

Política comercial e Legislativo: a atuação do empresariado brasileiro¹

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki***

LIVRO: Mancuso, Wagner Pralon; Leopoldi, Maria Antonieta; Iglecias, Wagner (org.). *Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias*. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

Introdução

Recentemente a face comercial da política externa brasileira ganhou status de tema crítico nos pleitos eleitorais e, em torno dela, surgiram polarizações freqüentes na mídia. Uma parcela desta polarização advém de posicionamentos críticos de setores da sociedade, especialmente do setor privado, acerca de distintos elementos da política comercial brasileira. Este contexto suscita uma análise sistemática, acerca da evolução do papel da arena legislativa como espaço de influência do setor privado brasileiro no campo da política comercial.

A pouca ativação do Legislativo como alvo de grupos de interesses organizados organizados nos assuntos de política comercial tem sido indiretamente explicada pela explícita convergência de posicionamentos entre governo, especialmente Itamaraty, e setor privado em torno do grau de abertura e padrões de compromissos internacionais assumidos pelo país. A delegação num contexto de convergência seria amplamente justificada².

Se para determinados setores econômicos a política comercial promovida pelo Executivo afasta-se de seus interesses, é de se esperar que o empresariado passe a acionar o Legislativo como instrumento de contrapeso. Em que medida tem havido uma mudança do padrão de atuação do empresariado no que tange à política comercial brasileira? Que razões explicariam avanços ou estabilidade nos padrões de atuação? Estruturar elementos para que essas perguntas possam ser respondidas é o objetivo principal deste capítulo.

Se a política comercial é tomada de forma agregada, a baixa assertividade do setor privado

¹. Os autores agradecem a Wagner Pralon Mancuso pelo auxílio fundamental na obtenção de dados empíricos. Colaboraram diretamente, com o levantamento de material empírico e análise da tramitação das matérias, os pesquisadores Pedro Feliu Ribeiro, Manoel Galdino, Guilherme Gamba, Karoline Antunes e Gustavo Araújo, todos do Caeni. Sem este esforço coletivo, este capítulo não seria possível, lembrando, como de praxe, que os autores são os únicos responsáveis pelo resultado final do trabalho.

* Professor do Departamento de Ciência Política da USP e coordenador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni).

** Professora do Instituto de Relações Internacionais da USP e pesquisadora do Caeni.

². Para uma análise mais sistemática sobre a dinâmica de delegação/abdicação da política de comércio exterior, feita pelo Legislativo brasileiro em favor do Executivo, vale consultar Lima e Santos (2002). Os achados do presente paper, especialmente no que tange à reação do empresariado frente aos custos potenciais de determinados acordos comerciais, parecem corroborar a tese desses autores de que o mero papel ratificador do

junto ao Legislativo decorre do diagnóstico de que o Executivo tem, *de jure, mas principalmente de facto*, o controle da agenda em matéria de política comercial. Neste sentido, ainda que haja desejo do setor privado em usar instrumentos que contrabalancem a atuação do Executivo, o diagnóstico mais corrente é de que a arena legislativa é de baixa eficácia do ponto de vista de influência ou determinação da política comercial. Ademais, a capacidade legislativa de interferir em termos de política comercial estaria no seu poder de veto e não no seu poder propositivo.

Porém, a necessidade de desagregação da política comercial em níveis mais específicos, a fim de tipificar com maior especificidade a natureza da matéria, é o ponto de partida do trabalho. O acionamento do Legislativo por parte do setor privado depende da natureza específica do tema ou assunto em questão. A hipótese central é que a arena legislativa é acionada quando duas condições são dadas: nas situações em que as demandas via Executivo não são atendidas; e nas situações em que os custos potenciais de políticas comerciais adotadas pelo Executivo atingem (ou podem atingir) um conjunto mais amplo de atores, de forma que esta abrangência possa ser traduzida em termos de mobilização política. Assevera-se que a mobilização via Legislativo, visa pressionar o Executivo para que este altere políticas, mais do que propriamente tomar o Legislativo como instituição central no processo decisório de política comercial.

Grupos de interesses e política comercial na arena legislativa

A literatura internacional ajuda a compreender o estado da arte do padrão de atuação dos grupos de interesse na arena legislativa brasileira, na área de política comercial. Esta seção apresenta uma breve revisão sobre os distintos níveis de análise presentes na literatura sobre o tema.

O primeiro nível de análise corrente na literatura internacional focaliza o papel das variações de arranjos institucionais e políticos domésticos como principais fatores determinantes do tipo de padrão de interação entre Executivo, Legislativo e grupos organizados em matéria de política comercial.

Em escopo mais amplo, essa literatura confronta regimes políticos, democracias *versus* autocracias, como elemento chave para compreender o tipo de atuação e influência de interesses organizados junto ao Legislativo. Com pequenas variações de ênfase, a tese prevalente nesta linha da literatura é que, quanto mais democrático for o país, tanto maior será a demanda por *accountability* no processo de formulação de políticas comerciais (Bueno

de Mesquita, 2000; Milner e Yoffe, 1989; Rogowski, 1987). Quanto mais atuantes forem os atores domésticos, tanto menor será a concentração de processos decisórios e tanto maior será a tendência de que equilíbrios institucionais, esquemas de pesos e contrapesos estabelecidos entre Legislativo e Executivo passem a reger a política comercial. No regime oposto, autocrático, a tendência é que os governantes tenham que prestar contas a uma parcela mais restrita de setores econômicos, ou seja, há uma propensão a esquemas de *accountability* mais estreitos em política comercial. Neste cenário, não há contexto para a estruturação de esquemas institucionais equilibrados entre Legislativo e Executivo e, como consequência, a relação dos grupos de interesses é direta com o Executivo, sem esquemas de contrapesos estabelecidos.

Em um plano mais específico, a literatura focaliza o tema da preponderância ou os pesos específicos entre Legislativo e Executivo no processo de formulação e condução da política comercial. Mesmo nos EUA a literatura diverge quanto à dominância institucional, ou seja, em quais momentos haveria dominância do Executivo ou do Legislativo em termos de política comercial (Lindsay, 1994). Este tema está relacionado à discussão sobre poderes formais no processo decisório, bem como sobre o tema do controle de agenda na política comercial.

Há também outro aspecto derivado do tema da dominância Executivo-Legislativo que tem relevância para a questão da atuação dos grupos de interesses. Trata-se do pressuposto praticamente hegemônico no marco desta literatura – embora controvertido – de que o Poder Legislativo tende a ser mais protecionista do que o Executivo. O Executivo tenderia a ser mais liberal do que o Legislativo devido ao fato de ser menos responsivo a interesses localistas, paroquiais e protecionistas. Por ter no centro de suas preocupações centrais o “eleitor mediano” (*median voter*), o Executivo prioriza políticas que gerem redução de custos ao consumidor, controle inflacionário, estabilidade econômica etc. Já o Legislativo estaria mais suscetível a demandas protecionistas paroquiais.

É fácil perceber que o esquema analítico acima mencionado reporta-se especificamente ao sistema eleitoral legislativo “distrital majoritário”. Este sistema ampliaria a conexão direta entre clientela local e atuação legislativa. Em outros termos, o legislador eleito por meio do sistema distrital estaria mais sujeito a pressões paroquiais protecionistas, diferentemente do executivo que se encontra em posição estruturalmente menos suscetível a demandas políticas paroquiais (Rogowski, 1987). Em países cujo sistema eleitoral para o Legislativo é de representação proporcional (SRP), com distritos de grande magnitude, segundo este mesmo raciocínio, a tendência é que o *policy maker* fique mais insulado de pressões protecionistas

sociais. A *accountability* em SRP tenderia a ser mais difusa, inviabilizando esquemas de controles e responsividade como no sistema distrital. Uma vez mais, a literatura comporta contradição. Mansfield e Busch (1995, apud Milner) defendem a tese de que insulamento decisório não produz liberalismo, mas sim protecionismo. Quanto mais insulado for o *policy-maker*, tanto maiores serão as chances de promover políticas reativas a pressões sociais, como em casos de situações de crise econômica.

No caso brasileiro, o fato da eleição para deputado federal ser por meio de sistema proporcional, e do Senado por meio de eleições majoritárias, mas com distritos de grande magnitude, distancia os legisladores de sua *constituency*, tornando mais tênue a relação entre interesses regionais e política comercial, salvo algumas exceções³.

É fácil identificar também a influência da obra de Schattsneider (1935) na literatura de economia política que tributa ao Legislativo viés protecionista. A remissão ao Smoot-Hawley Tariff Act, de 1930, em que o Congresso dos EUA confere proteção comercial “endêmica” para uma grande quantidade de produtos industriais e agrícolas, é uma constante nesta vertente da literatura (Schwab, 1994; Evans, 2003). Respaldados por políticas de “não-interferência mútua” (*logrolling*), e responsivos às suas bases distritais, os legisladores levaram a uma política desastrosa, que viria a ampliar a recessão econômica da crise iniciada em 1929. A racionalidade em matéria de política comercial só viria a se restabelecer na medida em que um conjunto de reformas constitucionais consolidou, nos EUA, a delegação de prerrogativas de formulação e condução da política comercial ao Executivo. Isso indicaria fortemente que o Executivo, ao operar a partir de uma visão macro da política comercial, estaria menos sujeito a políticas protecionistas *ad hoc* que fossem prejudiciais ao bem-estar agregado da população. A explicação mais elaborada sobre a correlação positiva entre interesses distritais localistas e protecionismo representa, na realidade, um ponto cego na linha de argumentação dessa literatura. É esperado que os legisladores, nos sistemas distritais majoritários, tendam a ter uma agenda mais paroquial, mais regionalmente circunscrita, que o Executivo⁴. Contudo, não é possível prever se as pressões políticas serão por liberalização ou protecionismo. Tudo dependerá da estrutura econômica do distrito em questão. Um distrito tanto pode ser demandante de liberalização quanto de protecionismo, a depender de sua base econômica, e da tradução desses interesses em termos de representação política.

³. Alguns representantes do Legislativo têm vínculos regionais muito claros com setores ligados ao comércio exterior. A exemplo de legisladores empresários que falam em nome de determinados setores da economia, dos agronegócios em particular.

⁴. Para uma discussão mais sistemática sobre este tema vale consultar Ricci (2003). O autor refuta a tese de que a produção legislativa, por conta do objetivo de reeleição do legislador, é essencialmente paroquial.

A falsa correlação positiva entre paroquialismo e protecionismo é muito bem captada por David Karol (2003), em seu estudo sobre o papel do tamanho dos distritos na formação de preferências de políticas comerciais. Segundo este autor, a falha nesta linha de argumentação resulta de erro de premissa, qual seja, a de conferir equivalência de significados entre “interesses distributivos” e “demandas por proteção”. Não resta dúvida, acompanhando o raciocínio de Karol, que a política comercial, se tomada com um jogo de soma-zero que coloca em disputa os interesses especiais (locais) *versus* interesses difusos (nacionais), induz o legislador a lutar por benefícios concentrados para seu distrito ou base eleitoral. A simples existência de polarização, contudo, não indica em que direção ela se estabelece. Interesses localizados internacionalistas podem se chocar com interesses difusos protecionistas.

Karol considera dúbias duas outras premissas correntes na literatura. A primeira é a de que as preferências em política comercial seriam induzidas por bases eleitorais (*constituency-induced preference*), em detrimento da influência de partidos políticos sobre essa mesma política. Alguns trabalhos, como o estudo de caso sobre a política comercial chilena realizado por Ribeiro (2007), mostra que os partidos políticos têm prevalência sobre os demais fatores, tais como distribuição geográfica, na definição do posicionamento dos legisladores no processo de ratificação de acordos comerciais. A segunda premissa que carece de fundamento é a de que todos os setores politicamente relevantes são necessariamente protecionistas. Um contra-exemplo notório é o peso do setor de serviços, por meio de sua Coalizão da Indústria de Serviços (CSI), na definição da política comercial norte-americana.

A conclusão a que chega o estudo de Karol é que a magnitude dos distritos nos EUA não são fatores relevantes para definir o posicionamento do legislador. Assim, devem-se buscar outros fatores, que não paroquialismo, para explicar as diferenças de comportamento em matéria de política comercial entre Senado e Câmara de Deputados⁵ e entre o Legislativo e Executivo, quando essas diferenças existirem. A proposta do autor é que seja retomada a centralidade do papel dos partidos políticos, e da relação destes com grupos de interesses e classes sociais, como fator explicativo potencial dessas diferenças inter-institucionais.

Outra linha de raciocínio é relacionar a atuação da burocracia do Executivo com regulamentações e políticas mais sistêmicas⁶ e a atuação do Legislativo com temas mais

⁵. A sugestão de uma agenda de pesquisa nesta linha aplicada ao Brasil é auto-evidente. Valeria a pena investigar até que ponto existem diferenças de posicionamento em matéria de política comercial entre Executivo, Câmara de Deputados e Senado. Ainda que a metodologia aplicada por David Karol não possa ser reproduzida no Brasil, por baixa quantidade de votação nominais em matéria de comércio exterior que permitam estudos quantitativos, há a possibilidade de empenhar estudos qualitativos ou mesmo através de técnicas de *surveys* que possam capturar potenciais diferenças inter-institucionais.

⁶. O Ministério de Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda são dois exemplos de burocracias

focados, menos abrangentes. Isso porque são prerrogativas, e interesse do Executivo, questões de cunho macroeconômico relativas ao comércio internacional. São mais restritos, por outro lado, os instrumentos que o legislador detém para atuar no campo da política comercial e transformar esses instrumentos em bandeira política, posto que a reeleição é o objeto esperado de todo congressista. Ainda assim, esses instrumentos podem ser na direção da liberalização ou da proteção. Para setores sensíveis à concorrência de importados, o legislador pode priorizar elevação de impostos de importação; para setores exportadores, subsídios à exportação e demandas por acordos comerciais⁷ são recursos válidos. Para regiões voltadas para o comércio e venda de importados, a política de liberalização tarifária é bem vinda. Portanto, ainda que o leque de instrumentos nas mãos do Legislativo seja menor, ainda assim apenas a instância institucional (Legislativo) não é suficiente para predizer o tipo de política a ser defendida pela Câmara e pelo Senado.

Uma revisão sobre o tema feita por Swati Dhingra (2006) mostra quão controvertidos são os achados da literatura que conectam a preferência do eleitor mediano à preferência de *policy-makers* e legisladores. O autor cita, como exemplo, o estudo conduzido por Dutt & Mitra (2002) destinado a testar empiricamente o modelo de Mayer do eleitor mediano em política comercial. O resultado deste estudo é que a tarifa ótima é negativa (liberal) para os países intensivos em mão-de-obra e positiva (protecionista) para países intensivos em capital. Contudo, em seu próprio estudo, feito com base em estudo comparado de 69 países, a conclusão é precisamente oposta. Os países intensivos em mão-de-obra (*labor-abundant countries*) o eleitor mediano exerce pressão por tarifas mais baixas (liberalismo), enquanto que nos países intensivos em capital (*capital-abundant countries*) o eleitor mediano tende a demandar elevação de tarifas (protecionismo).

Conforme já assinalado, o vínculo regional entre o eleitor e o legislador fica menos estreito em países como o Brasil, porque o sistema eleitoral para deputados federais é o de representação proporcional. Neste sistema, tanto menos poderosas são as explicações sobre política comercial calcadas na dinâmica do eleitor mediano.

Uma abordagem alternativa, ciente dessa fragilidade, redireciona o foco analítico para modelos espaciais de interação de interesses⁸. Grossman e Helpman (2002, 2004) podem ser

recorrentemente tipificadas como insuladas de pressões políticas e que, por essa razão, são capazes de forjar políticas comerciais estáveis e eficientes.

⁷. Os Estados do norte do México são exemplos interessantes, à medida que passaram a figurar como bases regionais de maquiladoras destinadas ao comércio com os EUA, via Nafta. São Estados fortemente dependentes da integração regional.

⁸. Deve-se fazer menção a uma vertente da literatura bastante cética quanto ao peso tanto de forças societais quanto de grupos de interesses na determinação de política comercial (Bauer, Pool and Dexter, 1972; Baldwin,

tomados como exemplos recentes dessa perspectiva⁹. Os autores apresentam dois mecanismos pelos quais os grupos de interesses influenciam a política comercial. O primeiro é a “função de suporte político”, no qual os grupos de interesses pressionam para que a política comercial seja desviada para um ponto mais próximo de seu ponto ideal. A concessão por parte do governo a um determinado grupo de interesse se dá em detrimento do bem-estar agregado da população como um todo. Portanto neste modelo, a tensão básica se dá entre interesses especiais e bem-estar agregado. O segundo modelo é o da “função de formação de tarifa”, no qual se estabelece uma competição entre dois grupos de interesses pela definição da política comercial. Trata-se de interesses conflitivos, como por exemplo, interesses protecionistas versus interesses liberais. Como se vê, neste caso a tensão se dá entre dois grupos de interesses e depende, segundo os autores, dos recursos investidos dos *lobbies* cujos interesses estão em conflito.

E de que forma a abordagem baseada no papel dos grupos de interesses nos ajuda a compreender o caso brasileiro no campo da política comercial? Mais uma vez, a conexão entre grupos de interesses e política comercial se dá por intermédio do sistema eleitoral. O sistema de contribuição de campanha¹⁰ é a forma mais tradicional de como os grupos de interesses podem influenciar diretamente a política comercial do país.

Outro nível de análise é aquele que vincula padrões de atuação de grupos de interesses à natureza específica da política. O trabalho seminal relacionado a este nível analítico é o de Theodore Lowi (1964). Este autor divide as arenas políticas em três categoriais: distributivas, regulatórias e redistributivas. O elemento-chave na compreensão da tipologia proposta pelo autor é grau de desagregabilidade da política e, como decorrência deste aspecto, dos padrões de atuação e estratégias dos interesses organizados junto às instituições de decisão da política. Esquemáticamente, as políticas públicas de cunho distributivo podem, ainda segundo Lowi, ser desagregadas até o nível individual; as políticas regulatórias no máximo até um nível setorial da economia e as redistributivas no máximo num nível de classes sociais ou grandes polarizações (*capital versus* trabalho; *pobres versus* ricos, etc.).

1986 e Goldstein, 1986). Para essa corrente, o que de fato define a política comercial são as preferências pessoais dos *policy-makers*.

⁹. Já existem trabalhos empíricos que utilizam o Modelo Grossman-Helpman (MGH). Gawande e Hoekman (2006), por exemplo, aplicaram o MGH para analisar a influência dos *lobbies* na definição da política agrícola dos Estados Unidos. Concluem haver correlação positiva entre contribuição de campanha e esquemas de proteção comercial, via tarifa ou subsídios para o setor.

¹⁰. Contribuição de campanha não é, evidentemente, o único mecanismo pelo qual grupos de interesses influenciam a política comercial. O lobby direto, por meio de demandas justificadas, tanto junto ao Executivo quanto ao Legislativo, são instrumentos usualmente acionados. É mais difícil rastrear empiricamente o vínculo entre este instrumento de pressão e a política, do que o expediente de contribuição de campanha.

O impacto dos níveis de desagregabilidade das políticas nas estratégias de atuação dos grupos de interesse relaciona-se à partição de custos e benefícios e, como consequência, da possibilidade de coordenação de posições, na linha de um conjunto de trabalhos sobre interesses organizados (Lowi, 1964; Wilson, 1980). Como mostrou Lowi ao analisar a evolução da política comercial dos EUA, pelo fato da política tarifária ser, até 1962, essencialmente distributiva, ela pôde ser gestada por meio de concessões particularistas, no âmbito das comissões do Legislativo e por meio de estratégias de “não-interferência mútua”. Quando esta mesma política, de formulação de tarifas, passa a ter *status* de política regulatória, ela inviabiliza a possibilidade de arranjos particularistas *ad hoc* ao trazer a relação de custos e benefícios para o jogo inter-setorial. Com isso as comissões perdem poder terminativo na gestão dos conflitos de interesses em matéria de política comercial. A tipologia proposta por Lowi, como se verá nas próximas duas seções, traz contribuições interessantes para se pensar o peso relativo do Legislativo na atuação de grupos de interesses.

A posição da CNI

Nos últimos anos, um conjunto de proposições destinadas a ampliar o poder do Legislativo no campo da política comercial — na forma de propostas de emenda constitucional (PEC), projetos de lei (PL) e projetos de decreto legislativo (PDL) — passaram a tramitar no Congresso Nacional. Genericamente com a mesma finalidade, as propostas alternam-se no que tange aos mecanismos específicos pelos quais Senado e Câmara passariam a ter papel mais destacado em negociações comerciais. Variam desde a instauração de uma Lei de Promoção Comercial (*fast track*, via rápida), no modelo norte-americano, até constrangimento ao Executivo por meio da consulta prévia (*ex-ante*) sobre acordos a serem negociados; consulta permanente ao longo de todo processo negociador ou restrições sobre escopo das negociações em função da arena negociadora.

O longo tempo de tramitação dessas matérias no Legislativo, sem que tenha havido até o presente momento consequências práticas, permite interpretações antagônicas. A primeira seria aquela que reitera a baixa prioridade do Legislativo para temas de política externa. Não sendo prioritários, os temas de política externa tenderia a ter tramitação preterida por outros temas, considerados mais urgentes e prioritários. A segunda interpretação ira na direção precisamente oposta. Embora considerados urgentes, os temas de política externa não avançariam na arena legislativa pela falta de consensos mínimos necessários para o avanço destes. Os conflitos de interesses intra-Legislativo ou entre Legislativo e Executivo seria a falta de avanço dos temas de política externa, e não a baixa prioridade em si.

Do lado do setor privado, igualmente não há consenso amplo formado sobre a pertinência em

se romper com a estrutura de delegação em questão. A Confederação Nacional da Indústria, entidade de cúpula do setor industrial, tradicionalmente a confederação mais organizada do país, tem adotado uma posição bastante cautelosa a respeito do tema. Todos os pareceres substantivos e jurídicos da entidade a respeito das mudanças em questão, expressos na Agenda Legislativa de 2003 a 2006, em que pesem variações pontuais de redação, são “favoráveis com ressalva”. Não há contrariedade de princípio quanto ao engajamento mais efetivo do Legislativo em questões de política e comércio exterior. Porém, o apoio é condicionado à garantia de instrumentos jurídicos que preservem a celeridade das tramitações e graus de liberdade dos negociadores oficiais.

A posição da CNI, expressa na Agenda Legislativa da Indústria e reforçada por um conjunto de impressões colhidas junto a representantes da entidade, atenta para preocupações do empresariado quanto à possibilidade de “paralisa decisória”. Não há manifestações explícitas de preocupações com relação a um possível viés protecionista e isolacionista do Legislativo. Dificuldades burocráticas e institucionais no curso da tramitação doméstica dos acordos comerciais é que são mais claramente explicitadas.

Não se pode deixar de lado, contudo, a hipótese corrente na literatura internacional, apresentada na seção anterior, de que o setor industrial organizado preocupa-se com o viés setorialista e protecionista do Legislativo brasileiro e com o risco que isso pode representar ao modelo de “integração competitiva” do Brasil à economia internacional. Se de fato houvesse, por parte da indústria como um todo, um viés protecionista, não haveria porque a CNI não apostar no fortalecimento do Legislativo em matérias de comércio exterior. Independentemente da posição do legislador mediano, que tende a ser mais protecionista do que o Executivo, a participação ativa do Legislativo, para além de mero ratificador *ex-post*, ampliaria de fato o número de pontos de veto no processo decisório, gerando paralisias decisórias e manutenção do *status quo*; além de permitir a utilização do Poder Legislativo como forma de contrapeso ao Executivo e como forma de aumentar o seu poder de barganha nos processos de negociações internacionais.

Se isso não ocorre é porque não há motivação do conjunto da CNI para atuar nessa direção. É uma situação bastante distinta do que ocorre em alguns assuntos domésticos, mais factíveis de se resolver enquanto problemas de ação coletiva, como mostrou Mancuso (2004) para o caso do Custo Brasil. Neste caso o empresariado como um todo compartilha do mesmo desejo de redução dos custos de transação de negócios e da carga tributária, ainda que haja investimentos diferenciados em se arcar com os custos da ação coletiva. No caso da política de comércio exterior, é menos provável que uma política faça convergir o posicionamento

empresarial, ou seja, sem que haja conflitos de interesses evidenciáveis. Políticas que incidem sobre o tema de acesso a mercados, em geral colocam em confronto posições dos setores exportadores e os setores sensíveis à competição de importados.

Tramitações em curso: análise de casos

Conforme mencionado na introdução, uma avaliação sobre o padrão de atuação do empresariado na arena legislativa em relação à política comercial, tomando-se esta como um todo, é pouco eficaz. A variabilidade de comportamentos do empresariado e dos grupos de interesses se expressa com mais clareza na medida em que os temas de política comercial são desagregados em níveis substantivos mais específicos. Nos moldes de Lowi (1964), o pressuposto aqui considerado é que o modo como os grupos de interesses atuam no âmbito de políticas públicas é determinado, em última instância, pela natureza própria da política, pela relação que se estabelece em termos de custo e benefícios e pela possibilidade de acomodação de interesses em conflito.

Partindo-se deste pressuposto foi feita uma seleção de 13 matérias de política comercial que tramitam ou tramitaram no Legislativo (Câmara de Deputados ou Senado). As matérias foram em seguida separadas, com base na análise qualitativa, em 2 grupos definidos pelo critério de grau de assertividade da atuação do setor privado e grupos de interesses. De um lado foi disposto o conjunto de temas com baixa ou nenhuma atuação de setores organizados junto ao Legislativo, e baixa polarização política na mídia e, de outro, um grupo que, no sentido oposto, resultou de uma atuação intensiva de grupos organizados no Legislativo e foi objeto de intenso debate público.

Embora o número de matérias não seja suficientemente elevado para comportar testes de inferência, uma análise qualitativa mostra que o padrão de matérias que induzem mobilização são substantivamente distintos das matérias que não geram mobilização.

Conforme se pode ver no quadro 01, no primeiro grupo, de “atuação intensa de grupos de interesses e empresariado”, ficaram dispostas as seguintes proposições legislativas: **1.** inclusão do trigo na lista de exceção à Tarifa Externa Comum; **2.** eliminação de multa à importação de pneus reformados, recauchutados ou usados, procedentes dos Estados Partes do Mercosul; **3.** sustação de Memorando de Entendimento de Cooperação em Matéria de Comércio e Investimentos entre Brasil e China (memorando com vistas a reconhecer a China como economia de mercado); **4.** alteração do número de votos necessários para liberação da produção de transgênicos, no âmbito da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

(CTNBio); **5.** instauração do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), acordo firmado entre Brasil e Argentina.

No **segundo grupo**, de atuação pouco intensiva, ficaram dispostas as seguintes proposições:

1. acordo de complementação econômica entre Mercosul e Comunidade Andina; **2.** mecanismos de cooperação comercial entre Brasil e Argentina; **3.** o Quinto Protocolo ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, da OMC (1998); **4.** extensão das isenções fiscais (Imposto de Importação, IPI e ICMS) previstas para a Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental para determinados bens de produção; **5.** solicitação da retirada de tramitação do texto do Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul de 1994; **6.** Facilitação de atividades empresariais no Mercosul; **7.** dispositivo para evitar dupla tributação e prevenir evasão fiscal em matéria de imposto de renda e; **8.** disposição sobre comércio exterior e outras providências; **9.** acordo de cooperação entre autoridades de defesa da concorrência, para aplicação de leis de concorrência entre Brasil e Argentina (2003); **10.** aplicação das regras previstas no Acordo sobre Regras de Origem do GATT (1994).

QUADRO 1: padrão de atuação de grupos de interesse na arena legislativa.

Tramitação	Projeto	Instituição
Grupo 1: mobilização intensa		
Trigo	PL	Câmara de Deputados
Pneus	PDC	Câmara de Deputados
China	PDC	Câmara de Deputados
CTNBio	MSC	Executivo
MAC	MSC	Executivo
Grupo 2: baixa mobilização		
Concorrência	MSC	Executivo
5° Prot. SF, GATS	MSC	Executivo
2° Prot. SF, GATS	PDC	Câmara de Deputados
Investimentos	PDC	Câmara de Deputados
Investimentos	MSC	Executivo
Regras de Origem	MSC	Executivo
Zona Franca de Manaus	PL	Senado Federal
Bitributação	MSC	Executivo

Fonte: organizada pelos autores com material de pesquisa do Caeni (2007).

Pode-se verificar, ainda com base no quadro 01, que o que existe de comum entre as questões do primeiro grupo, à exceção da CTNBio, é o fato de serem temas que combinam a presença potencial de benefícios difusos em termos de política comercial externa com custos concentrados para setores da economia brasileira, especialmente setores industriais

sensíveis à importação. O Memorando de reconhecimento da China como economia de mercado e o Mecanismo de Adaptação Competitiva são os dois exemplos mais bem acabados de política comercial brasileira que envolvem cálculos estratégicos do Executivo. O primeiro relacionado à parceria estratégica com a China, tanto no plano bilateral quanto multilateral (leia-se campanha de assento permanente ao Conselho de Segurança da ONU e G-20 na OMC), e o segundo relacionado aos esforços permanentes por parte do Executivo brasileiro em preservar o Mercosul. Ambos os casos decorrem de interesses estratégicos mais amplos da diplomacia, ao mesmo tempo em que impingem custos para setores industriais, especialmente da indústria paulista representada pela FIESP, que tem alta capacidade de mobilização política.

É interessante notar quão semelhantes foram as estratégias adotadas pelo empresariado paulista no que tange à instrumentalização do Poder Legislativo como arena de influência. Em ambos os casos, as iniciativas partem do Poder Executivo. Imediatamente, o empresariado reage com críticas contundentes na imprensa. Recorrer ao Legislativo passa a ser uma estratégia alternativa e complementar às dificuldades de influenciar diretamente a burocracia do Executivo, ou seja, como uma medida de contrapeso. No caso do Memorando de entendimento com a China, além de participação em audiências públicas em que participaram representantes da Fiesp, e sensibilização via mídia, o empresariado paulista instou um deputado da região a apresentar um Decreto Legislativo Parlamentar cujo objetivo era precisamente o de torná-lo inválido.

Independentemente do aspecto jurídico, o empresariado teve uma postura muito assertiva junto ao Congresso para bloquear um ato internacional que restringia a capacidade dos empresários em adotar medidas de salvaguarda e anti-dumping contra medidas consideradas desleais à economia brasileira. É interessante notar que neste caso específico, houve uma fratura de posicionamentos entre a Fiesp, demandante da suspensão do memorando, e a CNI que, embora reconhecesse em parecer, expresso na Agenda Legislativa, os riscos inerentes ao memorando, adotou parecer contrário à sua suspensão alegando que esta reversão representaria um custo político muito alto uma vez que o Executivo já tinha firmado compromisso. A interpretação por parte de segmentos do empresariado é que o memorando perdeu efeito e caiu no limbo.

O percurso do MAC foi, em certa medida, semelhante ao do Memorando Brasil-China no que tange ao padrão de atuação do empresariado junto ao Legislativo. O acordo firmado tinha como objetivo permitir a imposição de barreiras e redução tarifária para os produtos de setores argentinos que se sentissem prejudicados com as vendas brasileiras. Enquanto no

acordo com a China a decisão governamental diminuía os instrumentos de defesa e salvaguarda contra concorrência de produtos industrializados chinês, no caso do acordo com a Argentina, o dispositivo reforçava o leque protecionista do parceiro comercial. Ambos, ao traduzirem custos concentrados à indústria nacional, geraram reações contrárias por parte do empresariado. No fim das contas, o instrumento não foi regulamentado. Mas teve um papel político na medida em que o governo argentino prestou contas à sua *constituency* e o governo brasileiro fez um gesto de concessão ao seu principal parceiro comercial no âmbito do Mercosul.

Da mesma forma que o Memorando Brasil-China, a mobilização dos interesses organizados foi intensa. A CNI, Fiesp e Fecomércio manifestaram-se contrariamente à aprovação do MAC justificando que isso representaria um retrocesso no desenvolvimento do Mercosul. O insulamento do Itamaraty, que concebia o MAC como um projeto estratégico para o Brasil por conta dos efeitos potenciais positivos para a economia argentina, levou os empresários a exercer pressão via mídia. Paralelamente foi feita pressão junto ao ministério da indústria para que o mecanismo fosse revogado. Em função dessa pressão do empresariado brasileiro, o Mecanismo entrou numa espécie de limbo, sem efeito prático, do mesmo modo que o Memorando Brasil-China.

Os outros dois casos (acesso a mercado para trigo e pneus) eram mais específicos. O projeto de lei¹¹ proposto pelo Deputado Federal Luiz Carlos Thame (PSDB, SP) visava à liberalização do mercado de trigo em todo o Mercosul, de forma que o bloco pudesse passar a importar produto sem imposto de grandes centros como EUA e Canadá. A justificativa do proponente era de que a redução beneficiaria o consumidor brasileiro. Sabe-se, contudo, que havia relações cruzadas entre a liberalização do trigo e o contencioso entre os dois países envolvendo o comércio de açúcar. Em síntese, a proposta da liberalização do açúcar no âmbito mercosulino poderia servir como instrumento de retaliação à decisão do Congresso argentino, tomada em 2002, de manter sobretaxas às exportações de açúcar provenientes dos Estados Membros do Mercosul¹². A resistência brasileira a uma e outra demanda, como

¹¹. O Deputado Thame foi autor de dois projetos. O PL 454, destinado a suspender as preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e todos os alimentos que contivessem 10% de açúcar em sua composição, e o PL 448 (2003) com vistas à exclusão do trigo da lista de exceção à Tarifa Externa Comum do Mercosul, no sentido da liberalização total do produto. Segundo o jornal argentino *La Nación*, o próprio Thame afirmou que o projeto do trigo funcionava como uma “carta na manga” caso o PL 454 não fosse suficientemente convincente, deixando clara a finalidade do projeto do trigo funcionar como pressão para o tema do açúcar.

¹². A Associação dos Plantadores de Cana de Açúcar do Estado de São Paulo e a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica) foram duas associações de classe que atuaram no sentido de ver aprovado o projeto de lei sobre liberalização do açúcar. A Unica chegou a enviar cartas aos membros da Comissão Conjunta do Mercosul solicitando a suspensão de preferências tarifárias no comércio interno do Mercosul para o açúcar e todos os produtos alimentícios que contenham 10% ou mais de açúcar em sua composição. (Fonte: Unica, 11/

expressa nos próprios pareceres dos relatores das matérias, era de que a liberalização ia de encontro ao aprofundamento do Mercosul.

A liberalização da importação de pneus remodelados tem especificidades, mas também guarda semelhanças de fundo com o tema do trigo. Uma medida provisória do governo retirou os pneus recauchutados dos itens de um dispositivo que vetava a importação de um conjunto de itens que prejudicavam potencialmente o meio ambiente. Embora se possa considerar que a medida provisória tenha sido responsiva às demandas da empresa importadora responsável (no caso, a Cowley), declarações de autoridades governamentais dão conta de que a medida era entendida também como uma gesto de concessão ao Uruguai, parceiro comercial do Brasil no Mercosul e o principal exportador de pneus remodelados deste bloco regional.

O caso da CTNBio é comum aos demais no que tange à intensa mobilização do setor privado e grupos de interesses na arena legislativa. A polarização deu-se entre as empresas multinacionais que comercializam alimentos geneticamente modificados (Cargill, Bunge, Monsanto) e representantes dos movimentos sociais, especialmente ONGs, contrárias a vendas desse tipo de alimentos. Apesar de não ser um tema especificamente de política comercial, a regulação de alimentos geneticamente modificados tem impactos diretos no comércio exterior de bens agrícolas, pelo potencial de exportação que têm esses alimentos.

Diferentemente dos demais casos relatados acima, a votação da CTNBio chegou a plenário e teve uma votação bastante polarizada. Dos 353 votantes, aproximadamente 1/3 (29,17%) dos deputados federais votaram contra e 2/3 (69,97%) a favor da proposição. Não houve coordenação de posicionamento entre o Executivo e a base do governo. O próprio PT, partido do presidente, votou contrariamente à proposta do Executivo, sendo acompanhado por outros partidos de esquerda como o PSOL, PV e PC doB. A matéria foi aprovada fundamentalmente com os votos favoráveis do PMDB, PP, PTB, PL, PSB e PDT, além de partidos de oposição (PFL e PSDB). Marcou também esta votação, a forte disciplina partidária, tendo sido raros os casos de deputados que votaram de forma divergente à orientação partidária, e a ausência de influência do fator geográfico. Além do fator partidário, houve correlação positiva entre votar a favor da CTNBio e o fato do legislador ser pertencente à bancada ruralista, como era de se esperar¹³. Não houve, por outro lado, diferenças significativas de comportamento dos legislador em função do seu Estado de origem, o que serve como um indicador adicional de que a origem “distrital” pesa pouco no comportamento do legislador.

803).

¹³. De 53 congressistas apontados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) com pertencentes da bancada rural, 46 (86,70%) votaram a favor da CTNBio. Dentre os 300 deputados não-membros

No espectro oposto, a característica comum das matérias que contaram com pouca mobilização do empresariado na arena legislativa é o caráter transversal desses dispositivos, tais como regras sobre investimentos, regulação de serviços e política de concorrência. Trata-se, de forma geral, de temas regulatórios sistêmicos e que, como decorrência, não geram custos concentrados para setores específicos do empresariado, como no caso de acesso a mercados. A presença de custos concentrados potenciais é condição central, como vem sendo defendido aqui, para que haja mobilização política intensa do empresariado no Legislativo como estratégia alternativa à pressão junto ao Executivo.

A única exceção deste segundo grupo no que tange ao escopo substantivo da matéria em tramitação é o caso das isenções de imposto de importação para determinados produtos¹⁴ para a Zona Franca de Manaus e Amazônia Central (PL 120/2002). Isso porque se trata de um dispositivo que versa sobre acesso a mercados e não tema regulatório sistêmico. Neste caso, ao invés de custos concentrados como se verificou no conjunto de proposições acima, o dispositivo proposto apresentava benefícios concentrados especialmente para comerciantes de veículos de duas rodas, que são o principal meio individual de transporte na Amazônia Ocidental. Além disso, inexistem produtores nacionais¹⁵ que poderiam atuar como forças antagônicas ao processo de liberalização.

O acordo de cooperação entre autoridades de defesa da concorrência (MSC, 526/2006) é tipicamente um assunto de coordenação de política, sem maiores prejuízos potenciais para setores privados. O objetivo do acordo, assinado entre Brasil e Argentina, era solucionar problemas de ordem técnica e operacional do Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul, firmado em 1996. Não havendo perdedores potenciais, não se espera (como de fato não ocorreu) mobilização muito intensa por parte do empresariado brasileiro. O mesmo pode ser dito em relação à matéria sobre regras de origem (MSC 506/2001), cujo problema é sobretudo de coordenação. Se é que embute algum prejuízo potencial, este prejuízo seria no máximo para os próprios governos participantes do acordo¹⁶, na medida em que isso pode representar diminuição de arrecadação de tributos.

Regras sobre proteção de investimentos estrangeiros e as normativas sobre serviços são

da bancada ruralista, 201 (67%) posicionaram-se favoravelmente à CTNBio.

¹⁴. Peças, componentes, acessórios e pneumáticos de motocicletas e cadeiras de rodas para indústria de duas rodas. Os produtores de motocicletas, bicicletas e cadeiras de rodas foram os principais interessados na aprovação do projeto de lei.

¹⁵. A CNI, via agenda legislativa, apoiou o projeto “com ressalvas”. A ressalva era de que o projeto deveria ser aplicado a produtos sem similar nacional, visando proteger os interesses da indústria nacional.

¹⁶. A CNI deu parecer favorável à matéria, sem restrições.

essencialmente temas difusos, pouco propensos à mobilização do setor privado¹⁷. Relativamente ao primeiro ponto, a mensagem do Executivo (MSC 162), enviada pelo Governo Lula, tinha como finalidade abortar o texto forjado durante o governo FHC¹⁸. Os governos brasileiros, talvez de forma ainda mais acentuada no caso do governo petista, consideram regras sobre investimentos internacionais como restritivas ao manejo de políticas públicas, na medida em que proíbem requisitos de performance, que condicionariam investimento à performance de exportações ou exigências sobre conteúdo nacional. Além disso, expõe mais o país a painéis na medida em que se trata de legislações protetivas do capital internacional em situações de estatização ou perdas derivadas de mudanças regulatórias.

A baixa mobilização política do setor privado em torno de normas sobre o comércio de serviços deve-se, por um lado, ao fato do próprio Executivo ser bastante conservador na proposta de consolidação de serviços financeiros na OMC e, de outro, pelo fato desta consolidação ter baixo impacto potencial para os agentes de mercado. Caso o Executivo estivesse disposto a consolidar no âmbito do GATS uma liberalização comercial mais agressiva neste setor, muito provavelmente a mobilização das empresas e de associações de classe seria muito maior. Essa observação, que pode ser tomada como um recurso contrafactual, alinha-se ao argumento de que a mobilização do setor privado no Legislativo para temas de comércio exterior é inversamente proporcional ao nível de convergência entre as posições governo-setor privado.

Considerações finais

Com base no que foi visto, pouco pode ser dito sobre possíveis alterações estruturais no padrão de atuação do empresariado na arena legislativa no plano da política externa e comercial brasileira. Pesquisas mais sistemáticas, empiricamente fundamentadas e com um marco temporal mais dilatado, precisariam ser feitas para que essa possível mudança possa ser detectada, caso efetivamente esteja ocorrendo.

A análise feita de um conjunto de projetos em tramitação, contudo, nos leva a concluir que o Poder Legislativo tem figurado como uma instância institucional relevante na dinâmica de

¹⁷. Dos três macrossetores da economia (indústria, agricultura e serviços), o setor de serviços foi o que proporcionalmente menos se engajou nos grandes processos recentes de negociações internacionais, tais como negociações da Alca, OMC e Mercosul-União Européia (Mancuso e Oliveira, 2006). Além de extremamente segmentado do ponto de vista de representação política, devido à enorme quantidade de sub-setores existentes, o setor de serviços já se encontra bastante aberto à economia internacional, salvo poucas exceções. Essas são as razões que explicariam a sub-representação do setor de serviços nas negociações internacionais.

¹⁸. Essa mudança de posicionamento do governo do PT em comparação ao governo FHC demandaria uma investigação mais profunda, a fim de sabermos qual o peso das orientações político-partidárias em relação ao comércio internacional de serviços e investimentos diretos internacionais.

atuação dos interesses organizados no campo da política comercial. A situação está muito longe de poder-se afirmar que há consensos bem formados entre o setor privado sobre a necessidade estimular o Legislativo a exercer plenamente o seu papel de contrapeso ao Executivo. Ao contrário, há até certa cautela, como se viu pela posição da Confederação Nacional da Indústria, em chancelar essa alteração na correlação de forças, com receio de um possível entrave na dinâmica de negociações de acordos internacionais.

A análise da atuação empresarial dirigida a questões de política comercial em níveis mais desagregados, por outro lado, desautorizam avaliações de que a arena legislativa permanece como mero ratificador automático dos acordos internacionais construídos pelo Executivo aos olhos do setor privado. Ainda que de certa forma *ad hoc* e de forma circunscrita a questões críticas e que colocam setor privado e Executivo em campos opostos, mais a mais o Legislativo vem sendo acionado por esses interesses organizados. Audiências públicas na Câmara e Senado com representantes do setor privado, pressão direta ou via mídia, delegação de iniciativas a legisladores em matérias de política comercial são alguns dos instrumentos crescentemente utilizados pelo setor privado.

Este movimento em certa medida confirma a tese de que a ampliação do papel do Legislativo em matéria de política comercial e, como conseqüência, a ampliação da instrumentalização desta arena por parte do empresariado, resulta da maior sensibilização dos atores políticos por conta dos efeitos distributivos dos acordos e iniciativas internacionais. O Memorando com vistas a reconhecer a China como economia de mercado, o Mecanismo de Adaptação Competitiva e mesmo a ratificação do ingresso da Venezuela ao Mercosul são alguns dos exemplos examinados que têm impactos distributivos potenciais e que, portanto, induz à mobilização dos grupos de interesse.

Bibliografia

BAUER, R.; POOL, I. e DEXTER, L. (1972). *American Business and Public Policy: the Politics of Foreign Trade*. Chicago; Aldine-Atherton.

DHINGRA, Swati (2006). "Re-examination of the Mayer Median Voter Model of Trade Policy". *MPRA Paper*, no. 892, University of Wisconsin-Madison. Disponível online em: [<http://mpr.ub.uni-muenchen.de/892/>]. Consulta em 10/05/2007.

DUTT, Pushan and MITRA, Devashish (2002). "Endogenous trade policy through majority voting: An empirical investigation". *Journal of International Economics*, vol. 58, no. 1, pp. 107-134.

EVANS, Phil (2003). "Is Trade Policy Democratic? And Should it Be?". In: BAYNE,

Nicholas and WOOLCOK, Stephen. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*. Ashgate Publishing, pp. 147-159.

RIBEIRO, Pedro Feliu (2007). *A ideologia dos partidos políticos e a política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados do Chile (2002-2006)*. Dissertação de mestrado. DCP/USP.

GAWANDE, Kishore and HOEKMAN, Bernard (2006). "Lobbying and Agricultural Trade Policy in the United States". *International Organization* 60, Summer, pp. 527-561.

GOLDSTEIN, Judith (1986). "The Political Economy of Trade: Institutions of Protection". *The American Political Science Review*, vol. 80, no. 1. March, pp. 161-184.

GROSSMAN, Gene M. e HELPMAN, Elhanan (2002). *Interest Groups and Trade Policy*. Princeton: Princeton University Press.

KAROL, David (2003). *Does Constituency Size Affect Elected Officials' Trade Policy Preferences?* Paper presented at the 2003 Annual Meetings of the Midwest Political Science Association at Princeton.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano (2001). "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". *Lua Nova* 52, São Paulo: CEDEC.

LINDSAY, James (1994). *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. The Johns Hopkins University Press.

LOWI, Theodore (1964). "American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*, no. 16.

MANCUSO, Wagner Pralon (2004). "O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 47. Rio de Janeiro: IUPERJ.

MANCUSO, Wagner Pralon e OLIVEIRA, Amâncio Jorge de (2006). "Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional". *Lua Nova*, no. 69. São Paulo: CEDEC, pp.147-172

MANSFIELD, Edward and BUSCH, Marc (1995). "The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis", *International Organization*, 49: 723-49.

MILNER, H. e YOFFIE, D. (1989). "Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands". *International Organization*, vol. 43, no. 2, Spring.

RICCI, Paolo (2003). "O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, no. 4. Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 699 a 734.

ROGOWSKI, Ronald (1987). "Trade and Variety of Democratic Institutions". *International Organization*, 41: 203-24.

SCHATTSCHEIDER, E. E. (1935). *Politics, Pressures and the Tariff . A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*. New York: Prentice-Hall.

SCHWAB, Susan (1994). *Trade-Offs: Negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

WILSON, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. London: Basic Books.