e internacional. Especificamente em relação ao processo de acesso à OCDE, a Confederação tem desempenhado um papel fundamental como “empreendedor político”, mobilizando atores políticos e econômicos em nível nacional e internacional para auxiliar no pleito do Brasil. Além disso, a CNI tem se dedicado a elaborar diversos documentos e promover eventos (com a participação de políticos, representantes da OCDE e empresários) para a disseminação do papel da OCDE na governança global e dos possíveis ganhos que o ingresso do país nessa organização poderia gerar ao setor industrial.

Repetidamente, funcionários do alto escalão da Confederação Nacional da Indústria têm defendido o ingresso do país na organização, tendo como argumentos principais a atração de investimentos estrangeiros, a melhora da condição de negócios, o selo de qualidade sob a economia e o ambiente de negócios brasileiros e, fundamentalmente, a capacidade de impulsionar as reformas domésticas necessárias para o país.

Esse discurso relaciona-se com a ideia de transformação do Estado através da governança internacional trabalhada nos estudos de governança elaborados por Hameiri e Jones (2015), uma vez que os instrumentos de “melhores práticas” promovidos pela OCDE reformulariam o arcabouço institucional brasileiro em diversas áreas. Esse é o interesse da CNI e das forças neoliberais dentro do governo brasileiro, que buscam vincular as agendas domésticas ao internacional através do ingresso do país na OCDE.

Esse movimento está intrinsicamente ligado à ideia de *lock in* trabalhada por Stephen Gill, pois é uma forma de dificultar, ou até mesmo impedir, que futuros governos, com perspectivas distintas aos mecanismos de mercado que favorecem o empresariado e a ordem capitalista global, revertam as mudanças políticas que resguardam a ideia de eficiência econômica proposta pelo neoliberalismo.

Portanto, para a CNI, a acessão do Brasil à OCDE é fundamental pois oferece uma ferramenta de *lock-in* para impulsionar a transformação do Estado em áreas de seu interesse, especialmente no campo tributário, a fim de beneficiar o setor no curto, médio e longo prazo. Nesse sentido, entrar na OCDE, na perspectiva da Confederação, tornou-se uma política de Estado, e não de governo, devendo ser seguida por todos aqueles que assumirem cargos eletivos no Executivo e o Legislativo brasileiro.

Isso é relevante no atual cenário político nacional, em que o governo Bolsonaro foi derrotado nas urnas e deu lugar a um governo democrático de coalizão liderado por Luís Inácio Lula da Silva. É sabido que Lula tem perspectivas econômicas e de desenvolvimento distintas daquelas disseminadas pela OCDE, cujo objetivo principal é garantir o livre mercado e a construção de um ambiente favorável ao capital. Além disso, Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores de Lula e atual Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, em diversos momentos criticou o processo de acessão, considerando que isso não trará benefícios para o país.

Apesar do cenário colocado a partir de 2023, o retrospecto apresentado nessa pesquisa aponta que a CNI, desde a oficialização do pedido de ingresso do país na OCDE, apoiou e atuou como defensora e promotora da agenda OCDE dentro do Estado brasileiro, usando de todos os recursos disponíveis para garantir o avanço da pauta, prioritária para o setor há mais de sete anos, e das reformas estruturais nela envolvidas. Resta saber se este comportamento se manterá a partir das investidas do novo governo.

## REFERÊNCIAS

#5 – BRASIL na OCDE: O que o país ganha com esse acordo? **Agência de Notícias da Indústria**, 28 jan. 2022c. Disponível em:

<<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/podcasts/brasil-na-ocde-o-que-o-pais-ganha-com-esse-acordo/>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

#44 – BRASIL na OCDE: caminho para o desenvolvimento. **Agência de Notícias da Indústria**, 28 jan. 2022d. Disponível em:

<<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/podcasts/44-brasil-na-ocde-caminho-para-o-desenvolvimento/>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

ABIJAODI, Carlos Eduardo. Um Olhar Geral da Agenda Internacional de 2020 e o Papel da Indústria. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 143, p. 24-29, abr/mai/jun. 2020.

ACORDO entre Mercosul e países do EFTA é passo importante para a abertura comercial do Brasil, afirma CNI. **Agência de Notícias da Indústria**, 23 de agosto de 2019a. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/acordo-entre-mercosul-e-paises-do-efta-e-passo-importante-para-a-abertura-comercial-do-brasil-afirma-cni/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

AGOSTINE, Cristiane. Comando da Fiesp apoia impeachment de Dilma. **Valor Econômico**, 14 de dezembro de 2015. Disponível em:

<<https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/12/14/comando-da-fiesp-apoia-impeachment-de-dilma.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALVES, Murilo Rodrigues. Dilma perdeu “legitimidade” para conduzir mudanças que o País deseja, diz CNI. **ESTADÃO**, 29 mar. 2016. Disponível em:

<<https://www.estadao.com.br/politica/dilma-perdeu-legitimidade-para-conduzir-mudancas-que-o-pais-deseja--diz-cni/>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

ANDRADE, Robson Braga de. **Comunicado à nação**. 17 de março de 2016. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/comunicado-a-nacao/>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ANDRADE, Robson Braga de. Em favor da adesão do Brasil à OCDE. **Valor Econômico**, 11 set. 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/em-favor-da-adesao-do-brasil-a-ocde.ghtml>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

ANDRADE, Robson Braga de. Ingresso na OCDE é prioridade de Estado. **ESTADÃO**, 23 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/ingresso-na-ocde-e-prioridade-de-estado/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

APOIO DO governo à indústria é pouco eficiente, avalia entidade. **Valor Econômico**, 28 de julho de 2011. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2011/07/28/apoio-do-governo-a-industria-e-pouco-eficiente-avalia-entidade.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

APOIO DOS Estados Unidos deve acelerar entrada do Brasil na OCDE, afirma CNI. **Agência de Notícias da Indústria**, 19 mar. 2019c. Disponível em:

<<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/apoio-dos-estados-unidos-deve-acelerar-entrada-do-brasil-na-ocde-afirma-cni/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, vol. 22, n. 2, p. 337-385, jul/dez. 2000.

BARBOSA, Rubens. O Brasil fora das cadeias produtivas globais. **O Estado de São Paulo**, 26 de fev. 2013. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opinioao/o-brasil-fora-das-cadeias-produtivas-globais-imp-/>>. Acesso em 11 jun. 2023.

BASTOS, Ercília. O que significa o conceito econômico de convergência? **Portal Gestão**, 19 de junho de 2015. Disponível em: <<https://www.portal-gestao.com/blog/770100-o-que-significa-o-conceito-econ%C3%B3mico-de-converg%C3%Aancia.html>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, n. especial, p. 01-63, 2017.

BAUMANN, Renato. O Brasil e as cadeias globais de valor. In: NEVES, Leonardo Paz (Org). **Dossiê: A inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor**. CEBRI, vol. 2, p. 47-51, 2014.

BERRINGER, Tatiana. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). **OIKOS**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 1, p. 15-29, 2017.

BERRINGER, Tatiana; NASCIMENTO, Tuany Alves. Política Externa e Bloco no Poder: a FIESP na Crise do Governo Dilma e após o Impeachment. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, vol. 65, p. 191-218, jan/abril. 2023.

BONOMO, Diego Zancan. A Mobilização Empresarial para a Tríplíce Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL-União Europeia e OMC (1994-2004). **Dissertação** (mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

BONOMO, Diego Zancan. **Entrevista concedida a Guilherme de Paiva Morais** [20 jan. 2023]. Entrevistador: Guilherme de Paiva Morais. Microsoft Teams (online), 2023a. Áudio digital (ca. 59 min).

BONOMO, Diego Zancan. **Entrevista concedida a Guilherme de Paiva Morais** [13 mai. 2023]. Entrevistador: Guilherme de Paiva Morais. E-mail, 2023b.

BONOMO, Diego Zancan. O problema do comércio exterior. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI; Konrad Adenauer Stiftung, p. 43-59, 2017.

BOITO, Armando; BERRINGER, Tatiana. Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma. **Latin American Perspectives**, vol. 41, n. 5, p. 94-109, set. 2014.

BOTÃO, Gustavo Rocha. A Burguesia Interna Brasileira e a Reforma Neoliberal-Ortodoxa do Mercosul (2019-2022). **Dissertação** (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Federal do ABC, 2023.

BRAGA, Carlos A. Primo. A Adesão à OCDE: “Muito Barulho por Nada?”. **Revista Tempo do Mundo** (Ipea), n. 25, p. 93-108, abr. 2021.

BRASIL A caminho da OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 18 mar. 2020a. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/brasil-a-caminho-da-ocde/>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL COMEÇA o processo de entrada na OCDE: o que acontece agora? **Agência de Notícias da Indústria**, 31 jan. 2022a. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/brasil-comeca-o-processo-de-entrada-na-ocde-o-que-acontece-agora/>>. Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL ESTÁ mais perto de integrar a OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 23 dez. 2020b. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/brasil-esta-mais-perto-de-integrar-a-ocde/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

BRASIL FICARÁ isolado se não buscar novos acordos comerciais. **Agência de Notícias da Indústria**, 04 de junho de 2013a. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/brasil-ficara-isolado-se-nao-buscar-novos-acordos-comerciais/>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL PRECISA ganhar competitividade para aumentar participação nas cadeias globais de valor. **Agência de Notícias da Indústria**, 05 de novembro de 2013b. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/brasil-precisa-ganhar-competitividade-para-aumentar-participacao-nas-cadeias-globais-de-valor/>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Brasil encaminha Memorando Inicial à OCDE**. 06 de outubro de 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/brasil-encaminha-memorando-inicial-a-ocde>>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Termo**: Projeto de Decreto Legislativo (PDL). Disponível em: <[https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto\\_de\\_decreto\\_legislativo\\_pdl](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto_de_decreto_legislativo_pdl)>. Acesso em 13 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Membros e Estrutura Organizacional da OCDE**. 06 de abril de 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/membros-e-estrutura-organizacional-da-ocde>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Ponto de Contato Nacional**. 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/pcn>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Congresso recebe Mensagem Presidencial desde 1890**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/mensagem->

presidencial-de-bolsonaro-mantem-ritual-iniciado-em-1890#:~:text=%C3%89%20quando%20o%20presidente%20da,calhama%C3%A7o%20se%20chama%20Mensagem%20Presidencial.>. Acesso em 13 mai. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresários, o Governo do PT e o Desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, n. 47, p. 21-29, set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NASSIF, André; FEIJÓ, Carmen. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. **Revista de Economia Política**, vol. 36, n. 3 (144), p. 493-513, jul/set. 2016.

CAMAROTTI, Gerson. Presidente da CNI defende cortes profundos de gastos públicos. **G1**, 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ultimas-noticias/video/presidente-da-cni-defende-cortes-profundos-de-gastos-publicos-4458891.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

CAMAROTTO, Murillo; RODRIGUES, Lorena. "Carta da indústria" pede a políticos "correção de rota" na economia. **Valor Econômico**, 06 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/11/06/carta-da-industria-pede-a-politicos-correcao-de-rota-na-economia.ghtml>>. Acesso em 18 jun. 2022.

CARAM, Bernardo. Alvo de Guedes, Sistema S retoma arrecadação pré-crise e bate R\$ 10 bi no semestre. **Folha de São Paulo**, 04 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/alvo-de-guedes-sistema-s-retoma-arrecadacao-pre-crise-e-bate-r-10-bi-no-semester.shtml>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CARVALHO, Maria Izabel. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, p. 363-401, jul/dez. 2003.

CASARÕES, Guilherme, Leaving the Club Without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle Power Status. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. (Orgs). **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitious, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Palgrave Macmillan, p. 29-110, 2020.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os novos desafios do novo governo brasileiro. **Pensamento Proprio**, vol. 49-50, n. 24, p. 231-274, jan-jun/jul-dez. 2019.

CASON, Jeffrey W; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2, p. 119-140, 2009.

CHADE, Jamil. Indústria fez lobby para Eduardo Bolsonaro assumir embaixada nos EUA. **UOL**, 06 de abril de 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/04/06/industria-fez-lobby-para-eduardo-bolsonaro-assumir-embaixada-nos-eua.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CHARLEAUX, João Paulo. Como os EUA empurram a chinesa Huawei para fora do mercado. **NEXO Jornal**, 04 abr. 2021. Disponível em:

<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/04/Como-os-EUA-empurram-a-chinesa-Huawei-para-fora-do-mercado>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

CNI DEFENDE convergência de regras tributárias brasileiras com os padrões da OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 28 fev. 2018d. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/cni-defende-convergencia-de-regras-tributarias-brasileiras-com-os-padroes-da-ocde/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

CNI DEFENDE integração entre Mercosul e Aliança do Pacífico para recuperar negócios. **Agência de Notícias da Indústria**, 05 de junho de 2018c. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-defende-integracao-entre-mercosul-e-alianca-do-pacifico-para-recuperar-negocios/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CNI DEFENDE que países do Mercosul permitam flexibilidade para negociar acordos comerciais. **Agência de Notícias da Indústria**, 16 de julho de 2015. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/cni-defende-que-paises-do-mercosul-permitam-flexibilidade-para-negociar-acordos-comerciais/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CNI PROMOVE missão virtual para aproximar a indústria da OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 05 jul. 2021b. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-promove-missao-virtual-para-aproximar-a-industria-da-ocde/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

CNI PROPÕE acordo de livre comércio entre Mercosul e Irã. **Agência de Notícias da Indústria**, 11 de abril de 2018b. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-propoe-acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-ira/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CNI RECEBE, na quarta-feira (28), às 14h30, secretário-geral da OCDE para discutir tema chave da adesão do Brasil à entidade. **Agência de Notícias da Indústria**, 27 fev. 2018e. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/cni-recebe-na-quarta-feira-28-as-14h30-secretario-geral-da-ocde-para-discutir-tema-chave-da-adesao-do-brasil-a-entidade/>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

CNI. A importância da OCDE para a indústria brasileira. **CNI no Youtube**, 2021e. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hu25kVAGXvo>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

CNI. **Agenda do Poder Executivo**: Apoiar a adesão do Brasil como membro pleno da OCDE. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/agenda-executivo/propostas/interna/?id=202>>. Acesso em: 23 mai. 2023c.

CNI. **Agenda Internacional da Indústria 2018**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2018a.

CNI. **Agenda Internacional da Indústria 2019**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2019b.

CNI. **Agenda Internacional da Indústria 2020**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2020.

CNI. **Agenda Internacional da Indústria 2021**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2021d.

CNI. **Cartilhas temáticas sobre a OCDE e a indústria**. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/acordos-comerciais/ocde-e-a-industria-brasileira/#cartilhas-ocde>>. Acesso em: 01 mai. 2023b.

CNI. **Coalizão Empresarial Brasileira**. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/como-participar/coalizao-empresarial-brasileira/>>. Acesso em: 11 nov. 2021a.

CNI. **Estatuto**: registrado no 1º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal sob o nº 164892. Junho de 2021b. Disponível em: <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/a9/51/a9512d68-a152-40dd-866d-8cd68d8c9f2d/estatuto\\_da\\_cni.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/a9/51/a9512d68-a152-40dd-866d-8cd68d8c9f2d/estatuto_da_cni.pdf)>. Acesso em 14 set. 2022.

CNI. **Monitoramento de Adesão aos Instrumentos da OCDE pelo Brasil**. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/acordos-comerciais/ocde-e-a-industria-brasileira/>>. Acesso em 01 mai. 2023a.

CNI. **Propostas para a Retomada da Indústria e Geração de Emprego**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, dez. 2021c.

COLIGAÇÃO Muda Brasil. **Diretrizes Gerais Plano de Governo**: Aécio Neves e Aloysio Nunes. 2014. Disponível em: <[https://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes\\_plano\\_de\\_governo\\_aecio\\_neves-atualizado.pdf](https://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes_plano_de_governo_aecio_neves-atualizado.pdf)>. Acesso em 10 jun. 2023.

COMO EMPRESAS apoiadas para virar “campeãs nacionais” quebraram ou entraram na mira da Lava Jato. **INSPER**, 07 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/noticias/como-empresas-apoiadas-para-virar-campeas-nacionais-quebraram-ou-entraram-na-mira-da-lava-jato/>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

CONVITE de acesso à OCDE é passo fundamental para crescimento econômico. **Agência de Notícias da Indústria**, 25 jan. 2022b. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/convite-de-acessao-a-ocde-e-passo-fundamental-para-crescimento-economico/>>. Acesso em 23 mai. 2023.

COSTA, Mônica Oliveira. Papel da OCDE na governança global e interesse da CNI no ingresso do Brasil como membro dessa organização. In: COUTINHO, Francisco *et al.* **Atas do I Curso sobre Governança e Regulação Global**, Lisboa, CEDIS – Centro de I&D Sobre Direito e Sociedade, p. 299-319, abr. 2020.

DELGADO, Ignacio Godinho. Desenvolvimento, Empresariado e Política Industrial no Brasil. In: MACUSO, Wagner P.; LEOPOLDI, Maria Antonieta P.; IGLECIAS, Wagner

(orgs). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora Cultura, 2010.

DI COUTO, Raphael. Confederações preparam manifesto contra impeachment. **Valor Econômico**, 18 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/08/18/confederacoes-preparam-manifesto-contrainpeachment.ghml>>. Acesso em 15 jun. 2022.

DINIZ, Eli. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'ÁVILA FILHO, Paulo. **Estado e Sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro, CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, 2016.

DINIZ, Eli; Boschi, Renato. Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'ÁVILA FILHO, Paulo. **Estado e Sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro, CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, 2016.

DOCTOR, Mahrukh. Brazilian business and Itamaraty in the PT era: foreign policy-making in the context of 'graduation dilemmas'. **International Affairs**, vol. 93, n. 3, p. 643-660, 2017.

DOCTOR, Mahrukh. From neo-corporatism to policy networks in Brazil: the case of lobbying for port reform. **Revista Agenda Política**, vol. 4, n. 1, p. 175-185, jan-abr. 2016.

EM SEMINÁRIO, CNI destaca papel do Congresso para a entrada do Brasil na OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 21 nov. 2019f. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/em-seminario-cni-destaca-o-papel-do-congresso-para-a-ascensao-do-brasil-a-ocde/>>. Acesso em 23 mai. 2023.

ENTRADA do Brasil na OCDE contribuirá para recuperação econômica inclusiva e sustentável. **Agência de Notícias da Indústria**, 29 mar. 2021a. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/entrada-do-brasil-na-ocde-contribuir-para-recuperacao-economica-inclusiva-e-sustentavel/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

ENTRADA do Brasil na OCDE deve ser prioridade do novo governo, afirma CNI. **Agência de Notícias da Indústria**, 30 ago. 2018f. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/entrada-do-brasil-na-ocde-deve-ser-prioridade-do-novo-governo-afirma-cni/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

ESTEVES, Paulo; WAISBICH, Laura; LOPES, Dawisson. A reforma da política externa. **Estadão**, 29 mai. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-da-politica-externa/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

EXMAN, Fernando. Governo e empresários, visões opostas. **Gazeta Mercantil**, 24 de junho de 2007. Disponível em: [https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-economia\\_internacional/brasil-economia\\_internacional-001528.pdf](https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-economia_internacional/brasil-economia_internacional-001528.pdf). Acesso em: 02 fev. 2022.

FARIA, Cristina Elsner de. O Papel da Confederação Nacional da Indústria na Política Industrial Brasileira (1938-2014). **Tese** (doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília – UNB, nov. 2016.

FARIAS, Helio Caetano; ALVES, Leonardo Pace. O declínio da influência internacional do Brasil: de um país emergente para um Estado voltado para dentro. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol. 9, n. 17, p. 15-40, jan./jun. 2020.

FERNANDES, Adriana. Indústria quer salvaguardas contra chineses. **O Estado de São Paulo**, 06 mai. 2005. Disponível em: <<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-asia/brasil-asia-000823.pdf>>. Acesso em 09 fev. 2022.

FERNANDES, José Augusto Coelho. O Brasil e a OCDE: uma visão sobre o sistema de acesso e o papel da participação empresarial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, ano 31, vol, 132, p. 20-25, jul/ago/set. 2017.

FERREIRA, Paulo Afonso. Um acordo histórico. **Agência de Notícias da Indústria**, 08 de julho de 2017. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/paulo-afonso-ferreira/um-acordo-historico/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

FIESP E Firjan chamam governo Dilma de 'hesitante, inativo e incapaz'. **O Tempo**, 10 de setembro de 2015a. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/super-noticia/opiniao/dulce-bravo/fiesp-e-firjan-chamam-governo-dilma-de-hesitante-inativo-e-incapaz-1.1110447>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FIESP E Firjan criticam "inação" do governo. **Valor Econômico**, 11 de setembro de 2015b. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2015/09/11/fiesp-e-firjan-criticam-inacao-do-governo.ghtml>>. Acesso em 15 jun. 2022.

FIESP. **Como Funciona o Certificado de Origem**. Disponível em: <<https://certificado-origem.fiesp.com.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2023.

FORTES, Ana Rachel Simões. Hegemonia neoliberal e as reconfigurações do sistema de governança global: o caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1978-2015). **Dissertação** (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2020.

FRANCO, Viviane Aversa. **Entrevista concedida a Guilherme de Paiva Morais** [12 abr. 2022]. Entrevistador: Guilherme de Paiva Morais. Microsoft Teams (online), 2022. Áudio digital (ca. 22 min).

GILL, Stephen. Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations. **International Studies Association**, p. 47-65, 2002.

GILL, Stephen. Globalisation, Market Civilisation and Disciplinary Neoliberalism. **Millennium: Journal of International Studies**, vol. 24, n. 3, p. 399-423, 1995.

GILL, Stephen, New constitutionalism, democratisation and global political economy. **Pacífica Review: Peace, Security & Global Changes**, vol. 10, n. 1, p. 23-38, fev. 1998.

GOVERNO E oposição procuram setor produtivo, que pede decisão rápida. **ESTADÃO**, 7 dez. 2015c. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-e-oposicao-procuram-setor-produtivo--que-pede-decisao-rapida-/>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

GUILMO, Nátaly Santiago. A constituição histórica da Confederação Nacional da Indústria. **13ª Conferência Internacional de História de Empresas**, Niterói, 2017.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Irma Dutra de Oliveira e. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservative and the new politics of alignment. **International Affairs**, vol. 97, n. 2, p. 345-363, 2021.

HAFFNER, Jacqueline A.; SILVESTRE, José Maurício. Globalização produtiva e desindustrialização. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, vol. 11, n. 2, p. 74-98, 2016.

HAMEIRI, Shahar; JONES, Lee. Global Governance as State Transformation. **Political Studies**, 2015.

HIRATUKA, Celio; SARTI, Fernando. Brazilian Industry: Recent Performance and Future Challenges. In: ARESTIS, Philip *et al* (Orgs). **The Brazilian Economy Since the Great Financial Crisis of 2007/2008**. Suíça: Palgrave Macmillan, p. 131-160, 2017.

HIRSCHL, Ran. The origins of the new constitutionalism: lessons from the 'old' constitutionalism. In: GILL, Stephen; CUTLER, A. Claire (Orgs). **New Constitutionalism and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 95-107, 2014.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu Morato. O tripé da Política Externa Brasileira no Governo Bolsonaro. **Boletim OPSA**, n. 3, p. 6-15, jul/set. 2020.

HIRST, Monica; PEREIRA, Lia Valls. Em busca de sentido nas relações Brasil-Estados Unidos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 01 fev. 2022. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/em-busca-de-sentido-nas-relacoes-brasil-estados-unidos/>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

INDÚSTRIA brasileira aponta ganhos no início das negociações entre Mercosul e Canadá. **Agência de Notícias da Indústria**, 20 de março de 2018a. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/industria-brasileira-aponta-ganhos-no-inicio-das-negociacoes-entre-mercosul-e-canada-/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

INDÚSTRIA defende harmonização das normas tributárias brasileiras com a OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 11 jul. 2019d. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/industria-defende-harmonizacao-das-normas-tributarias-brasileiras-com-a-ocde/>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

INDÚSTRIA pede apoio à adesão do Brasil à OCDE em encontro com empresários franceses. **Agência de Notícias da Indústria**, 05 dez. 2017. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/industria-pede-apoio-a->

adesao-do-brasil-a-ocde-em-encontro-com-empresarios-franceses/>. Acesso em: 23 mai. 2023.

INDÚSTRIA quer pressa no desenrolar do impeachment. **ESTADÃO**, 17 dez. 2015d. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/industria-quer-pressa-no-desenrolar-do-impeachment/>>. Acesso em 20 mai. 2023.

JUNQUEIRA, Caio. Campanha de Lula quer priorizar União Europeia e desacelerar OCDE. **CNN Brasil**, 30 de ago. de 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/campanha-de-lula-quer-priorizar-uniao-europeia-e-desacelerar-ocde/>>. Acesso em: 02 jul. 2023.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES; Roberto Goulart. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno CRH**, Salvador, vol. 29, n. 03, p. 135-150, 2016.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política. In: PANDOLFI, Dulci. **Repensando o Estado Novo**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 1999.

LIMA, Flavia *et al.* Federações pedem processo de afastamento ou renúncia. **Valor Econômico**, 18 mar. 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/03/18/federacoes-pedem-processo-de-afastamento-ou-renuncia.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. Grupos de Interesse e Legislativo: a atuação do empresariado na política comercial brasileira. **Série Working Paper CAENI - IRI/USP**, mai. 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileira. **America Latina/Internacional**, vol. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, p. 265-303, jul/dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). **A Política Pública Como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 127-153.

LIMONGI, Fernando. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. São Paulo: Editora Todavia, 2023.

LOUREIRO, Felipe. Brincando com fogo. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 01 fev. 2022. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/brincando-com-fogo/>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

MADUREIRA, Eduardo Marrot Coelho. A influência ruralista na política externa do governo Bolsonaro. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2023.

MANCUSO, Wagner Pralon. O Empresariado como Ator Político no Brasil: Balanço da Literatura e Agenda de Pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, vol. 28, p. 131-146, jun. 2007a.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: EdUSP; HUMANITAS; FAPESP, out. 2007b.

MARCONI: ganhos na OCDE só com soberania. **Hora do Povo**, 26 jan. 2022. Disponível em: <<https://horadopovo.com.br/o-brasil-so-teria-vantagens-na-ocde-se-negociasse-com-soberania-diz-marconi/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MARQUETTI, Adalmir Antonio *et al.* Profitability and Distribution: The Origin of the Brazilian Economic and Political Crisis. **Latin American Perspectives**, vol. 47, n. 1, p. 115-133, jan. 2020.

MAY, Christopher. The rule of law as the Grundnorm of the new constitutionalism. In: GILL, Stephen; CUTLER, A. Claire (Orgs). **New Constitutionalism and World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 63-75, 2014.

MELLO, Flavia de Campos. Governança Global e Atores Domésticos: a Internalização da Agenda da OCDE. **8º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI**, online, 2021.

MELLO, Flavia de Campos; FORTES, Ana Rachel Simões; MORAIS, Guilherme de Paiva. O processo de acesso do Brasil à OCDE ao final do governo Bolsonaro. **Conjuntura Austral**, vol. 14, n. 66, pp. 7-14, abr/jun. 2023.

MELLO, Flavia de Campos. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63 n. 2. p.1-17, 2020.

MELLO, Flavia de Campos. The OECD enlargement in Latin America: domestic policies, foreign policy orientations and global governance. **Sixth Global International Studies Conference**, Buenos Aires, 28 jun – 01 jul. 2022.

MELLO, Patrícia Campos. Itamaraty quer mudar regra para fazer acordo sem países do Mercosul. **Folha de S. Paulo**, 24 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1785036-itamaraty-quer-mercosul-flexivel-para-destravar-acordos-comerciais.shtml>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

MELLO, Patrícia Campos. “Protecionismo isolará indústria nacional”, diz diplomata. **Folha de São Paulo**, 01 de mar. 2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/03/1238646-protecionismo-isolara-industria-nacional-diz-diplomata.shtml>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

MENGARDO, Bárbara. CNI defende mudanças em acordos coletivos. **Valor Econômico**, 22 de julho de 2014. Disponível em: <<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2014/07/22/cni-defende-mudancas-em-acordos-coletivos.ghtml>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

MILAN, Marcelo. Restauração Oligárquica e Retomada Neoliberal Plena: um Ensaio sobre as Origens das Crises Gêmeas e do Golpe de Estado de 2016 no Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, vol. 5, n. 9, p. 76-119, jan-jun. 2016.

MILANI, Carlos R.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, p. 11-41, jan-jun. 2013.

MOREIRA, Assis. Eleição não afeta pedido de adesão à OCDE. **Valor Econômico**, 13 jun. 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/06/13/eleicao-nao-afeta-pedido-de-adesao-a-ocde.ghtml>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

MOREIRA, Danilo Sorato OLIVEIRA. As semelhanças entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista NEIBA**, Rio de Janeiro, vol. 9, p. 01-19, 2020.

MOTA, Camilla Veras. Indústria precisa de modernização da lei trabalhista, diz CNI. **Valor Econômico**, 06 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/08/06/industria-precisa-de-modernizacao-da-lei-trabalhista-diz-cni.ghtml>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

NEVES, Leonardo Paz. A adesão do Brasil à OCDE em uma realidade multipolar. **Cadernos Adenauer XXIII**, n. 3, p. 31-43, 2022.

NOVAES, Marina. Governo atinge a maior reprovação em 27 anos na pesquisa CNI-Ibope. **El País Brasil**, 30 de setembro de 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/30/politica/1443619302\\_989160.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/30/politica/1443619302_989160.html)>. Acesso em: 18 jun. 2022.

OCDE. **Convención de la OCDE**. OCDE, 14 dez. 1960. Disponível em: <<https://www.oecd.org/acerca/documentos/convenciondelaocde.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2023.

OCDE. **Lançamento do Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-2017**. 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/lancamento-do-programa-de-trabalho-brasil-ocde-2016-2017.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

OCDE. **OECD 60th anniversary: a brief history**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/60-years/>>. Acesso em 22 mai. 2023a.

OCDE. **OECD takes first step in accession discussions with Argentina, Brazil, Bulgaria, Croatia, Peru and Romania**. 25 jan. 2022a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/newsroom/oecd-takes-first-step-in-accession-discussions-with-argentina-brazil-bulgaria-croatia-peru-and-romania.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

OCDE. **Organisational structure**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/structure/>>. Acesso em: 29 abr. 2023c.

OCDE. **Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil (adopted by the Council at Ministerial level on 10 June 2022)**. 10 jun. 2022b. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>>. Acesso em 25 jun. 2022.

OCDE. **Topics**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/>>. Acesso em: 29 abr. 2023b.

PAÍS PRECISA retomar negociações internacionais para aumentar participação no comércio global. **Agência de Notícias da Indústria**, 15 de outubro de 2013d. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/pais-precisa-retomar-negociacoes-internacionais-para-aumentar-participacao-no-comercio-global/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

PANNUNZIO, Antonio Carlos. **Projeto de Decreto Legislativo N° 01630, de 2005**.

Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=300251](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=300251)>. Acesso em 13 mai. 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 64, n. 1, p. 1-18, 2021.

PEREIRA, Lia Baker Valls. Acordo Mercosul-União Europeia: o que esperar? **Blog do IBRE/FGV**, 26 ago. 2019. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/acordo-mercosul-uniao-europeia-o-que-esperar>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

PEREIRA, Lia Baker Valls. As cadeias globais de valor e os acordos comerciais: uma solução para a expansão das manufaturas? In: NEVES, Leonardo Paz. **Dossiê: A inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor**. CEBRI, vol. 2, p. 26-30, 2014.

PERES, Bruno; MARCHESINI, Lucas. Presidente da CNI cobra reformas do governo Dilma em ato no Planalto. **Valor Econômico**, 05 de abril de 2016. Disponível em:

<<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/04/05/presidente-da-cni-cobra-reformas-do-governo-dilma-em-ato-no-planalto.ghtml>>. Acesso em 20 jun. 2022.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Em favor da adesão do Brasil à OCDE**. 2017. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/em-favor-da-adesao-do-brasil-a-ocde/>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PRESIDENTE da CNI reforça importância do apoio do Japão à entrada do Brasil na OCDE. **Agência de Notícias da Indústria**, 29 jul. 2019e. Disponível em:

<<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/presidente-da-cni-reforca-importancia-do-apoio-do-japao-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>>. Acesso em 23 mai. 2023.

PUFF, Jefferson. Aliados de Dilma e Aécio divergem sobre Mercosul e comércio exterior. **BBC Brasil**, 18 out. 2014. Disponível em:

<[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141014\\_eleicoes2014\\_politica\\_externa\\_mercosul\\_jp](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/10/141014_eleicoes2014_politica_externa_mercosul_jp)>. Acesso em: 11 jun. 2023.

RAMOS, Leonardo *et al.* Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da Política Externa Brasileira em um contexto de virada conservadora. In: LECHINI, Glady; MORASSO, Carla (Orgs.). **Auge y ocaso de los emergentes em el siglo XXI: ¿Cambios sistémicos, domésticos**

o cosméticos? Rosário: UNR Editora, 2020, p. 12-29.

RESENDE, Thiago; PERES, Bruno. Combinação de crise econômica e política é “fatal” para Dilma, diz CNI. **Valor Econômico**, 30 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/09/30/combinacao-de-crise-economica-e-politica-e-fatal-para-dilma-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 16 jun. 2022.

RIBEIRO, Stênio. Empresário mineiro é eleito para a presidência da Confederação Nacional da Indústria. **Agência Brasil**, 12 mai. 2010. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-05-12/empresario-mineiro-e-eleito-para-presidencia-da-confederacao-nacional-da-industria>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

RICUPERO, Rubens. “Estamos colhendo a humilhação pública depois de todo festejo”. **IstoÉ**, 11 out. 2019. Disponível em: <<https://www.rubensricupero.com/entrevistas/estamos-colhendo-a-humilhacao-publica-depois-de-todo-festejo/>>. Acesso em 15 jan. 2023.

RITTNER, Daniel. “Situação hoje é de caos completo e descrédito”, diz presidente da CNI. **Valor Econômico**, 30 mar. 2016b. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/coluna/situacao-hoje-e-de-caos-completo-e-descredito-diz-presidente-da-cni.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

RITTNER, Daniel. CNI pede mudança de governo em carta a deputados. **Valor Econômico**, 14 abr. 2016c. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/04/14/cni-pede-mudanca-de-governo-em-carta-a-deputados.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

RITTNER, Daniel. CNI: 'Mais importante que o resultado do impeachment é o dia seguinte'. **Valor Econômico**, 29 de março de 2016a. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/03/29/cni-mais-importante-que-o-resultado-do-impeachment-e-o-dia-seguinte.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RITTNER, Daniel; COSTA, Raymundo. Andrade, da CNI, defende impeachment. **Valor Econômico**, 14 de abril de 2016a. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/04/14/andrade-da-cni-defende-impeachment.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ROBSON Braga de Andrade defende acordo de livre comércio entre Brasil e Estados Unidos. **Agência de Notícias da Indústria**, 14 de novembro de 2013c. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/robson-braga-de-andrade-defende-acordo-de-livre-comercio-entre-brasil-e-estados-unidos/>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

RODRIGUES, Azelma. Brasil Maior recoloca indústria como eixo do desenvolvimento, diz CNI. **Valor Econômico**, 02 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2011/08/02/brasil-maior-recoloca-industria-como-eixo-do-desenvolvimento-diz-cni.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de Interesse e Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 23, n. 1, p. 167-196, jan/jun. 2001.

SANTOS, Chico. Brasil na OCDE: esperanças e controvérsias. **Conjuntura Econômica**, p. 54-63, abr. 2018.

SARAIVA, Miriam G. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**, vol. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Celio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. In: CARNEIRO, Ricardo *et al.* (Orgs). **Para Além da Política Econômica**. São Paulo: Editora UNESP, 2018, p. 127-170.

SINGER, André. Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, vol. 102, p. 39-67, jul. 2015.

SINGER, André. The Failure of Dilma Rousseff's Developmentalist Experiment: A Class Analysis. **Latin American Perspective**, vol. 47, n. 1, p. 152-168, jan. 2020.

SINHA, Aseema. Understanding the 'crisis of the institution' in the liberal trade order at the WTO. **International Affairs**, vol 97, n. 5, p. 1521-1540, 2021.

THORSTENSEN, Vera *et al.* O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador? In: THORSTENSEN, Vera *et al.* **O Brasil a Caminho da OCDE: Explorando Novos Desafios**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda, 2020, p. 10-43.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 16, p. 5-17, jan/abr. 2014.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas; GUTIERRE, Leopoldo. O Brasil nas cadeias globais de valor. In: NEVES, Leonardo Paz (Org). **Dossiê: A inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor**. CEBRI, vol. 2, p. 66-80, 2014.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago (Orgs). **O Tratado da Parceria Transpacífico (TPP)**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda, 2017.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago, ARIMA JÚNIOR, Mauro. Introdução. In: THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago (Orgs). **O Tratado da Parceria Transpacífico (TPP)**. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda, 2017, p. 11-51.

TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**, São Paulo, vol. 90, p. 243-270, 2013.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial, indústria e exportações: vamos voltar a falar de produtividade e competitividade? In: CASTRO, Ana Célia (Org). **Desenvolvimento em**

**debate**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, vol. 2, p. 81-104, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. **Trade and foreign policy in Brazil's negotiations with develop countries**. Out. 2001. Disponível em: <[http://www.ecostrat.net/cont\\_pedro.html](http://www.ecostrat.net/cont_pedro.html)>. Acesso em: 20 mai. 2023.

VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto M. A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior: relatório preliminar. **Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX**, p. 1-63, fev. 2002.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. A política externa brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília”? In: **Liderança e Responsabilidade na Nova Agenda Internacional do Brasil**. CEBRI, p. 2-32, ago. 2010.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. Economia Política da Política Comercial Brasileira. In: NETO, Walter Antonio Desiderá, *et al* (Orgs). **Política Externa Brasileira em Debate: Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008**. Brasília: IPEA e FUNAG, p. 83-101, 2018.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A Agenda e os Desafios da Adesão do Brasil à OCDE. **Breaking News – CEBRI**, vol. 9, ago. 2017.

WATANABE, Marta. Países do TPP são 35% da exportação brasileira de manufatura, diz CNI. **Valor Econômico**, 05 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2015/10/05/paises-do-tpp-sao-35-da-exportacao-brasileira-de-manufatura-diz-cni.ghtml>>. Acesso em 18 abr. 2022.

ZAIA, Cristiano; MOURA E SOUZA, Marcos de. Temer reúne-se com entidades empresariais. **Valor Econômico**, 28 abr. 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/04/28/temer-reune-se-com-entidades-empresariais.ghtml>>. Acesso em 20 mai. 2023.