

O CONGRESSO E A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR*

MARIA REGINA SOARES DE LIMA
FABIANO SANTOS

A política externa e, especialmente, a de comércio exterior são objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo. Existem pelo menos três bons motivos para a delegação. Em primeiro lugar, por ser matéria especialmente sensível a pressões distributivas, setores econômicos, grupos de produtores, sindicatos têm interesse em criar obstáculos à importação de bens competitivos. É fácil perceber que se tais interesses são atendidos sem qualquer cuidado com as preferências dos consumidores, certamente estes pagarão caro por produtos de baixa qualidade. A solução de delegar poderes ao Executivo surge como freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades. Em segundo lugar, o tema da política de comércio exterior envolve conhecimento especializado, ademais de constante averiguação de indicadores e evidências. É razoável que deputados desprovidos de *expertise* no assunto tenham dificuldades em opinar sobre o mérito de questões relativas à câmbio, balança comercial, balanço de pagamentos, preços de bens e serviços no exterior, taxa de juros interna e externa. Por isso, o melhor a fazer é delegar

* Este artigo é uma versão modificada de trabalho apresentado pelos autores no XXI Encontro da Latin American Studies Association (LASA), Chicago, Illinois, 24-26 de setembro de 1998, e no seminário Política Internacional e Comparada: Perspectivas Recentes no Brasil, Departamento de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 11-12 de novembro de 1999. Nós, os autores, agradecemos aos comentários de Maria Isabel Valadão Carvalho, Charles Pessanha e Wanderley Guilherme dos Santos, cabendo-nos, não obstante, inteira responsabilidade pelo resultado final do texto.

autoridade para decidir sobre tais temas a agentes possuidores de vantagens informacionais comparativas. Finalmente, um terceiro motivo para a delegação refere-se ao problema da estabilidade das decisões. A política de comércio exterior envolve a posição do país face a outras nações com as quais estabelece-se barganhas sobre compra e venda de bens e serviços. Isto quer dizer que modificações na legislação interna afetam a credibilidade da nação frente à comunidade internacional. Por isso, alteração, emenda, veto e rejeição de acordos, atos e tratados podem ser altamente danosos para a sociedade em geral, uma vez que sanções unilaterais de países atingidos pelo processo legislativo interno afetarão grupos e indivíduos outros que não os decisores. Ocorre que o Legislativo é um corpo cujo membros representam interesses diversos. É alta, conseqüentemente, a probabilidade de que deputados e senadores desejem modificar e, eventualmente, anular decisões de política externa que potencialmente prejudiquem suas bases eleitorais. A delegação de tarefas para o Executivo parece, então, a melhor forma de garantir a estabilidade das decisões atinentes ao comércio exterior.

Mas delegação não significa necessariamente abdicação, vale dizer, é perfeitamente possível a um agente delegar poder e, ao mesmo tempo, atingir resultados políticos satisfatórios¹. A história brasileira recente é um exemplo de como a delegação de poder decisório do Congresso para o presidente em política de comércio exterior pode significar a obtenção de ganhos mútuos por parte dos atores políticos. Tome o caso da industrialização no pós-guerra. Pode-se dizer que durante muito tempo, o modelo de crescimento econômico adotado pelo país foi fruto de um pacto de delegação do Legislativo em favor do Executivo, na medida em que industrialização e nacionalismo econômico eram políticas apoiadas tanto por presidentes quanto por maiorias congressuais ao longo da República de 46. Não foi por outro motivo que o modelo de substituição de importações acabou consagrado com a aprovação pelo Congresso Nacional da lei tarifária durante o governo JK. É razoável, neste sentido, afirmar que naquele período a coalizão partidária que detinha a maioria no Legislativo brasileiro desejava ver implementado o programa de desenvolvimento propugnado pelo Executivo, e a política de comércio exterior

¹ Para uma boa apresentação e discussão sobre o problema da delegação ver Kiewiet e McCubbins (1991).

era sua peça fundamental, baseado que foi na proteção dos produtores locais da competição externa.

Desde fins dos anos oitenta, todavia, a política tarifária e a relutância do país em abrir sua economia à importação deixam de servir ao objetivo primeiramente estabelecido, isto é, de instrumento de política de industrialização, tal como consagrado pelo Congresso em fins dos anos cinqüenta. No governo Sarney, a política tarifária foi utilizada para superar as crises do balanço de pagamentos e, produzir os *superavits* comerciais necessários para o pagamento do serviço da dívida externa. A distância entre Legislativo e Executivo no âmbito da política de comércio exterior aumentou com o quadro de superinflação. Então, a política tarifária passou a ser utilizada para conter a alta de preços internos. Diminuição de tarifas, abertura comercial, retorno à política de proteção passaram a se alternar ao sabor das conveniências do presidente e sua equipe, nada restando ao legislador senão assistir passivamente, ou pressionar de forma direta as instâncias burocráticas como medida extremada de manutenção de privilégios setoriais ou regionais.

A implicação mais importante destas mudanças ao longo dos anos é que a antiga delegação congressual para que o Executivo promovesse uma política industrial baseada na substituição de importações deixou de definir os objetivos da ação governamental no âmbito da política de comércio exterior. Por outro lado, a centralização das decisões no Executivo teve como efeito mais visível a falta de controle democrático sobre as decisões governamentais no âmbito da política de comércio exterior.

A partir de início dos anos noventa emerge outro fenômeno que altera inteiramente o significado do antigo modelo de crescimento baseado na substituição de importações, alteração que, de novo, afeta a natureza do jogo político entre Congresso e presidente. Trata-se da globalização e seus efeitos em termos da autonomia perdida pelos governos das nações modernas, autonomia pressuposta para determinar a natureza das políticas econômicas perseguidas internamente. A ameaça às instituições políticas democráticas representada pela globalização das economias nacionais tem sido ressaltada por analistas de diferentes persuasões teóricas e metodológicas.

Cada vez mais a ordem internacional está sendo estruturada por decisões de organizações econômicas internacionais sobre as quais os cidadãos nacionais não têm qualquer controle, muito menos qualquer possibilidade de oposição. Da mesma forma, representantes políticos nacionais tomam decisões cujos efeitos, muitas vezes, vão além dos limites territoriais de seus respectivos Estados, atingindo um número indetermina-

do de terceiros países. Estudos comparados de instituições políticas têm demonstrado que a causa principal do *mandate unresponsiveness* na política latino-americana recente, por exemplo, é antes resultado do conflito entre eleitores e mercado sobre a política econômica, do que consequência das características dos sistemas eleitorais e partidários dos países da região (Stokes, 1997). Concordando com estas argumentações, avaliações dos resultados da Rodada Uruguai, no âmbito do GATT/OMC apontam para uma tendência que parece estar se tornando dominante no regime de comércio internacional: a indução multilateral à harmonização de políticas nacionais, não apenas em temas econômicos, como serviços e propriedade intelectual, mas *issues* como proteção do meio ambiente e respeito a cláusulas sociais (Pereira, 1998).

Nosso ponto de partida é o de que a globalização econômica pode ser vista como fenômeno multifacetado e, assim, seus efeitos não são necessariamente lineares e unívocos. Dois argumentos podem ser alinhados para sustentar esta posição: as características da evolução institucional em que os momentos de mudança se definem exatamente pela existência de vários equilíbrios possíveis e o papel das instituições nacionais que filtram os impactos das mudanças no plano nacional. As mudanças globais não necessariamente levam à decadência das instituições políticas democráticas, assim como não necessariamente garantem a convergência em uma direção de economias de mercado e democracia representativa. Em outras palavras, neste texto demonstramos a validade teórica de se pensar a relação entre globalização, mudanças no comércio exterior e instituições democráticas com o intuito de ampliar a *accountability* dos governos no âmbito da política de comércio exterior. Por conseguinte, o argumento possui natureza eminentemente normativa.

Mais especificamente, argumentamos que as mudanças na inserção econômica do Brasil, em função de opções de política econômica, em especial a liberalização comercial posta em prática a partir dos anos 90, configura oportunidade também para a ampliação da prática democrática no país. E isto pela via da política de comércio. Pelo mesmo motivo, o *paper* caminha em direção contrária à literatura sobre globalização e reforma econômica. Primeiramente, porque sugerimos que a mudança na inserção internacional do país representa uma oportunidade impar para uma modernização do processo decisório da política de comércio exterior. Em segundo lugar, porque o sentido da reforma institucional intuído do trabalho vai de encontro a maior parte das análises sobre reformas estruturais nos países em desenvolvimento.

Na literatura sobre reformas econômicas observa-se uma divisão de trabalho entre economistas e cientistas políticos. Os primeiros buscam a resposta de porque políticas públicas ineficientes foram adotadas no passado, sugerindo quais reformas podem garantir resultados econômicos superiores no presente. Já os especialistas políticos estão preocupados com as fontes de oposição às reformas econômicas e em identificar os requisitos políticos para a implementação bem sucedida destas reformas. Neste último aspecto, tende a predominar a sugestão de desenhos institucionais que assegurem uma autoridade executiva forte. Duas conseqüências positivas para a formação de políticas públicas são aduzidas de instituições executivas não limitadas. Em primeiro lugar, tais configurações diminuiriam os pontos de veto, característicos de sistemas fragmentados de decisão, aumentando a probabilidade de implementação de reformas que, por sua natureza, geram resistência dos setores por elas negativamente afetados. Por outro lado, garante-se maior coerência às políticas adotadas, uma vez que a concentração da autoridade contribuiria para solucionar os problemas de coordenação internos ao governo.²

A reforma do processo decisório defendida por nosso texto caminha na direção oposta. Propomos rever o procedimento decisório no âmbito da política de comércio exterior no sentido de ampliar a participação do Congresso e reduzir os graus de liberdade do Poder Executivo. Em outras palavras, defendemos o argumento de que a atual configuração institucional no âmbito de tal política, e justamente por conta do fenômeno da globalização, se afasta do espírito da delegação constitucionalmente estabelecida, com graves prejuízos, não apenas para os setores atingidos no curto prazo, mas para a sociedade brasileira como um todo. Utilizaremos, na próxima seção, um modelo simples espacial para demonstrar as condições em que a delegação se transforma em abdicação no caso da política de comércio exterior, bem como apontar porque o papel meramente ratificador do Congresso deixa de ser eficiente em uma economia globalizada. Em seguida, para efeito de ilustração do argumento, apresentamos um pequeno histórico das mudanças ocorridas na política de comércio exterior desde a implantação do modelo de substituição de impor-

² Para as diferenças entre as preocupações de economistas e cientistas políticos, ver Bates e Krueger (1993). Uma resenha crítica da literatura sobre reformas institucionais é encontrada em Pereira (1997). Na mesma direção da perspectiva por nós adotada, ver Stark e Bruszt (1998).

tações. Finalmente, nas conclusões sugerimos alguns dos benefícios, para uma política de comércio exterior liberalizante, de uma mudança do desenho constitucional corrente.

CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS DO PODER RATIFICADOR

O artigo 49, inciso II, da Constituição de 88, quando define as atribuições do Poder Legislativo, estabelece que este é encarregado de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos, ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Brasil, 1988, p.47). Ratificando o que reza aquele artigo, o artigo 84, em seu inciso VIII, afirma que cabe privativamente ao presidente da República celebrar tratados, acordos ou atos internacionais “sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (Brasil 1988, p. 67). Qual o significado político de tais regras constitucionais? Melhor dizendo, que tipo de políticas (*outcomes*) pode-se esperar como resultado de tal arranjo? É importante notar, primeiramente, que se, por um lado, a política externa é atribuição do Executivo, por outro, nada pode ser feito que não esteja de acordo com as preferências da maioria dos legisladores. É possível demonstrar, todavia, que o processo decisório relacionado ao comércio exterior pode atender exclusivamente aos interesses da presidência da República, impondo perdas significativas ao legislador mediano.³

Como veremos na seção seguinte, tal desenho constitucional não implicava nenhum prejuízo enquanto a política de comércio exterior não sofresse alteração. De forma mais precisa, o problema da delegação não é relevante para o legislador enquanto o *status quo* for a solução de equilíbrio. Ocorre, contudo, que o contexto de formulação daquela política se modifica, o que impôs constantes desvios da política protecionista defendida por sucessivos governos desde os anos 50.

Delegação ou abdicação?

Investigamos, a seguir, se o modo pelo qual é feita a delegação de poderes assegura ao mandante a minimização das perdas de agenciamento. Dito de outra forma, como interpretar a escolha constitucional pro-

³ Para uma exposição sucinta e clara de porque a posição do legislador mediano sempre representa a posição vencedora de um corpo deliberativo, ver Ordeshook (1992).

movida pelos constituintes de 88 com relação à política externa? Trata-se de um caso de delegação ou abdicação? O argumento a seguir defende a hipótese da abdicação.

Considere o seguinte cenário inicial: um presidente é eleito por ter sido um dos principais responsáveis por um programa bem sucedido de estabilização da economia após décadas de inflação crônica. É eleito, ademais, com o apoio de coalizão partidária localizada do centro para a direita do espectro político. Neste contexto, a política de comércio exterior é vital para o a estabilização da economia. Entre outros motivos, sabe-se que a constante elevação dos preços de bens e serviços advinha da alta margem de proteção concedida aos produtores domésticos e conseqüente restrição à entrada de produtos internacionais no país. A abertura comercial torna-se, portanto, importante instrumento de redução ou manutenção de preços internos. Com isso, estamos afirmando também que o *status quo* representa uma situação incômoda para o presidente. Alguma forma de alteração é desejada no sentido de maior exposição da economia ao mercado internacional.

Em tal configuração é realista admitir as premissas que se seguem:

Premissa 1: *as preferências do presidente com relação à política de comércio exterior divergem da opinião mediana quer de sua base de apoio no Congresso, quer do legislador mediano, isto é, a posição majoritária do parlamento após considerar as preferências da oposição.* Isto ocorre pelos seguintes motivos: o presidente é eleito por uma *constituency* nacional, por isso, se sente responsável pelo desempenho agregado da economia. Qualquer alta dos preços será intensamente combatida por um presidente eleito nas condições inicialmente estabelecidas. Além disso, o presidente responde diretamente à *constituency* externa. Vale dizer, suas preferências são afetadas pelas pressões advindas dos parceiros internacionais reais ou potenciais. Por último, há que considerar suas próprias convicções políticas. Eleito por uma coalizão de centro direita, o presidente é naturalmente mais sensível a elevação de preços do que à desaceleração do crescimento econômico.

Premissa 2: *os parlamentares são mais sensíveis ao desaquecimento da economia local que ocorre como conseqüência da maior competição externa.* Em várias ocasiões, é razoável supor que o aumento da competitividade leva, em última instância, ao aperfeiçoamento dos processos de produção internos com a ampliação da produtividade e melhor relação insumo/produto. Todavia, os impactos positivos da abertura só ocorrem quando há grande mobilidade e abundância de insumos para a reestruturação da economia local. Se não for este o caso, isto é, se a economia local sofrer de escassez e pouca mobilidade de insumos, então, a abertura com-

ercial pode gerar perdas significativas de bem-estar para a comunidade local nos curto e médio prazos (Correa 1996). Este *feedback* a respeito das condições locais de produção e comércio e, portanto, dos impactos efetivos da abertura sobre o bem estar da população, só mesmo o representante local pode oferecer. Em geral, o Executivo trabalha com visão panóptica da realidade social, sendo a percepção das micro condições locais atribuição do representante político.

Premissa 3: *os legisladores diferem quanto ao grau de protecionismo que gostariam de ver aprovado, seja em termos de tarifas de importação, ou barreiras não tarifárias.* Os parlamentares da base de apoio do governo são mais sensíveis à inflação e, por isso, admitem maior abertura comercial. Os parlamentares de oposição são mais sensíveis ao desemprego, por isso, preferem um nível maior de proteção.

Premissa 4: *tanto os parlamentares da situação, quanto os da oposição são sensíveis às sanções econômicas eventualmente impostas pelos grandes parceiros comerciais como forma de pressão para que o país elimine restrições consideradas “unfair” ou modifique políticas impeditivas ao comércio internacional.* Isto é compreensível na medida em que os efeitos imediatos das sanções incidem sobre produtores de bens e serviços para exportação. Se a sanção implica fechar mercado para estes produtos, então isto afeta negativamente as regiões onde estão instalados estas indústrias. Em suma, sanções internacionais são um custo significativo para os legisladores de qualquer espectro político.

Uma vez de acordo com as premissas, observe-se a figura 1 onde as preferências de presidente, parlamentares situacionista e de oposição estão expostas ao longo de um *continuum*.⁴ Na extremidade à esquerda, encontra-se a posição mais radical possível de abertura comercial. Suponha que o grau zero de proteção em todas as dimensões da política externa não seja defendida por nenhum ator político relevante. Admitindo alguma forma de restrição, mas próximos desta extremidade estão localizados o presidente e seu ministério (ponto P). Logo à direita, vemos a posição do legislador mediano da coalizão governista (ponto S). Como estabelecido pelas premissas 2 e 3, tal legislador é mais sensível do que o presidente à perda de bem estar local, embora concorde com a política de abertura comercial como instrumento de estabilização da economia.

Na extremidade à direita da figura, encontra-se a posição de autarquia total. Admita que uma política de protecionismo tendendo para o infinito não encontra defensor relevante. Logo à esquerda, entretanto, observa-se a posição do parlamentar mediano de oposição (O). Além de sensível às deman-

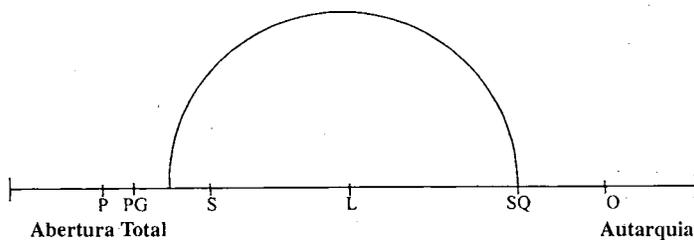


Figura 1

das locais por proteção, tal legislador também é ideologicamente comprometido com uma visão da economia razoavelmente bem protegida da competição externa. À sua esquerda, finalmente, está localizado o legislador mediano (L). Ele simboliza a posição majoritária do parlamento. Embora sensível aos interesses dos consumidores, demandantes de produtos baratos e eficientes, ele também se preocupa com o problema da mobilidade e escassez de insumos a nível local, condição para que a abertura comercial produza efetivamente conseqüências positivas sobre o bem estar da população. Na medida em que as decisões de política de comércio exterior se afastam desta posição, a delegação de autoridade se torna cada vez mais ineficiente, o que faz com que nos aproximemos cada vez mais da abdicação.⁵

Finalmente, é preciso indicar a posição do *status quo*. Suponha que a economia ainda possui inúmeros mecanismos de proteção por conta da herança do modelo de substituição de importações. É possível que vários mecanismos protecionistas, notadamente os tarifários, já tenham sido removidos. Contudo, o uso de instrumentos tarifários não é o único tipo de regulação relevante no comércio exterior. Barreiras não tarifárias, como subsídios, leis anti *dumping*, regulamentação do mercado de trabalho também implicam proteção para os produtores nacionais, o que as tornam objeto de eventuais alterações por parte de um presidente pressionado pelo ator externo. Assim sendo, o *status quo*, ou ponto de reversão, encontra-se

⁵ A configuração de preferências acima representa razoavelmente bem a situação atual em países como o Brasil e demais latino-americanos que passaram por períodos de inflação muito alta e estão modificando sua inserção econômica internacional. De modo geral, os Executivos estão preocupados com a manutenção da estabilidade macroeconômica e com a liberalização comercial. O grau de resistência à abertura econômica é função do grau de sucesso do modelo econômico prévio.

à direita não só do presidente, mas também do legislador mediano (ponto SQ). Isto quer dizer que é possível alguma modificação na política sem que as preferências deste sejam traídas. Entretanto, a figura indica que a partir de certo momento ele prefere o ponto de reversão à políticas localizadas no interior da curva de indiferença do presidente. Sabe-se, ademais, que para o caso de uma política definida exclusivamente pelo Congresso, esta coincidirá com o ponto L.

A questão é saber como decisões de política externa podem se afastar das preferências do legislador mediano se a Constituição de 88 determina que tais medidas, para terem validade, devem passar pelo crivo do Congresso? Não é verdade que, sendo o Legislativo um poder ratificador da política, a decisão resultante deva necessariamente recair no interior da curva de indiferença do legislador mediano? Inicialmente, é fácil verificar que este não é caso se lembrarmos da premissa 4. Tal premissa estabelece que os custos da sanção econômica são significativos para o legislador mediano. O que isto quer dizer?

Imagine que o presidente se considere como o responsável pela definição do bem-estar da nação e, desta forma, acredite que em assuntos relativos à política de comércio exterior sua opinião sempre coincide com o “interesse nacional”. Neste caso, qualquer preferência parlamentar que não seja idêntica à sua será considerada dogmatismo liberal, caso esteja localizada à sua esquerda, ou derivada de um comportamento *rent seeker* de representantes vinculados a produtores nacionais ineficientes que demandam proteção. Assim sendo, é natural imaginar que o presidente tente explorar sua condição de iniciador da política para forjar uma posição do legislador mediano em favor de suas preferências. O que se pode prever em tal situação?

O presidente procurará maximizar sua utilidade apresentando uma proposta que esteja no interior da curva de indiferença do legislador mediano da coalizão governista (S) e a mais próxima possível de seu ponto ideal. Tal proposta corresponde ao ponto PG (proposta do governo) da figura. É fundamental notar que o presidente não a apresenta para que o Legislativo a aprecie. Ele toma a decisão em fóruns internacionais, negociando acordos multilaterais ou bilaterais com parceiros comerciais, ou reduzindo unilateralmente tarifas de importação de produtos estrangeiros. Quando isto ocorre, a posição do país já está de alguma maneira comprometida. Vale dizer, caso o Congresso rejeite o acordo, porque suas implicações políticas se encontram fora da curva de indiferença do legislador mediano, é bem provável que o país incorra nos custos decorrentes de

sanções comerciais impostas pelos parceiros comerciais dominantes. Parte dos legisladores tentará de todo modo evitar este resultado, ratificando finalmente o acordo firmado pelo presidente no início do jogo.

Maneira alternativa, porém não menos relevante, de se perceber porque é difícil para o Congresso rejeitar acordos firmados *ex ante* pelo Executivo em fóruns internacionais tem que ver com a própria dinâmica legislativa. Imagine uma situação diversa em que o presidente precisasse de aprovação parlamentar para uma política qualquer antes de partir para a negociação externa. Quando o proponente se torna o principal interessado no apoio congressional, sobre ele incidem os custos de organização da ação coletiva no interior do Legislativo tendo em vista aprovar a política, seja qual for o seu conteúdo. Todavia, se ao proponente é dada a prerrogativa de decidir por antecipação, como é o caso da política de comércio exterior brasileira, os custos de organizar a rejeição passam a ser de quem se opõe à decisão tomada inicialmente em fórum estranho ao Congresso⁶.

Isto quer dizer que as posições do presidente, de iniciador da política, e a do Congresso, de mero ratificador *ex post facto*, geram um equilíbrio em que o legislador mediano é obrigado a acatar as políticas negociadas pelo Executivo em fóruns internacionais, a despeito de estarem para além de sua curva de indiferença. Acreditamos que desta forma, fica claro o motivo pelo qual a atual configuração institucional do processo decisório da política de comércio exterior caracteriza uma situação mais próxima da abdicação do que da delegação de autoridade.

Podemos agora especular sobre um importante efeito colateral da abdicação, qual seja, o da instabilidade das decisões. Em primeiro lugar, seria ingênuo imaginar que os atores econômicos prejudicados pela abertura assistam à sua decadência passivamente. É natural que tais atores procurem proteger seus negócios por intermédio de alguma forma de pressão sobre os decisores. Como vimos, os decisores estão localizados unicamente no Executivo. Então, a demanda e oferta de proteção serão feitas exclusivamente no âmbito da burocracia, longe dos olhos do público mais amplo. O custo da proteção para o burocrata é bem menor do que para o parlamentar no Congresso. Isto porque o Legislativo é um corpo coletivo e suas decisões dependem da adesão de pelo menos a maioria da casa.

⁶ Este argumento se encontra em Figueiredo e Limongi (1995). A diferença é que estes autores o utilizam para analisar os efeitos estratégicos da medida provisória, e não, como é o nosso caso, para a política de comércio exterior.

Como veremos adiante, no processo de abertura comercial em curso no Brasil, acesso privilegiado aos “corredores” dos anéis burocráticos e uma boa justificativa para o retorno à proteção são os únicos ingredientes necessários para a aquisição da medida protecionista demandada. Qual o resultado esperado de tal processo? Certamente, podemos esperar uma certa instabilidade nas decisões relativas ao comércio exterior. Reduções unilaterais de tarifas, adoção de medidas liberalizantes se alternam com legislação protecionista que beneficia setores e produtos específicos de acordo com o maior ou menor poder de pressão dos grupos econômicos que demandam proteção. Em outras palavras, aquilo, ou pelo menos um dos fenômenos, que se queria evitar delegando autoridade decisória para o Executivo, instabilidade das decisões, retorna pela “porta traseira” por conta do desenho institucional da delegação.

Em suma, o processo decisório da política exterior se caracteriza pela abdicação de autoridade do Congresso para o Executivo. Três efeitos importantes podem ser esperados como *policy outcomes*: a) uma política distante do ponto ideal do legislador mediano; b) instabilidade das decisões ditada pelo jogo de pressões intraburocráticas; e c) favorecimento a grupos e setores específicos sem qualquer forma de controle horizontal ou vertical.

A MATRIZ INSTITUCIONAL

A interpretação que propomos da história da política de comércio exterior no Brasil do pós-guerra a caracteriza como um caso de transição, lenta, gradual e inesperada de um sistema de delegação para a abdicação congressional. Vale dizer, se no início do processo percebe-se que o Congresso desempenha papel relevante para o sucesso da política, gradualmente tal função se converte em mero poder ratificador. A ênfase no aspecto inesperado de tal passagem implica dizer que a abdicação não surge como ato de vontade ou de um contrato entre Legislativo e presidência, mas sim que mudanças no cenário político e econômico em diferentes momentos do tempo acabaram por gerar uma situação em que o primeiro se vê inteiramente alijado do processo decisório no âmbito da política de comércio exterior. As implicações normativas de tal configuração serão tratadas na última seção.

O modelo de substituição de importações como delegação congressional

Na estratégia de crescimento econômico segundo o modelo de substituição de importações, a política de comércio exterior serviu fundamentalmente a objetivos de política industrial. Vale dizer, o controle das importações, mediante ajustes no câmbio e nas tarifas, teve por objetivo proteger e estimular o crescimento econômico brasileiro. É importante lembrar que este modelo de crescimento foi sancionado pelo Congresso Nacional ao aprovar, em 1957, a lei de Tarifas e dos Similares, pela qual o Legislativo delegou ao Executivo a autoridade de implementar a política industrial mediante a instituição do controle seletivo das importações.⁷ As agências burocráticas em favor das quais ocorre a transferência de autoridade decisória foram a Sumoc, no plano normativo e no controle da política cambial, a Cacex, no plano executivo e a Comissão de Política Aduaneira (CPA).

A aprovação da lei de Tarifas e de Similares por um Congresso majoritariamente defensor do desenvolvimento industrial, não apenas criou os instrumentos de proteção à indústria nacional da importação de similares localmente produzidos, como induziu e direcionou o investimento externo para a indústria. Neste contexto de delegação congressional, foram geradas as condições políticas necessárias para a convivência harmoniosa entre Estado, capital nacional e internacional, modelo que presidiu a industrialização brasileira até praticamente os anos 90.⁸

Esta estratégia de desenvolvimento, ademais, definiu as diretrizes adotadas pelos agentes diplomáticos no âmbito da política externa. Vale dizer, tais agentes também procuravam representar, através de sua posição negociadora, os interesses da coalizão político-congressual industrialista. No campo multilateral, primeiramente na Unctad e posteriormente no Gatt, a diplomacia comercial defendeu a reforma do comércio mundial centrada na inclusão de uma norma de não reciprocidade, como regra de conduta nas relações entre países economicamente desiguais, e a instituição de tratamento diferencial e compensatório para os países em desenvolvimento. É importante notar, neste sentido, que a agenda externa não representava nenhuma forma de ameaça aos termos da delegação congressional, uma vez que

⁷ Lei 3244 de 14 de agosto de 1957. O processo de delegação de autoridade do Congresso ao Executivo para implementar a política industrial é analisado por Lafer (1970).

⁸ Para análise da cooperação do Congresso e JK em favor da política de industrialização, ver Carvalho, 1977, Lafer (1970) e Santos, 1987.

os pontos tratados não implicavam modificações relevantes no plano interno. O tema mais saliente da agenda Norte-Sul que se configurou no início dos 60 foi a questão das barreiras à exportação de produtos primários e manufaturados nos mercados do Norte. No plano operacional, este se traduziu na demanda por tratamento tarifário preferencial às exportações do Terceiro Mundo, por via de um Sistema de Preferências Generalizado, bem como na defesa de exceções às normas do regime de comércio para os países em desenvolvimento, especialmente a utilização pelos últimos de políticas restritivas às importações (Abreu, 1992; e Lima, 1986).

Pode-se dizer, por conta disso, que a agenda da política externa brasileira respeitou integralmente os limites estabelecidos pela política industrialista dos anos 50. Se é verdade, por um lado, que a tradição constitucional brasileira tem sido a de transferir a condução das relações exteriores ao Executivo, por outro, é também correto afirmar que durante a vigência do modelo de substituição de importações, aquela transferência se traduzia em genuína delegação, pois a posição negociadora dos representantes diplomáticos brasileiros expressava, em última instância, a política de comércio exterior sancionada pelo Congresso. A principal característica do marco institucional da política de substituição de importações era, em suma, a consistência entre os planos constitucional e o legislativo. Neste contexto, o presidente, de fato, representava o interesse nacional.

A política de comércio exterior no período autoritário: rumo à abdicação

A partir do golpe militar de 1964, uma série de mudanças no cenário político e econômico modifica o significado da política de comércio exterior, assim como os termos da delegação congressional dos anos 50. Fatores conjunturais, internos e externos, agem de forma combinada, transformando o antigo sistema de delegação em abdicação do Legislativo em favor do Executivo. É relevante observar que esta transição ocorre sem que nenhum ator político assim o desejasse.

Com o fim da democracia representativa, a capacidade decisória do Congresso reduz-se drasticamente. Não houve, entretanto, modificação imediata no modelo de substituição de importações. Isto quer dizer que, apesar da eliminação da competição política e da autonomia do Legislativo, os militares, defensores de longa data de um projeto industrial para o país, mantiveram o sentido da delegação original em favor do Executivo. Ao contrário das experiências no Sudeste Asiático que muito cedo abandonaram aquele modelo, optando por um crescimento voltado

para fora, o governo autoritário brasileiro confirmou a opção pelo crescimento voltado para dentro.

Nem tudo, todavia, permaneceu intocado. Durante esse período, os governos militares começam a perseguir o crescimento econômico também via aumento das exportações. Uma vez que a política de fomento destas esteve subordinada, até o final dos 70, à estratégia de substituições das importações, acrescentou-se ao conjunto de instrumentos cambiais e tarifários existentes e em especial, proteção tarifária à indústria, barreiras não tarifárias e isenções tarifárias para setores alvo da política industrial e, uma agressiva política creditícia e fiscal, representada por uma série de incentivos especiais diretos e indiretos ao comércio exterior.⁹

Pode-se dizer que o objetivo de incrementar as exportações é uma novidade que acaba alterando o processo de formulação e implementação da política de comércio exterior, e com isso, o significado da delegação congressual efetuada nos anos 50. A estrutura decisória do período militar combinou insulamento burocrático e centralização decisória nas questões normativas e regulatórias, ademais de razoável porosidade do Estado aos vários interesses empresariais. O acesso aos órgãos estatais foi facilitado pela existência de inúmeras arenas burocráticas de execução da política, em especial com a montagem daquele complexo de isenções, incentivos e subsídios às atividades exportadoras.

A diplomacia comercial, desenvolvida agora no âmbito do GATT, permaneceu pautada pela defesa das teses terceiro mundistas da não reciprocidade e do tratamento diferenciado, sendo a promoção das exportações levada a cabo por via de um "mercantilismo benigno". Este consistiu na abertura de mercados para as exportações brasileiras de bens e serviços, em especial na América Latina e África, a partir da concessão de linhas de crédito especiais para compra de produtos brasileiros e a multiplicação de programas de cooperação cultural, técnica e econômica com países do Terceiro Mundo. Portanto, o empenho da diplomacia em incrementar as exportações não implicou mudanças significativas do *status quo* no plano interno. Durante as décadas de sessenta e setenta este é o quadro da política de comércio exterior.

⁹ Entre 1964 e 1971 haviam em operação nada menos do que 17 diferentes modalidades de incentivos fiscais e creditícios, sendo acrescentados mais seis outros tipos de subsídios às exportações nos dois anos seguintes (Lima Jr. e Lima, 1987, p. 107).

A crise financeira do Estado brasileiro, sentida de forma aguda no início da década de 80, promove o divórcio definitivo entre comércio exterior e política industrial. Este fato, combinado à diminuição das atribuições do Congresso, subverte inteiramente o significado da delegação outorgada no período desenvolvimentista. Ao longo daquela década, a política de comércio exterior deixou de ser um instrumento de fomento industrial e passou a ser utilizada primordialmente para objetivos de ajustamento do balanço de pagamentos. As restrições às importações se intensificaram, sem que fossem motivadas quer por prioridades vinculadas a projetos de industrialização, quer por demandas de proteção à bens e serviços produzidos no país. Voltavam-se, outrossim, para a promoção de volumosos superávits comerciais (Motta Veiga 1990 e Tavares de Araújo, Jr. 1990).

Nesta mesma década, parece ter ocorrido, ademais, um certo descolamento entre a política econômica, plasmada pelas restrições do ajustamento externo, e a diplomacia comercial conduzida pelo Itamarati. Enquanto os gestores da política econômica desvinculavam na prática a política tarifária da política industrial e, com isso, subvertiam o legado da delegação congressual dos anos 50, os representantes diplomáticos continuavam a formular as posições negociadoras do país no GATT com base nas premissas do modelo histórico de industrialização. Desta forma, defender melhores condições de acesso às exportações; evitar medidas de “gradação” contra o país; resguardar opções domésticas de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico refletiam objetivos remanescentes do projeto de industrialização completa, com base na Lei de Tarifas e dos Similares.

Contudo, o contexto internacional também sofre modificação fundamental. Ainda nos anos oitenta, emerge a ênfase, pelos *makers* do regime de comércio internacional (leia-se: Estados Unidos e demais países do primeiro mundo), de uma nova agenda de questões, a saber: reciprocidade nas trocas e concessões entre parceiros comerciais, tentativas de introduzir uma versão condicional da cláusula da MFN com vistas à eliminação dos *free-riders* do regime, reestruturação do sistema GATT, além da inclusão de novos temas como serviços, propriedade intelectual e investimento estrangeiro.

Para agravar o quadro de obsolescência do antigo sistema de delegação, se altera também a natureza das relações bilaterais. A imposição de sanções unilaterais pelos EUA às exportações brasileiras, em função das políticas de proteção à informática e propriedade intelectual, acabou por gerar uma aliança tácita entre os exportadores

brasileiros e a política de “fair trade” norte-americana. Embora os agentes diplomáticos percebessem tal ambiente como restritivo aos interesses dos países emergentes, o que levou a conduta externa a pautar-se por uma postura defensiva de minimização dos danos e estratégias de obstrução (Mello, 1992), no plano doméstico, os interesses agrícolas passam a apoiar a inclusão daqueles novos temas na agenda de negociação. De fato, segundo análise da posição brasileira na Rodada Uruguai do GATT: “... duas visões de política externa se confrontaram no Itamaraty e, entre 1986 e 1988, o interesse agrícola foi substituindo gradativamente o bloqueio aos novos temas como foco central da atuação brasileira na Rodada Uruguai” (Abreu, 1994, p. 21).

Balanco crítico do modelo de substituição de importações

Por quase quatro décadas a estratégia de desenvolvimento brasileira baseou-se na proteção do mercado interno, abertura ao capital estrangeiro em praticamente todos os setores industriais e planejamento estatal. É adequado dizer que a opção continuada pelo modelo de substituição de importações, complementado com uma política de estímulo às exportações a partir de meados dos 60, foi responsável pela montagem de um sistema industrial complexo e diversificado, singularizando o país, no conjunto das economias latino-americanas, como o caso mais bem-sucedido da estratégia de crescimento econômico com base naquele modelo. Os motivos pelos quais tal configuração tornou-se decadente são expostos a seguir.

Autoritarismo político. Estratégias de desenvolvimento industrial via substituição de importações tendem a tornar convergentes os interesses capital-trabalho. A lógica da composição desta aliança, que corta as fronteiras de classe, é semelhante a das coalizões protecionistas que se opõem aos interesses favoráveis à internacionalização da economia. Por isso, a participação do Poder Legislativo na definição da política de comércio exterior é tão importante. No âmbito do Congresso Nacional, por conta da visibilidade de suas decisões e a responsabilidade política dos representantes, as preferências das classes produtoras devem ser negociadas levando em consideração o interesse da sociedade mais ampla.

Contudo, a experiência brasileira com o modelo de substituição de importações ocorreu em dois contextos políticos distintos. A partir do golpe de 64, a convergência entre capital-trabalho acabou por operar apenas no âmbito do capital, mais especificamente entre os segmentos locais e os internacionais- estes últimos atraídos pelo tamanho

potencial do mercado interno brasileiro e as vantagens e incentivos patrocinados pelo Estado. Os sindicatos ficaram de fora desta coalizão e o modelo corporativo no Brasil, em vista do longo período autoritário, solidarizou fundamentalmente os interesses privados e o Estado. Em suma, a despeito do estado autoritário ter confirmado o projeto de industrialização substitutiva, os termos da delegação congressual prévia modificaram-se substancialmente. A negociação política ficou restrita ao Executivo, combinando insulamento burocrático e porosidade do Estado a interesses exclusivamente empresariais.

Crise econômica. A administração da política econômica e a crise dos 80 desvinculariam por completo política tarifária e política industrial. Vincular o nível das tarifas com o desempenho setorial da indústria era a essência do modelo de substituição de importações. Assim, sem que nenhum ator em particular o desejasse, uma vez que a conjuntura econômica sobredeterminou o divórcio entre aquelas duas políticas, a delegação congressual visando ao crescimento tornou-se anacrônica.

Mudanças no contexto internacional. O plano externo, pelas próprias características da estratégia de desenvolvimento, desempenhou papel secundário na estrutura de decisão econômica do Estado. Contudo, não deixava de ter função relevante, ainda que apenas de natureza regulatória. A participação do Brasil nas negociações comerciais tinha em vista quase que exclusivamente a defesa de certos princípios normativos de tratamento diferenciado e isenção das normas do regime de comércio mundial e sua aceitação pelos *makers* daquele regime.

Além disso, a troca de concessões tarifárias no GATT, que era a base das negociações multilaterais até os 70, incluía apenas os grandes parceiros comerciais, os demais sendo beneficiados pela cláusula não discriminatória da Nação Mais Favorecida (NMF), segundo a qual aquelas concessões seriam automaticamente transferidas aos países menores no sistema de comércio. Pelas dimensões de seu mercado, o Brasil não precisava negociar concessões para se beneficiar de eventuais resultados liberalizantes destas negociações, estendidos que eram, e de forma automática, pelo princípio da NMF.

Os agentes econômicos brasileiros nada tinham a temer da ação diplomática. Melhor dizendo, a posição negociadora do governo consistia na defesa do modelo de economia protegida, portanto, a diplomacia brasileira gozava de relativa autonomia com relação aos interesses empresariais. Pelo simples fato de que para estes, era racional não participar das negociações, já que isto os faria incorrer em custos de ação coletiva. Em

uma palavra, o princípio da NMF e a obrigação de reciprocidade restrita aos maiores parceiros comerciais, permitiam à diplomacia comercial usufruir dos benefícios resultantes da liberalização do comércio internacional sem ter que negociar com seus parceiros externos, nem conciliar seus objetivos negociadores com os interesses empresariais no país.

Na medida em que a conduta multilateral era pautada pela defesa do modelo de Estado empresarial e economia protegida, eventuais ganhos obtidos nas negociações multilaterais assumiam características de bem coletivo, no sentido de que nenhum interesse empresarial estaria excluído ou, pelo menos, penalizado pela ação diplomática. Neste sentido, na condução das negociações internacionais, a posição do presidente representava algo que poderíamos chamar de “interesse nacional” pelo desenvolvimento industrial. Neste contexto, o procedimento de ratificação *post-facto* pelo Congresso dos atos do Executivo era adequado, pois de fato o país não negociava interesses, apenas defendia novos princípios de organização do comércio internacional.

Foram as características restritivas do contexto negociador externo, a partir dos anos 80, que inviabilizaram a continuidade de posições negociadoras com base em princípios regulatórios. Utilizando a linguagem espacial da segunda seção, pode-se afirmar que o mero poder ratificador deixou de proteger o Congresso de decisões afastadas da curva de indiferença do legislador mediano. A partir da Rodada Uruguai, ficou claro que o Brasil teria de formular uma agenda positiva de negociações e concessões. A implicação destas mudanças, combinada à política de liberalização comercial, foi que os resultados para o país das negociações multilaterais deixaram de ser coletivos para o conjunto da economia e passaram a ter conseqüências distributivas na medida em que geravam expectativas de perdas e ganhos diferenciados, advindos de eventuais compromissos internacionais. Um novo modelo de delegação congressional no âmbito daquela política é requerido.

O paradoxo da redemocratização com abdicação congressional

Em um contexto democrático, seria de se esperar que as mudanças no ambiente econômico internacional levassem a um novo pacto entre Executivo e Legislativo. Pacto a partir do qual fossem definidos termos alternativos de delegação, não só para a formulação de política de comércio exterior, como também para servir de instrumento de política industrial. Não foi o que aconteceu porém.

O governo Sarney formulou nova política industrial e de comércio exterior que refletiu, na verdade, a heterogeneidade da coalizão que operou a transição do regime militar. A política industrial da Nova República resultou da disputa entre duas equipes distintas: a parte relativa à política ativa industrial foi entregue a especialistas identificados com a orientação desenvolvimentista e favoráveis às políticas setoriais e à continuação do papel indutor, ainda que modificado, do Estado nesta área; a parte relativa ao comércio exterior ficou a cargo de economistas críticos da modalidade pretérita de inserção internacional do país e favoráveis à revisão do sistema de proteção, restauração da tarifa como instrumento de política industrial e elaboração de instrumentos mais modernos e efetivos de proteção (Velasco e Cruz 1997, pp. 77-113). Os termos pelos quais as equipes do Executivo deveriam agir nunca foram estabelecidos pelo Congresso. Em outras palavras, o resultado do conflito entre as distintas tendências intragovernamentais permaneceu alheio à sanção do Legislativo.

Na verdade, o processo decisório não se afasta do padrão observado durante o regime militar. O projeto de revisão da política de comércio exterior foi formulado pelo Executivo, mais especificamente pela Comissão de Política Aduaneira, órgão colegiado do qual faziam parte representantes de agências do governo e empresários. Dele resultou a nova política industrial do primeiro governo civil pós-transição. Sua execução teve por base três Decretos-Leis promulgados em 1988, antes, portanto, que a Constituição transformasse aquele instrumento, herdado do período de exceção, em Medida Provisória. O papel do Congresso Nacional foi apenas o de um poder ratificador, isto é, o Poder Legislativo continuou desprovido de garantias para uma delegação eficiente no âmbito da política de comércio exterior.¹⁰

¹⁰ O Decreto-lei nº 2.433 estabeleceu os objetivos da política industrial e seus instrumentos financeiros. O Decreto-lei nº 2.434 tratou da reforma do sistema tarifário e da política comercial relativa às importações; entre as medidas previstas estavam: a racionalização do sistema de forma a torná-lo mais transparente (revogação de isenções e reduções de caráter geral do Imposto de Importação e do IPI; extinção de taxas que oneravam as importações) e a redução gradual das alíquotas nominais e de sua amplitude. Finalmente, o Decreto-lei nº 2.435 destinava-se a agilizar as exportações eliminando controles superpostos à emissão de guias de exportação. Ver Velasco e Cruz (1997) para uma análise cuidadosa da nova política industrial do governo Sarney. Ver também Costa Filho (1995).

Curiosamente, a nova Carta Constitucional, que introduziu uma série de dispositivos ampliando direitos sociais e de cidadania, não inovou em questões de política externa. Vale dizer, foram mantidas as competências e atribuições do Executivo em matéria de relações internacionais, sem especificar a fonte de controle congressual dos atos do presidente. A inovação ficou por conta da introdução do Artigo 49 que, a despeito de ampliar as competências exclusivas do Congresso Nacional na matéria, reforçou o controle *a posteriori* do Legislativo das ações externas do governo (Almeida, 1990). Não foram criados, em uma palavra, instrumentos que garantissem ao Legislativo a competência de definir *ex-ante* os parâmetros gerais das posições negociadoras do Executivo no plano internacional.

Na Nova República a revisão da estrutura tarifária estava subordinada aos objetivos de reestruturação industrial e reinserção competitiva na economia internacional. Por esta razão, a matriz institucional da política contava com um órgão colegiado na gestão da política, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ao qual se vinculavam as Câmaras Setoriais, institucionalizando-se a participação dos setores empresariais na formulação da política. No governo Collor, todavia, ocorre um esvaziamento inicial dos órgãos colegiados, com a centralização das decisões no recém criado MEFP, reunindo em um mesmo ministério, Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio. Com esta reformulação as matérias relacionadas às políticas industrial e de comércio exterior ficaram a cargo da Secretaria Nacional de Economia no âmbito daquele super-ministério. Tanto o CDI quanto o CONCEX foram extintos, sendo as atribuições da CPA e da Cacex, após redução considerável de sua estrutura, transferidas ao Departamento de Comércio Exterior, subordinado à Secretaria de Política Econômica do MEFP.¹¹ A política industrial do Governo Collor previa a criação de alguns mecanismos de coordenação e articulação com o setor empresarial para promover uma “política de competitividade” do setor industrial. Posteriormente, foram restabelecidas as Câmaras Setoriais,

¹¹ O governo Itamar Franco restaurou o Ministério da Indústria e Comércio, incorporando a pasta de turismo. As coordenações de Indústria e Comércio e de Comércio Exterior, transformadas em Secretarias, voltaram ao MICT. A prerrogativa de decidir em matéria fiscal permaneceu no Ministério da Fazenda, assim como o poder de emitir portarias com alterações tarifárias. Ao MIC restou o papel de formulação de políticas industrial e de comércio exterior e arena para onde confluem as pressões das Câmaras Setoriais, mas como não dispõe de instrumentos efetivos, o poder de fato permaneceu no Ministério da Fazenda. Para o detalhamento destas mudanças organizacionais, ver Bonelli; Motta Veiga e Brito (1997), pp. 5-6 e Costa Filho (1995), pp. 18-23.

envolvendo agora os trabalhadores, como um arena de negociações tripartites para proceder ao descongelamento de preços previsto no plano de estabilização Collor II (Costa Filho, 1995, pp.22-26).

Do ponto de vista do processo decisório da política de comércio exterior, as sucessivas alterações na estrutura das agências burocráticas não são o acontecimento mais relevante. Como vimos, durante o governo Sarney, uma disputa entre desenvolvimentistas *versus* economistas críticos do modelo pretérito de industrialização de certa forma atenuava eventuais mudanças em relação ao *status quo*. A partir do governo Collor até os dias atuais, entretanto, a decisão em favor da liberalização comercial, mediante medidas mais ou menos radicais, tornou-se a política oficial do Estado brasileiro. Ocorre que para a implementação de tais medidas foram *utilizados majoritariamente portarias do Executivo e instrumentos legislativos herdados do regime de exceção*.

Entre as medidas mais importantes de liberalização comercial, mencione-se: a Medida Provisória nº 158 – revogando todas as isenções e reduções do imposto de importação e do IPI sobre importações; a Portaria MEFP nº 56 – revogando a lista de importações suspensas (ou o Anexo “C” da Cacex, que proíbia a importação de cerca de 1300 produtos); e a Medida Provisória nº 161 – eliminando regimes especiais de importação e abolindo incentivos fiscais e regionais. Ademais, em junho de 1990, com o lançamento das Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior (Portaria nº 365) anunciou-se a nova estrutura tarifária a ser gradualmente implantada ao longo dos cinco anos seguintes, prevendo-se uma tarifa modal de 20% em 1994, com a média em 14% e a alíquota máxima em 40%.¹² Isto quer dizer que *o conjunto de decisões que promovem a liberalização da economia brasileira é elaborado e executado sem consulta à opinião majoritária do Congresso*. E, como vimos no modelo apresentado na seção anterior, as preferências do presidente e do legislador mediano, no que se refere à política de comércio exterior, tendem a divergir substantivamente. Para colocar de forma mais precisa, é perfeitamente razoável supor que o grau de abertura comercial embutido no pacote presidencial esteja fora da curva de indiferença do legislador mediano. E se isto é verdade, então, de fato, temos um cenário não de delegação, mas sim de abdicação congressual.

¹² O cronograma de desgravamento tarifário foi estabelecido pela Portaria MEFP nº 58 (31/1/91), sendo posteriormente revisto pela Portaria nº 131 (18/2/92). Ao longo de 1990 foram eliminadas praticamente todas as barreiras não-tarifárias sem amparo legal (Bonelli; Motta Veiga e Brito (1997, pp. 1- 3).

Com o lançamento do Plano Real, em junho de 1994, a condução da política de importações passou a estar subordinada ao objetivo de estabilização dos preços, sendo a liberalização comercial um de seus pilares de sustentação. Do ponto-de-vista organizacional, observou-se a centralização do poder de decisão das políticas industrial e de comércio exterior no núcleo burocrático constituído pelo Ministério da Fazenda e Banco Central. Em fevereiro de 1995 foi criada a Câmara de Comércio Exterior, vinculada diretamente à Presidência da República e presidida pelo Chefe do Gabinete Civil. Com finalidades consultivas, sua função é coordenar as agências do governo com atribuições na área, não dispondo de representação formal das associações de interesse. A prerrogativa de decidir em matéria fiscal é do Ministério da Fazenda, responsável pela manipulação dos dois principais instrumentos da política de comércio exterior: a concessão de incentivos e subsídios às políticas setoriais e a fixação das alíquotas de importação (Costa Filho, 1995, pp. 26-30).

Novamente, pode-se supor perdas importantes para o Congresso em matéria de comércio exterior, como efeito da concentração do poder decisório no Executivo: a implementação do cronograma de redução tarifária se torna errática, variando em função da discricionariedade dos gestores econômicos. As alterações das alíquotas ocorrem ao sabor de diversas justificativas, nenhuma derivado de um programa sistemático e gradual de liberalização: compromissos internacionais; introdução da Tarifa Externa Comum (TEC) vinculada ao Mercosul; programa de estabilização de preços; desequilíbrios da balança comercial; e, demandas por proteção de setores supostamente prejudicados pela abertura, foram as fontes de mudança no cronograma da liberalização.¹³

É bem verdade que o governo FHC procurou modernizar o sistema de defesa comercial, tendo em vista ajustá-lo ao novo modelo de economia aberta. Entretanto, a legislação específica sobre *antidumping*; subsídios; direitos compensatórios; e, salvaguardas é articulada no interior

¹³ Em abril de 1995, com a resolução nº 7/95 do Grupo Mercado Comum, o governo formulou uma nova relação de produtos sujeitos à proteção tarifária, (além da já existente lista de exceção à Tarifa Externa Comum, no âmbito do Mercosul), a lista Dallari com dois objetivos em princípio conflitantes: responder às pressões protecionistas e lidar com problemas de desabastecimento. Em abril de 1996, cerca de 60 produtos constavam desta lista, que é renegociada a cada três meses, com prazo de validade de um ano. Ademais, no âmbito do Mercosul tem sido constantes alterações nas alíquotas de importação dos produtos integrantes da lista de exceção à TEC com vistas a manter acima daquela as alíquotas de produtos como têxteis, artigos de vestuário, eletrodomésticos, automóveis, entre outros. Ver Bonelli, Motta Veiga e Brito (1997), pp.16-20.

das burocracias de comércio exterior, padecendo da falta de transparência que caracterizou a abertura em primeiro lugar. Assim sendo, na implementação da política de liberalização comercial introduziu-se razoável grau de incerteza para os agentes econômicos, na medida em que insulamento burocrático e acesso privilegiado de atores empresariais às agências decisórias do Executivo continuam como marcas distintivas da integração do Brasil à economia mundial.

No plano externo, a abertura comercial brasileira adotada de forma unilateral, isto é, sem negociá-la *ex ante* no âmbito do GATT, coincidiu com mudanças significativas no regime multilateral de comércio. Ampliam-se os temas sujeitos à disciplina internacional: serviços, investimentos, propriedade intelectual, proteção ambiental, regras de concorrência e propostas de inclusão de uma cláusula social na OMC. Não custa lembrar que a inclusão de tais itens na agenda do comércio mundial reflete motivações domésticas dos *makers* do regime. Sensíveis à pressões de seus respectivos eleitorados, os governos dos países do primeiro mundo passam a defender maior intervenção na soberania dos países periféricos (Mello, 1996).

No Brasil, o monopólio anterior do Executivo na condução das negociações internacionais passou a ser questionado não apenas pela nova e mais complexa agenda multilateral, mas pela própria abertura comercial. Com a liberalização econômica, passou a ser racional para os empresários e sindicatos participarem das negociações internacionais. Isto quer dizer que a política externa passa a modificar o *status quo* a ponto de mobilizar os interesses organizados da sociedade brasileira. Tanto na Rodada Uruguai do GATT, mas com maior ênfase nas iniciativas de integração regional, leia-se Mercosul, empresários e sindicatos procuraram de algum modo intervir no processo decisório. A disposição dos agentes econômicos para participar de fóruns decisórios internacionais ocorre, todavia, sem qualquer intermediação dos partidos representados no Congresso Nacional. Vale dizer, a função do Legislativo continuou limitada pelo princípio constitucional do poder ratificador.

Como conclusão, podemos afirmar que a burocracia encarregada da agenda externa do Brasil pós-real adota práticas de “representação corporativa”, de resto, há muito utilizadas por suas congêneres domésticas na execução da política de comércio exterior. Como vimos, no mundo globalizado, marcado pela economia aberta e por uma agenda positiva de negociação, a postura de defesa de temas de “interesse nacional” tende cada vez mais para a oferta de concessões comerciais específicas. Sabemos também que a barganha internacional produz efeitos distributivos rele-

vantes para a sociedade brasileira. Além disso, a politização da agenda internacional transfere para instâncias multilaterais questões tradicionalmente da alçada dos legislativos nacionais. Assim sendo, é, para dizer o mínimo, questionável a continuidade de um papel meramente homologatório do Congresso Nacional na política de comércio exterior. Tal papel, como se viu, significa ao fim e ao cabo a abdicação do Legislativo em favor do Executivo, com todas as implicações em termos de *agency losses* que as formas ineficientes de delegação podem trazer para quem delega.

CONCLUSÕES

O que se pode concluir da discussão? Do ponto de vista histórico, o diagnóstico feito aponta para a consagração do Poder Executivo como agente decisor único da política de comércio exterior. A diminuição das atribuições do Congresso Nacional tem início com o golpe de 1964. Curiosamente, a política externa dos militares não traiu o espírito da delegação congressual promovida nos anos cinquenta e que se encontrava embutido no modelo de substituição de importações, qual seja, industrializar o país por intermédio de tal política. A pedagogia política do governo autoritário permaneceu, todavia, após a redemocratização, no sentido de que as decisões no âmbito do comércio exterior passam a modificar sistematicamente o *status quo* representado pelo modelo de substituição de importações sem que o Congresso pudesse emitir qualquer opinião a respeito. E o que é pior, o poder ratificador do Congresso ficou consagrado pela Constituição de 88 em ambiente inteiramente distinto daquele que deu origem à fase inicial de industrialização programada.

De um ponto de vista analítico, o trabalho mostrou que o desenho constitucional que regula a política de comércio exterior não é compatível com o espírito do presidencialismo, sistema de governo adotado no país. Isto porque é atribuição exclusiva do Poder Executivo iniciar atos, acordos e tratados internacionais, ao Legislativo cabendo apenas ratificar as decisões de maneira *ex post*. Ora, na medida em que o país incorre em custos significativos caso rejeite acordos internacionais previamente negociados, o presidente acaba tendo poder unilateral de definição da agenda externa do país. Tal matriz institucional trai a escolha constitucional pelo presidencialismo porque, em tal sistema, o processo decisório, seja onde for, pressupõe a existência de “freios e contrapesos”, os quais, como ficou comprovado, inexistem na atual configuração institucional.

Em suma, a inserção do Brasil no mundo globalizado exige inúmeros tipos de reformas. Difícil definir, e muito menos concordar a respeito de quantas e quais devem ser o seu formato. Mostramos, contudo, que a reforma política no âmbito do processo decisório em comércio exterior é uma questão da maior relevância, e seu sentido parece claro: desenhar uma forma de delegação mais eficiente do Legislativo para o Executivo. É relevante ressaltar, por outro lado, que a justificativa para tal reforma não se restringe à defesa do Congresso *per se*, ainda que isto seja fundamental quando se deseja aperfeiçoar o funcionamento das instituições democráticas. É possível também argumentar em favor de desenho institucional alternativo com base na idéia de eficiência, e isto mediante a análise de três noções cruciais: credibilidade, estabilidade e poder de barganha.

Credibilidade. Tanto do ponto de vista interno, quanto externo, decisões tomadas pelo governo com o respaldo do Legislativo encerram maior credibilidade do que as que são produzidas sem qualquer consulta às instituições representativas. A participação do Congresso na definição dos termos pelos quais o presidente é autorizado a negociar em fóruns internacionais significa que as pressões dos agentes econômicos são feitas à luz do dia, seus argumentos ponderados por visões alternativas e eventualmente opostas. Uma política pública com as características semelhantes à do comércio exterior possui maiores possibilidades de eficácia quanto maior for a visibilidade do processo decisório. E isto porque seu objetivo é a de promover ganhos de eficiência na indústria nacional e ao mesmo tempo beneficiar os consumidores com o acesso a bens e serviços produzidos no exterior. Os resultados de tal política não ocorrem no curto prazo, não dependem de efeito surpresa. Dependem sim da adesão dos agentes econômicos a seu “espírito”, no sentido de estarem predispostos a competir com produtores de outros países na base de aumento da produtividade e busca de novas tecnologias, ao invés de *lobbies* junto ao governo por elevação de tarifas. De outra parte, o debate com parlamentares contribui para o aumento da informação sobre condições locais de emprego, transporte e infra-estrutura. Em certas condições, a abertura pode, ao invés de promover eficiência, comprometer definitivamente a capacidade autônoma da economia local. Em suma, a negociação *ex ante* com o Congresso a respeito dos limites e cronograma da liberalização comercial fornece respaldo e eleva as *chances* de eficácia da política.

Estabilidade. Uma política negociada previamente com o Congresso, o que quer dizer que sua modificação pressupõe a sanção do Legislativo, é mais resistente a pressões para sua alteração, uma vez ado-

tada, do que decisões que dependem única e exclusivamente do arbítrio de pouquíssimos agentes. O que isto significa? Significa que os parceiros comerciais externos podem prever maior estabilidade de decisões tomadas segundo o primeiro modelo do que no segundo. Medidas de liberalização comercial, como redução unilateral de tarifas, mas que podem, por efeito de pressões localizadas, sofrer modificações repentinas comprometem a imagem do país enquanto negociador externo. Portanto, se é verdade que o processo decisório congressual é necessariamente mais lento, por outro seu resultado será sempre menos instável do que o *output* burocrático.

Poder de barganha. Tal noção é inspirada em trabalho pioneiro de Putnam (1998). Quanto maior o limite imposto pelo contexto institucional interno aos termos da negociação externa, maior é o poder de barganha do agente diplomático nos fóruns de negociação. O espaço de decisões possíveis é reduzido não por conta do desejo do agente, mas sim porque ele se vê constrangido por legislação interna, aprovada democraticamente pelo Legislativo de seu país. Se há o perigo do impasse, por outro lado o governo pode definir de antemão acordos considerados inaceitáveis, o que restringe a margem de manobra dos representantes de outros países. É importante notar que quanto maior a adesão do país ao espírito da globalização, maior será o número de tratados e acordos internacionais de cooperação a serem assinados. Por isso, a inserção competitiva do Brasil espera a organização de uma sistemática de negociação que confira ao presidente maior poder de barganha nos fóruns externos. A participação *ex ante* do Congresso parece o caminho mais adequado.

Enfim, as noções de credibilidade, estabilidade e poder de barganha servem para mostrar que a sugestão de aumentar a participação do Congresso no processo decisório em política de comércio exterior não é anacrônica, muito menos levaria a *policy outcomes* ineficientes. Pelo contrário, a montagem de um sistema eficiente de delegação congressual possui a dupla virtude de por um lado, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos do presidencialismo brasileiro, e de outro, aumentar as perspectivas de eficácia de política tão fundamental para o destino do país no mundo globalizado.

MARIA REGINA SOARES DE LIMA é pesquisadora do Instituto de Relações Internacionais – IRI, da PUC-RJ e do IUPERJ.

FABIANO SANTOS é pesquisador do IUPERJ

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (1992) "O Brasil e o GATT, 1947-1991". *Texto para Discussão*, 280. Departamento de Economia, PUC/RJ.
- _____(1994) "O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993". *Texto para Discussão*, 311, Departamento de Economia, PUC/RJ.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (1990) "A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro". *Contexto Internacional*, nº 12, jul/dez.
- BATES, Robert H. e Krueger, Anne O., eds. (1993) *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*. Cambridge, Basil Blackwell.
- BRASIL (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Centro Gráfico, Brasília.
- BONELLI, Regis; Motta Veiga, Pedro da; e Brito, Adriana Fernandes de (1997) "As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições". *Texto para Discussão*, 527. Ipea, Rio de Janeiro.
- CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (1977) "A colaboração do Legislativo para o desempenho do Executivo durante o governo JK". Tese de Mestrado. IUPERJ, Rio de Janeiro.
- CORREA, Paulo Guilherme (1996). "Abertura comercial e reestruturação industrial no Brasil: deve o Estado intervir?". *Textos para Discussão*, 45. Ipea, Rio de Janeiro.
- COSTA FILHO, Carlos R. Pio da (1995) "Liberalização do comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais". Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG.
- FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando (1995) "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, pp. 175-200.
- HINICH, M. J. e Munger, M. C. (1997) *Analytical Politics*. New York. Cambridge University Press.
- KIEWIET, D. Roderick e McCubbins, Mathew D. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. The University of Chicago Press.
- KUME, Honorio (1996) "O Plano Real e as mudanças na estrutura da tarifa aduaneira". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 48, jul/set.
- LAFER, Celso (1970) "The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Target Plan - 1956-1961. Ph. D. Thesis. Cornell University.
- LAVER, Michael e Shepsle, Kenneth A. (eds.) (1994) *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press.
- LIMA JR., Olavo Brasil de e Lima, Maria Regina Soares de (1987) "Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior". in Olavo Brasil de Lima Jr, e Sérgio H. Abranches (eds.) *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo. IUPERJ/Edições Vértice.
- LIMA, Maria Regina Soares de (1986) "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu", Ph.D. dissertation. Vanderbilt University, Nashville.
- MELLO, Flavia de Campos (1992) "O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais". Dissertação de Mestrado. IRI/PUC-Rio.
- _____(1996) "A nova agenda do comércio multilateral". *Contexto Internacional*, vol. 18, nº 2.
- MOTTA VEIGA, Pedro da (1990) "Comércio Exterior e Inserção Internacional da Economia Brasileira", *Texto para Discussão Interna* nº 24, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro.
- ORDESHOOK, Peter C. (1992) *A Political Theory Primer*. Chapman and Hall.

- PEREIRA, Carlos (1997) "Em busca de um novo perfil institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente". *BIB*, nº 44, 2º semestre.
- PEREIRA, Lia V. (1998) "A crise da regulação no comércio internacional: o novo protecionismo - antecedentes e respostas". Tese de Doutorado. Instituto de Economia, UFRJ.
- PUTNAM, Robert D. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987) *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. Rio de Janeiro, Vértice.
- STARK, David e Bruszt, Laszlo (1998), "Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-Socialismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36, fevereiro.
- STOKES Susan C. (1997) "Are Parties What's Wrong with Democracy in Latin America?" paper presented at the XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, México.
- TAVARES DE ARAÚJO, JR, José (1990) "Política de importações: autarquia ou eficiência?" *Texto para Discussão*. FUNCEX, Rio de Janeiro.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (1997) *Estado e Economia em Tempo de Crise*. Rio de Janeiro. Relume Dumará.

O CONGRESSO E A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

MARIA REGINA SOARES DE LIMA
FABIANO SANTOS

Como assegurar a qualidade da política nacional de comércio exterior pelo incremento concomitante (1) da eficiente delegação pelo Legislativo ao Executivo de poderes para estabelecê-la e implementá-la, e (2) do pleno funcionamento dos freios e contrapesos que permitem o controle do Executivo em sistemas presidencialistas? O desenho institucional brasileiro é insuficiente em ambas essas dimensões no que concerne à política de comércio exterior, argumentam os autores. Faz-se necessário um desenho alternativo, que dê conta das exigências constitucionais democráticas sem perda de eficiência nas decisões restritas ao Executivo.

THE CONGRESS AND THE FOREIGN COMMERCE POLICY

How to assure the quality of a foreign commerce policy through the concomitant increment (1) of the efficient delegation from the Legislative to the Executive of powers for establishing and implementing it and (2) of the full operation of the checks and balances which allow for the control of the Executive in Presidential systems? The Brazilian institutional design is lacking on both these dimensions in what concerns the foreign commerce policy, argue the authors. An alternate design is needed, one that takes into account the constitutional democratic demands without loss of efficiency in the decisions belonging to the Executive.