

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

IVAN FILIPE DE ALMEIDA LOPES FERNANDES

**Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política
Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica**

São Paulo
JULHO – 2010

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

**Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política
Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maria Hermínia Tavares de Almeida, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Políticas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
JULHO – 2010

*“Born to a throne, stronger than Rome
A violent prone, poor people zone
But it's my home, all I have known
Where I got grown, streets we would roam*

*Out of the darkness, I came the farthest
Among the hardest survival
Learn from these streets, it can be bleak
Accept no defeat, surrender, retreat*

*So we struggling, fighting to eat
And we wondering when we'll be free
So we patiently wait for that fateful day
It's not far away, but for now we say*

*When I get older I will be stronger
They'll call me freedom just like a wavin' flag”*

Keinan Abdi Warsame – K'naan
Wavin'Flag

Agradecimentos

Esta dissertação é resultado de um longo trabalho, mas cujas origens remontam a mais tempo do que minha passagem pelo Departamento de Ciência Política. Meus primeiros contatos com os temas de comércio exterior começaram ainda no segundo ano da graduação quando tive a oportunidade de estagiar no ICONE, que é um centro de estudos voltado para as negociações comerciais agrícolas, onde minha curiosidade sobre esta temática foi bastante aguçada.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer àqueles que viabilizaram de forma direta a produção deste trabalho. Ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas que viabilizou e forneceu a infra-estrutura necessária e o apoio institucional.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, que apoiaram financeiramente esta pesquisa. A primeira financiando os primeiros e mais difíceis meses do mestrado e a segunda responsável pelo financiamento dos últimos catorze meses e cujos recursos possibilitaram minhas visitas à Brasília e ao Rio de Janeiro, onde pude entrevistar importantes personagens do comércio exterior brasileiro e com grande contribuição nesta pesquisa.

À professora Maria Hermínia, minha orientadora, cuja dedicação, conselhos, críticas (sempre precisas) e método de trabalho sempre foram cruciais para o andamento e evolução desta pesquisa e do próprio autor como aluno, pesquisador e homem.

Aos companheiros do Polmet. Professor Leandro, Rodrigo, Cléber, Nadim, Lucas, Juliana, Camila, André, Adla, Artur, Fred – seus comentários, críticas e conselhos foram fundamentais para a evolução do argumento e o retorno ao chão após alguns momentos de “viagens” intelectuais.

Ao grande amigo Leandro, que esteve junto comigo desde os tempos (e que não estão tão longe assim!) da graduação no IRI, cujos conselhos na pesquisa e na vida me ajudaram muito a trilhar passos mais firmes no mestrado. E com quem espero caminhar por mais muitos anos.

Aos professores Amâncio e Janina e a todo grupo do Caeni que me ajudaram muito na formulação do projeto de pesquisa, quando, ainda vislumbrado com os primeiros passos da pós-graduação, propunha vãos ousados que precisavam se tornar mais comedidos.

Aos excelentes professores e colegas do DCP, agradeço profundamente pelas aulas e debates que me permitiram obter um conhecimento mais aprofundado sobre a Ciência Política. Gostaria de agradecer especialmente os professores Wagner Mancuso e Matthew Taylor, cujas aulas permanecem em minha cabeça e me ajudam a mapear o que é essa ciência hoje.

Agradeço aos membros da secretaria do Departamento, Rai, Vivi, Léo, Márcia e Ana que estão sempre empenhados em ajudar os perdidos pós-graduandos. Gostaria de fazer um

agradecimento especial para a Vivi e a Rai que sempre me ajudaram nos maiores apertos.

Agradeço ainda aos meus amigos itamaratecas da Babilônia que me abrigaram (e ainda me alimentaram) em Brasília. Um abraço especial a vocês, Hélder, Lucas e Google. Agradeço também o meu amigo de longa data João que me também abrigou no Rio de Janeiro.

Também agradeço aos meus amigos do São Luís. Desculpem-me as inúmeras ausências ao longo deste trabalho. Espero após a defesa poder recompensá-los. Um abraço forte no Nicholas, Joaquim, André, Dunga e Miguel e um beijo especial na Dedoca!

À minha sogrinha Dona Mércia e minhas cunhadas, Helen (minha irmãzinha mais nova) e Heliane, pelo apoio incondicional e que me ajudaram sempre quando as coisas apertaram e que não se queixaram das luzes acesas no meio da noite para escrever minhas coisas chatas, das vezes que tomei conta da mesa da sala ou da cozinha para escrever ou para estudar, sem contar quando tomo (e tomarei) conta da TV para assistir o meu Coringão!

À Duda, a coisinha mais lindinha do mundo, ao Lucas e à Mari que entraram em minha vida, na melhor e mais grata surpresa do ano e que me incentivaram muito nos últimos passos do mestrado e da pesquisa.

Às minhas queridas cunhadas Laura e Miriam que me incentivaram bastante e ao Evandro que compartilhou muito das minhas aflições durante a pesquisa.

Gostaria de fazer um super agradecimento em especial aos membros de minha família, que aturaram nos últimos anos toda minha insanidade para terminar este trabalho. As luzes acesas na madrugada, as discussões, mesa e o quarto sempre bagunçados, as crises de nervosismo e ansiedade e todos os outros detalhes que compõe a nossa vida cotidiana. Eles são a essência de tudo que sou e do que eu quero ser!!!!

Aos meus amados pais, Diogo e Nina, os grandes mestres e professores de minha vida, cujo exemplo, dedicação e carinho são imensuráveis e incomparáveis. Minha eterna gratidão por tudo que fizeram e fazem cheios de amor pela minha felicidade e felicidade de meus irmãos.

Aos meus irmãos, Gustavo e Guilherme, meus maiores e melhores amigos, que sempre me apoiaram, aceitavam discutir os mais chatos temas que envolviam a minha pesquisa e que inúmeras vezes corrigiram (e revolucionaram), mesmo com suas agendas lotadas, o meu texto mal escrito!

E por fim, à minha namorada amada Helô, que sempre esteve comigo, me ajudando em tudo em minha vida, que aceitou minhas faltas ao longo deste projeto, que me acalmou nos dias mais nervosos, que vibrou com minhas vitórias. Que esteve e sempre estará presente em minha vida. Te amo mais que tudo na vida. Do tamanho do universo, do fundo do coração e em expansão!

Burocracia e Política: a Construção Institucional da Política Comercial Brasileira Pós-Abertura Econômica

RESUMO

A política comercial brasileira e o arcabouço institucional em que é coordenada e formulada passaram por importantes transformações a partir da abertura econômica em 1990. Suas estruturas administrativas foram completamente remodeladas. Estas mudanças incentivaram a politização e pluralização da política comercial de forma que a sua tomada de decisão e implementação passaram a ocorrer em um novo contexto, marcado por novos condicionantes e demandas num ambiente de comércio exterior muito mais complexo e competitivo.

A complexificação da agenda comercial mobilizou novos atores burocráticos que não haviam participado da política comercial desenvolvimentista, tornando evidente o aumento do seu grau de politização. Posto isto, analisamos o processo de construção das instituições que regem a política de comércio exterior pós-abertura econômica, tendo como foco analítico as relações entre a mudança institucional e a dinâmica político-burocrática interna do Poder Executivo. Analisamos aqui o conflito interno ao Poder Executivo entre as diferentes agências e órgãos burocráticos que tinham ou tenham competências e interesses envolvidos neste campo mais complexo no qual a política comercial atual foi e é disputada e produzida e como foi a ação da Presidência da República em termos de seu grau de envolvimento efetivo em cada uma dessas alterações.

Optamos por analisar as instituições que compõem o quadro de coordenação desta política. O primeiro corte de estudo foi o processo de extinção da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), principal símbolo e a síntese da institucionalidade do modelo desenvolvimentista de industrialização por substituição de importações sobre o comércio exterior. O segundo estudo analisa a formação, reformas e consolidação da institucionalidade do modelo da Câmara de Comércio Exterior (Camex) adotado no início do governo Cardoso e, após algumas transformações, consolidado no governo Lula.

A pesquisa foi dividida em duas etapas distintas, mas com interconexões mútuas. A primeira etapa consistiu na proposição de um quadro teórico que permitisse a derivação das hipóteses utilizadas na pesquisa empírica a partir de uma avaliação crítica do que já foi produzido sobre a influência e as implicações da participação da burocracia no jogo político. Na segunda parte

foi realizada a pesquisa empírica na qual se avaliou o impacto da política burocrática na construção das instituições da política comercial brasileira. Para a execução empírica da pesquisa foi feito um levantamento dos dispositivos legais que alteraram o aparato institucional, das preferências reveladas dos atores e percepções de atores e pesquisadores que participaram dos processos decisórios e, finalmente, de outros instrumentos analíticos mais objetivos e menos sensíveis a questões subjetivas.

Por fim, a partir do exame dos dados obtidos, ponderou-se ao final da pesquisa que o conflito interno no Poder Executivo foi uma variável importante, embora não tenha sido a única determinante do processo de construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica, e que o quadro analítico forneceu conceitos fundamentais para a análise e explicação das interações entre a política burocrática e esta construção institucional.

Palavras Chaves: *Política Comercial; Mudança Institucional; Política burocrática; Abertura Econômica; Conflito Burocrático.*

Bureaucracy and Politics: the Institutional Building of Brazilian Trade Policy in the post-open economy

ABSTRACT

The Brazilian trade policy and its institutional framework have undergone major changes since the economic opening in 1990. Its administrative structures have been completely rebuilt. These changes have encouraged the politicization and pluralization of the trade policy so that decision making and policy implementation have begun to occur in a new context, characterized by new constraints and demands in a foreign trade environment more complex and competitive.

The complexity of the new trade agenda has mobilized bureaucratic actors who had not participated of the developmentist trade policy, demonstrating the increase in its degree of politicization. We analyze the building process of the institutions that conduct the post-economic trade policy liberalization, focusing on the analytical relationships between institutional change and the bureaucratic politics dynamics inside the executive branch. Here we analyze the internal conflict in the executive branch among the different agencies that have competences and interests involved as well as how was taken the Presidential action in terms of its actual degree of involvement in each of these changes.

We choose to study the institutions that compose the coordination framework of the Brazilian trade policy. In the first cut, we study the process of extinction of the Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), the main symbol and synthesis of the developmentist institutional model of industrialization through import substitution in the foreign trade. In a second step, we study the process of formation, reforms and consolidation of the Camex model, adopted in the beginning of Cardoso's government and, after some transformations, consolidated under Lula's government.

The research strategy was divided in two distinctive stages, but with mutual interconnections. The first one consisted of the proposition of a theoretical framework that would allow the derivation of the hypothesis used in the empirical research from a critical assessment of what had been produced about the influences and implications of the bureaucratic participation in the political process. In the second one, it was conducted an empirical research in which it was assessed the impact of the bureaucratic politics in the trade policy institutional building. In order to implement the empirical research, the legal devices that changed the institutional

apparatus has been surveyed as well as the revealed preferences of actors and perceptions of actors and researchers who have had a participation in decision making processes and, ultimately, other objective analytical tools less sensitive to subjective issues.

Finally, from the obtained data, it was pondered that the internal conflict within the Executive Branch was an important variable, although not the sole determinant of the process of institutional building of the Brazilian trade policy after the economic opening, and that the analytical framework has provided fundamental concepts for the analysis and for the explanation of the interactions between politics and bureaucracies and this institution-building process.

Key Words: *Trade Policy; Institutional Change; Bureaucratic Politics; Economic Opening; Bureaucratic Conflict.*

SUMÁRIO

Introdução	014
Capítulo 1. ASPECTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA BUROCRÁTICA	019
1.1 Introdução	019
1.2 Abordagens da Política Burocrática	022
1.3 O Paradigma do Conflito Burocrático	027
1.4 As Fontes do Poder Burocrático	030
1.5 A Motivação do Burocrata	033
Capítulo 2. QUADRO ANALÍTICO E PERCURSO METODOLÓGICO	035
2.1 Uma Tipologia sobre Processos Decisórios no Executivo	035
2.2 Proposições de Pesquisa	044
2.3 Percurso Metodológico	046
Capítulo 3. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL: UM PANORAMA DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL	054
3.1 A Política Comercial da Era Cacex	056
3.2 Da Abertura Comercial ao Hiato Institucional	062
3.3 O Novo Aparato Institucional da Política Comercial	077
3.4 A Institucionalidade da Política Comercial no Governo Lula. Fortalecimento Burocrático e Redução do seu Status Simbólico	112
Capítulo 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
Referências Bibliográficas	157

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1.	Aparato Institucional da Política Comercial no Governo Itamar Franco	075
Figura 2.	Aparato Institucional da Política Comercial no 1º Mandato do Governo Cardoso	078
Figura 3.	Aparato Institucional da Política Comercial no 2º Mandato do Governo Cardoso	089

GRÁFICOS

Gráfico 1.	Evolução da Balança Comercial.	083
Gráfico 2.	Despesas Discricionárias Totais I.	090
Gráfico 3.	Despesa de Pessoal do Poder Executivo I.	092
Gráfico 4.	Despesa de Pessoal do Poder Executivo sem a Fazenda I.	092
Gráfico 5.	Força de Trabalho por Ministérios I.	093
Gráfico 6.	Evolução da Arrecadação pela Receita Federal.	099
Gráfico 7.	Despesas Discricionárias Totais II.	127
Gráfico 8.	Despesa de Pessoal do Poder Executivo II.	129
Gráfico 9.	Despesa de Pessoal do Poder Executivo sem a Fazenda II	130
Gráfico 10.	Força de Trabalho por Ministérios II.	132
Gráfico 11.	Porcentagem de Servidores com Nível de Escolaridade Superior por Ministério.	133
Gráfico 12.	Subvenções e Subsídios da Política Agrícola.	136

QUADROS

Quadro 1.	Tipologia sobre os Processos Decisórios Internos ao Poder Executivo.	041
Quadro 2.	Instrumentos de Mensuração Objetiva do Poder Burocrático.	051
Quadro 3.	Mecanismos de Influência do Comportamento Burocrático.	053
Quadro 4.	Evolução Institucional Geral da Câmara de Comércio Exterior Governo Fernando Henrique Cardoso.	108
Quadro 5.	Evolução do Equipamento Administrativo da Secretária Executiva da Camex.	111
Quadro 6.	Evolução Institucional da Camex na Transição de Governo parte 1.	115
Quadro 7.	Evolução Institucional da Camex na Transição de Governo parte 2.	116
Quadro 8.	Evolução Institucional da Camex na Transição de Governo parte 3.	117
Quadro 9.	Evolução Institucional da Camex na Transição de Governo parte 4.	118
Quadro 10.	Decretos que dispuseram sobre a Camex no Governo Lula.	122

TABELAS

Tabela 1.	Taxa de crescimento dos Gastos Discricionários em 1999 e 2000.	091
Tabela 2.	Evolução da Arrecadação pela Receita Federal.	100
Tabela 3.	Taxa de Crescimento da Arrecadação pela Receita Federal.	100
Tabela 4.	Número de Concursos para a Receita Federal. Auditoria Fiscal e Tributária.	101
Tabela 5.	Ingressos na Receita Federal a partir de 1995 por Concurso Público.	102
Tabela 6.	Taxa de Crescimento das Despesas Discricionárias.	128
Tabela 7.	Taxa de Crescimento da Despesa com Pessoal.	131
Tabela 8.	Taxa de Crescimento da <i>Razão de Escolaridade</i> em nível superior.	134

ÍNDICE DE SIGLAS

AFRFB	Auditoria Fiscal da Receita Federal do Brasil
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEX	Agência de Promoção às Exportações
ATRFB	Análise Tributária da Receita Federal do Brasil
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CCE	Comissão de Comércio Exterior
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
COFIG	Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações
COMEX	Comitê Executivo da Camex
CONCEX	Conselho Nacional de Comércio Exterior
CONEX	Conselho Executivo do Setor Privado
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPA	Conselho de Política Aduaneira
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CTIC	Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial
CTT	Coordenadoria Técnica de Tarifas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Departamento de Abastecimento e Preços
DECEX	Departamento de Comércio Exterior
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
DELBRASGEN	Delegação Brasileira em Genebra
DIC	Departamento de Indústria e Comércio
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FIESP	Federação das Indústrias do estado de São Paulo
FINEX	Fundo de Financiamento às Exportações
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
Gecex	Comitê de Gestão da Camex
GETAR-69	Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução Grupo Mercado Comum
GICI	Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços
GTDC	Grupo Técnico de Defesa Comercial
GTFAC	Grupo Técnico de Facilitação de Comércio
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISI	Industrialização por Substituição de Importação
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planificação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OMC	Organização Mundial de Comércio
PACTI	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria

PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCI	Programa de Competitividade Industrial
PFL	Partido da Frente Liberal
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
REPSUL	Representante Especial da Presidência para o MERCOSUL
SAN	Segurança alimentar e nutricional
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SENALCA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
SENEUROPA	Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL – União Européia
SNE	Secretaria Nacional de Economia
SPE	Secretaria Especial de Política Econômica
SUARI	Secretaria de Aduana e Relações Internacionais da Receita Federal
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TEC	Tarifa Externa Comum
USTR	<i>Office of the United States Trade Representative</i>

INTRODUÇÃO

Os objetivos principais desta *dissertação* são descrever e analisar a evolução e o processo de construção das instituições que regem a política de comércio exterior no Brasil pós-abertura econômica, tendo como foco analítico as relações entre a mudança institucional e a dinâmica político-burocrática interna do Poder Executivo. Será avaliado no decorrer do presente estudo as condições nas quais o conflito interno no executivo pode ser uma variável importante no processo de mudança institucional na política comercial.

Dado que o comércio exterior é uma atividade multidisciplinar, optamos por analisar as instituições que compõem o quadro de coordenação desta política a partir da abertura comercial promovida em 1990 pelo governo Collor. O primeiro corte de estudo será o processo de extinção da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), que foi o principal símbolo e a síntese da institucionalidade adotada pelo modelo desenvolvimentista de industrialização por substituição de importações sobre o comércio exterior, e a ausência posterior de um modelo de coordenação capaz de evitar a pulverização da política comercial em inúmeros órgãos dos mais distintos ministérios envolvidos com temas conexos a esta atividade. O segundo corte é decorrente da análise relativa à formação, reformas e consolidação da institucionalidade baseada no modelo da Câmara de Comércio Exterior (Camex), adotado no início do governo Cardoso e, após algumas transformações, consolidado no governo Lula.

O prisma analítico adotado na pesquisa foi o da política burocrática, sendo que a ênfase foi dada à análise do impacto do conflito interno ao Poder Executivo na mudança institucional. O quadro de questões que serão analisadas ao longo do trabalho pesquisa é composto pelo estudo das relações e conflitos entre as diferentes agências e órgãos burocráticos com competências e interesses envolvidos na arena política na qual a política comercial foi realizada e seus impactos na evolução institucional desta política. Propomos que o conflito e a disputa entre burocracias foi um fator determinante para o surgimento de uma instabilidade institucional e na consolidação de um formato institucional sub-ótimo que encontra dificuldades no cumprimento de suas funções de coordenação supra-ministerial do comércio exterior brasileiro.

Adicionalmente, do ponto de vista teórico, procuramos aprofundar o conhecimento sobre as diferentes abordagens que lidaram com o tema da política burocrática¹. O arcabouço teórico proposto nesta *dissertação* pretende oferecer conceitos, que possibilitem um discernimento claro

¹ O uso que faço do termo político burocrático refere-se ao estudo das implicações do papel político exercido pelas burocracias. Inúmeras literaturas das mais distintas correntes trataram deste tema. Entre estes incluí campos distintos como os estudos organizacionais, análises sobre as relações entre burocracias e políticos, a autonomia burocrática e sobre os processos de implementação de políticas públicas, as relações entre burocracias e grupos de interesse ou mesmo o conflito entre burocracias.

sobre o papel exercido pelo conflito burocrático no processo decisório, permitindo também a derivação de novas hipóteses e a extrapolação dos resultados teóricos e empíricos para análises da evolução institucional de outras políticas públicas, inclusive em outros sistemas políticos.

Buscamos contribuir com a literatura que trata dos conflitos burocráticos. Muito do que foi escrito sobre esta temática partiu da contribuição seminal de Allison (1971) em *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. No entanto, um modelo parcimonioso, que permita a coleta sistemática de evidências a respeito das relações internas do Poder Executivo, do conflito burocrático e de suas implicações empíricas e teóricas, e imerso na literatura de Ciência Política (e não de Relações Internacionais ou de Análise de Política Externa) ainda não foi proposto.

Durante o processo de reflexão teórica, atenção especial foi dada ao fato de que a literatura que trata das burocracias e da política burocrática foi construída tendo como base empírica para a reflexão e produção de modelos teóricos o sistema político estadunidense. Uma das grandes motivações e justificativas dos esforços realizados para a consecução desta pesquisa foi a proposição de um arcabouço analítico que examine a política burocrática a partir de uma realidade empírica distinta do modelo presidencialista bipartidário estadunidense.

Ressaltamos que o foco analítico da pesquisa concentra-se nas relações internas do Poder Executivo, de modo que os atores analisados caracterizam-se por influenciarem o processo decisório interno do Executivo. Desta forma, quando constrangimentos externos não se refletirem de alguma forma dentro do Poder Executivo, eles não serão levados em consideração, uma vez que são estranhos ao objeto de análise. Tal estratégia não implica, entretanto, que o Poder Legislativo assim como os grupos de interesse e outros constrangimentos externos serão deixados de lado. As relações entre atores políticos e burocráticos são muitas vezes influenciadas por acontecimentos que estão na esfera do legislativo ou na esfera da sociedade civil organizada. Desta maneira, quando se fizer necessário, observaremos qual a influência de ambos na fomentação ou redução do conflito burocrático e no processo decisório.

Em sua face empírica, o diagnóstico preliminar diante do qual esta pesquisa tomou corpo foi a constatação de que a política comercial e o quadro institucional em que foi formulada passaram por importantes transformações, que remodelaram completamente suas estruturas administrativas sem que um modelo capaz de coordenar de maneira ótima as diversas atividades multidisciplinares que compõe o comércio exterior atual fosse alcançado.

A liberalização da política comercial unilateral e a extinção da Cacex constituíram um momento de ruptura do modelo institucional vigente. No entanto, isto não significa que a transição para um novo arcabouço institucional tenha sido rápida. Este processo ocorreu

simultaneamente a um amplo esforço de reformulação e redefinição do papel do Estado e da relação deste com a sociedade. A transição para uma institucionalidade congruente com a nova lógica da ação estatal, baseada na pluralização da participação de atores estatais e na regulação e interlocução não tutelar entre Estado e sociedade civil, foi lenta e difícil.

Estas mudanças foram conduzidas por cinco fatores distintos que incentivaram a pluralização e politização da política: a liberalização comercial unilateral, a participação do Brasil em um ambicioso projeto integracionista no Cone-Sul, a inserção do país nas grandes negociações comerciais em âmbito multilateral e com países desenvolvidos e em desenvolvimento; a expansão das exportações e a consolidação de um agronegócio competitivo, e, por fim, a concretização definitiva do regime democrático brasileiro.

Em decorrência destes fatores, a tomada de decisão e implementação de políticas de comércio exterior ocorreu em um novo contexto marcado pela complexidade e por novos condicionantes externos e internos, oriundos das novas demandas originadas no seio da sociedade civil, dos mercados cada vez mais interdependentes, da burocracia e pela atuação de atores responsáveis e interessados por temas conexos e afetados por esta política.

A evolução das instituições que tecem o quadro de coordenação da política comercial no pós-abertura foi marcada por uma grande instabilidade. Ocorreram inúmeras reformas de maior e menor impacto, associadas a uma intensa competição entre as agências executivas com competências, responsabilidades e/ou interesses relacionados com os inúmeros temas e diversas atividades que compõem o quadro do comércio exterior atual. Estas agências buscaram ocupar os espaços vazios ou em disputas nos processos decisórios e de implementação da política em questão. Após o esvaziamento do modelo institucional anterior com a extinção da Cacex e mudança da orientação da política comercial em torno de metas de promoção da eficiência competitiva e não mais da autonomização e autarquização do parque industrial brasileiro, as burocracias sensíveis às novas questões começaram a se organizar em busca da ampliação dos seus respectivos espaços de atuação e influência. E aquelas que foram capazes de ocupar novos espaços e manter os já possuídos buscaram preservar estes espaços, tentando evitar o avanço de outras agências sobre suas competências e responsabilidades conexas ao comércio exterior.

Esta *dissertação* está dividida em quatro capítulos distintos, excetuando-se esta *Introdução*. Apresentamos no *Capítulo 1* as diferentes correntes da literatura em Ciência Política que trataram do tema da política burocrática e desenvolvemos os conceitos que consideramos imprescindíveis para a análise do conflito burocrático e de seu impacto na evolução institucional da política comercial brasileira e de outras políticas públicas, inclusive em outros sistemas políticos.

No *Capítulo 2* desenvolvemos um quadro analítico sobre como se articulam as relações entre os atores políticos e burocráticos dentro do Poder Executivo e em quais circunstâncias o conflito burocrático surge. Deste quadro derivaram-se, por meio de implicações lógicas, as hipóteses de pesquisa que norteiam a face empírica da pesquisa. Tentaremos responder, entre outras questões, qual é a relação entre o chefe de governo e suas burocracias, quando o chefe de governo é capaz de constranger o conflito burocrático por meio do exercício de sua autoridade, quais são os efeitos no jogo político interno do Poder Executivo quando o presidente delega toda a sua força política para apenas uma agência ou agrupamento político ou, ainda, quais são as características marcantes dos processos decisórios nos quais o presidente opta por adotar uma posição de árbitro entre as burocracias envolvidas e com interesses divergentes, sem que haja uma que possua recursos que lhe permita superar a oposição burocrática da outra agência.

Depois de realizado o exercício teórico e cumprido com um dos primeiros objetivos da *dissertação*, extraímos do quadro analítico as hipóteses e apresentamos a nossa metodologia de pesquisa, baseada no método do *delineamento do processo*, para a coleta e tratamento sistemático das informações relacionadas aos processos decisórios que marcaram a dinâmica e a evolução institucional do quadro de coordenação da política comercial brasileira.

No *Capítulo 3* utilizamos os conceitos desenvolvidos sobre a política burocrática para a análise da política comercial brasileira pós-abertura. Visando embasar a análise, discorreremos de maneira sucinta sobre como se organizava a política comercial anterior à abertura comercial para depois descrevermos a dinâmica institucional do pós-abertura. Após esta pequena incursão à era Cacex, nos debruçaremos sobre as duas mais importantes reformas institucionais ocorridas sobre o modelo de coordenação comercial adotado pelo país e tentaremos decifrar como a política burocrática afetou os seus respectivos processos decisórios².

As reformas que serão objetos deste estudo são a extinção da Cacex em junho de 1990 e a ruptura do paradigma anterior de proteção comercial e vinculação da política comercial à política industrial e a criação da Camex em fevereiro de 1995, com a análise de sua posterior evolução institucional como agência coordenadora da política comercial. Para a análise destas reformas, procuraremos definir o contexto no qual elas enquadraram-se, os dispositivos legais e os processos decisórios que as produziram e os processos políticos e conflitos burocráticos subjacentes às decisões. Estas reformas referem-se às decisões tomadas pelo governo que alteraram o quadro institucional de agências responsáveis pela coordenação / implementação da política, criando ou extinguindo agências, cujas principais responsabilidades envolviam temas relacionados à

² Definimos o processo decisório como o processo político formado por dois momentos distintos na produção de uma política pública: o processo de formulação no qual a decisão sobre que curso de ação política a ser adotado é tomada e o processo de implementação no qual a política escolhida é transformada em política efetiva.

coordenação interministerial do comércio exterior.

Por fim, no *quarto e último capítulo* tentaremos reunir e resumir os achados empíricos do *Capítulo 3* e compará-los com as proposições teóricas feitas no *Capítulo 2*. O objetivo deste exercício será analisar o quanto de nosso quadro teórico apresentado é realmente capaz de elucidar a evolução institucional da política comercial brasileira. Neste capítulo observaremos quais foram os principais problemas apresentados e proporemos algumas soluções para estas questões visando à utilização da abordagem político burocrática para a análise de outras políticas públicas e de políticas públicas de outros sistemas políticos. Por fim, concluiremos os principais argumentos que encadeiam a análise feita sobre a evolução institucional da política comercial brasileira ao longo das duas últimas décadas.

CAPÍTULO 1.

ASPECTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA BUROCRÁTICA

1.1 INTRODUÇÃO

A burocracia se tornou um importante ator no cenário político do último século. O seu crescimento e expansão qualitativa são fenômenos políticos de primeira grandeza e suas consequências e implicações devem ser estudadas. A crescente expansão dos estados em termos de suas funções e capacidades de ação a partir de meados do século XX fez com que as burocracias se tornassem uma importante instituição política. O estado atual é responsável por tarefas complexas, provendo serviços ou regulando atividades privadas, muitas entre as quais foram delegadas ou são exercidas por meio da ação da burocracia.

A força desta instituição é ressaltada ainda mais nos últimos tempos, quando os esforços políticos de redução do tamanho do estado a partir das décadas de 1970, 1980 e 1990, que tiveram grande suporte ideológico e científico, não conseguiram grandes resultados, mesmo nos países que adotaram agendas profundamente conservadoras (Peters, 1995)³.

Contudo, apesar desta aparente importância, as literaturas que estudaram a burocracia e suas implicações políticas produziram menos informações sistemáticas sobre este aspecto do governo do que de qualquer outro. Enquanto eleições, partidos e legislativos foram extensivamente analisados, os aspectos administrativos do governo e suas implicações políticas foram deixados de lado, de forma que ainda não temos ferramentas teóricas e conceituais que permitam a coleta e compreensão do crescente corpo de evidências empíricas sobre a administração pública e a política burocrática e sobre o papel das burocracias na política (Peters, 1995 e Meier, 1979).

A atuação política da burocracia torna-se de maior relevo porque as agências responsáveis pela execução das tarefas do estado não são meras organizações imparciais que implementam neutramente as decisões políticas, como argumentado por Max Weber (1966), Woodrow Wilson (1887) ou Goodnow (1900)⁴.

³ São quatro as razões do crescente papel exercido pelas burocracias nos sistemas políticos contemporâneos: o crescimento quantitativo das preocupações e questões consideradas públicas, como, por exemplo, a expansão das atividades econômicas, sociais e de coordenação do estado; o crescimento qualitativo e sofisticação tecnológica destas preocupações, de forma que a necessidade de especialização nos distintos temas no qual o governo se encontra envolvido se acentua; a incapacidade das duas instituições políticas alternativas (os Poderes Legislativo e Executivo) em enfrentar as mudanças do ambiente de elaboração de políticas de forma consistente e ampla o suficiente para lidar com a profundidade, a estabilidade e a especialização requerida na produção de certas políticas; e, por fim, as próprias burocracias que buscam sobreviver e possuem habilidades e capacidades que lhes permitem ampliar o seu escopo de ação e a amplitude de suas jurisdições (Peters, 1995).

⁴A separação da administração pública da política é associada à tese de Woodrow Wilson (1887), na qual argumentou que os métodos administrativos se desenvolveriam independentemente da política. A administração seria um

Woodrow Wilson havia proposto que a administração se encontrava fora da esfera própria da política. As questões administrativas não seriam questões políticas e nem teriam implicações para a política. O campo da administração seria, portanto, um método de ação, fazendo parte da vida política tal como as máquinas fazem parte do produto fabricado. Os serviços prestados pelo estado eram encarados tais como mercadorias que são manufaturadas dentro do sistema político pelas máquinas burocráticas (Woodrow Wilson, 1887).

No modelo burocrático de Weber (1966), os funcionários públicos seriam profissionais racionais que seguiriam as rotinas e obrigações das agências nas quais trabalham. Os seus valores, objetivos e interesses seriam limitados à perseguição neutra das metas da organização ou de normas específicas que regulamentam os procedimentos burocráticos, enquanto seu *status* e posição dentro da hierarquia burocrática seriam determinados pelo seu grau de treinamento, títulos e desempenho na execução de rotinas (Simons, 2008) ⁵.

Esta afirmação que defende a hipotética existência de uma distinção entre a política e a administração é falsa e ilusória⁶. A imprecisão legal dos mandatos legislativos, os objetivos políticos próprios dos burocratas, os laços constitutivos internos das burocracias, suas relações com o mundo exterior e os valores incorporados pelo conhecimento e expertise oriundos de sua memória institucional ou do profissionalismo burocrático (educação formal e formação especializada) são incentivos que combinados com os mecanismos de atuação e discricionariedade burocrática proporcionam a estes corpos administrativos oportunidades de redefinição das políticas públicas em sua fase de execução e capacidade de influência sobre os tomadores de decisão no momento de formulação, inclusive quando se trata de decisões a respeito do redesenho institucional destas próprias burocracias (Rourke, 1979).

A idéia da existência de uma fronteira entre a administração e a política ruiu. Políticas públicas não podem ser realizadas sem a transferência de um mínimo de discricionariedade para

processo diferente daquele que produz as leis e as políticas públicas. Os princípios da administração pública seriam válidos independentemente do regime político em geral ou das leis e políticas públicas em particular (Smith, 1988).

⁵ É necessário sublinharmos que a discussão de Weber não é com a política burocrática nem com os efeitos da burocracia na política, mas sim com a superação dos modelos carismáticos e tradicionais de organização do estado, inserindo-se na temática da construção da administração pública moderna. Weber defendia que uma organização fundamentada na autoridade racional seria mais eficiente e adaptável a mudanças, porque sua ação é baseada em procedimentos e hierarquia e não na ação particular, tal como imperava nas organizações anteriores que se fundamentavam em estruturas pessoais e familiares. Todavia, cumpre ressaltar que a posição de Weber é baseada numa perspectiva histórica e descritiva, dando ênfase à estrutura formal, não se prestando a definições sobre eficiência em sentido estrito. Esta análise weberiana das organizações deriva de seus estudos dos processos de modernização e racionalização das sociedades. (Araújo e outros, 2006 e Aragão, 1997).

⁶ Nas primeiras décadas do século XX nos EUA (no final do que foi denominado como a era progressiva na política estadunidense) com o surgimento do campo acadêmico da administração pública, o governo foi reformado segundo a premissa wilsoniana que a política e a administração eram esferas distintas. Essa falácia tornou-se menos crível e foi rejeitada a partir da Crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, pois devido ao escopo e severidade destas crises foram exigidos grandes esforços conjuntos dos políticos e burocratas. Assim, a academia e os atores políticos passaram a considerar administração e a política como partes de um mesmo processo (Brewer, 2008).

os burocratas (Rourke, 1979). E com a expansão das atividades do governo, uma parcela das decisões começou a ser tomadas fora das instituições políticas e dentro dos corredores das burocracias. A administração se tornou um componente tão importante quanto as instituições políticas na estrutura do processo decisório (Peters, 1995).

Esta transferência de autoridade cria problemas normativos e práticos e a magnitude destes problemas depende dos limites do controle político sobre a burocracia e da habilidade dos burocratas em atuar como uma força independente no processo decisório. A diferenciação do que seja uma questão administrativa de uma questão política se dá apenas em relação a quem realmente está decidindo e não em relação ao conteúdo desta decisão (Meier, 1979). Ademais, o processo de tomada de decisão é menos exposto e observável nas burocracias, mas como importantes decisões também são tomadas nestas instituições, é necessário que sejam trazidas à tona os seus padrões e efeitos sobre o sistema político (Peters, 1995).

Quando os burocratas adotam posições políticas e não apenas administrativas dentro da arena decisória, tentando influenciar ou moldar o processo político, estamos diante do fenômeno denominado como política burocrática (Brewer, 2008). Na maioria dos casos este processo é caracterizado pelo conflito e barganha entre os múltiplos atores que lutam pelo controle e participação no mesmo espaço político. A maior parte das teorias sobre a política burocrática descreve os burocratas como atores auto-interessados que orientam suas decisões de forma a proteger e promover seus próprios interesses e não um suposto interesse público. Apesar do fato que a definição do que seja este auto-interesse perseguido e qual seria o elemento motivador do comportamento dos burocratas ainda não sejam objetos de consenso na literatura⁷.

Diante destas considerações fica nítido que a natureza da burocracia borra a distinção entre funções políticas e administrativas. Ademais, as agências são também canais de acesso para grupos mobilizados avançarem seus interesses no seio do Poder Executivo, da mesma maneira que o perseguem em outras instituições como o Congresso ou a Presidência, sendo que os grupos de interesse e as burocracias são dois atores do jogo político que cooperam frequentemente. A simbiose beneficia a ambos, sobretudo em sistemas políticos cuja administração é fragmentada e as agências e grupos de interesses competem com seus pares pelos recursos do governo. As agências precisam do apoio político e influência dos grupos nas suas relações com as outras instituições políticas e também das informações fornecidas por estes grupos. Igualmente, os grupos de interesse necessitam dos canais de acesso fornecidos pelas burocracias para

⁷ Esta falta de definição do que seja o auto-interesse perseguido pelos burocratas está inserido dentro de uma das principais críticas feitas na aplicação do paradigma da escolha racional na análise política: qual é a fonte de formação das preferências dos indivíduos? Esta fonte é necessariamente material, na qual os cálculos racionais são realizados tendo como objetivo auferir maiores salários e recursos monetários? Há uma busca por poder em si mesmo? É possível que os burocratas maximizem o bem estar de seus clientes?

influenciarem de alguma maneira o processo de decisão (Peters, 1995).

Considerando esta afirmação, é de fundamental importância que seja ressaltado o fato que embora a formação de alianças com grupos externos seja uma das principais fontes de poder, não é de nenhuma forma alguma a única fonte de influência da burocracia. O poder da burocracia não advém apenas de sua capacidade de se contrapor às outras instituições políticas com o apoio de grupos externo da sociedade.

A expertise e a experiência obtida com a repetição dos procedimentos e formação da memória institucional podem ser também outras valiosas fontes de poder que permitem que os burocratas tenham autonomia frente às outras instituições políticas e mesmo frente aos grupos envolvidos ou afetados por suas decisões.

“enquanto em muitos casos o processo decisório burocrático foi principalmente um reflexo de um sistema de pressão de grupos externos, existem outras áreas, tais como as científicas e a defesa nacional, nas quais a expertise e os interesses das organizações burocráticas foram fatores de controle na evolução das políticas públicas⁸. Na maioria dos casos, as decisões políticas tomadas dentro dos corpos burocráticos representam o resultado de um processo de interação entre estas duas fontes de poder: as necessidades e aspirações dos grupos sociais aliados das burocracias e a expertise e os interesses dos próprios burocratas” (Rourke, 1979).

Diante destas considerações iniciais, fica clara a importância de se compreender as relações entre os políticos eleitos (que seriam os representantes da sociedade), os burocratas e entre as próprias burocracias entre si. Estas são uma das chaves para se compreender os processos decisórios dentro de estados modernizados e burocratizados. Sobretudo numa época na qual a informação e a expertise se tornaram requisitos essenciais na tomada de decisão política e num campo onde as informações sobre estas relações entre a política e a administração não são coletadas e codificadas de maneira sistemática de forma a permitir o acúmulo de conhecimento.

1.2 ABORDAGENS DA POLÍTICA BUROCRÁTICA

Os burocratas são os agentes do governo que ocupam posições no Poder Executivo e que não foram eleitos. A política burocrática ocorre quando estes entram na arena política e buscam influenciar o processo decisório. Este processo é caracterizado pelo conflito e barganha entre os múltiplos atores participantes que lutam pelo controle ou participação em um mesmo espaço

⁸ Em alguns casos, as decisões são tomadas por altos membros da burocracia em um virtual vácuo de ação da opinião pública ou de grupos de interesse. Nestas áreas, os burocratas estão numa posição de comando e são capazes de moldar a política pública. Além das habilidades profissionais requeridas para a formulação e implementação da decisão, nestas situações os burocratas também estruturam as atitudes e preferências do público em políticas que em teoria deveriam responder a estas atitudes e preferências. Nestes casos, as agências não estão distantes de desfrutarem de um monopólio de poder sobre o curso da política pública.

político e pela jurisdição ou competências sobre esferas políticas nas quais são capazes de produzir ou pelo menos induzir a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento e satisfação de suas preferências, tanto no processo de formulação quanto na implementação de políticas.

Foram desenvolvidos conceitos que trataram de maneira menos normativa e mais preocupadas com o desenvolvimento de arcabouços teóricos abrangentes o fenômeno da política burocrática em dois sentidos principais. No primeiro, os esforços analíticos foram investidos na análise das relações entre as agências burocráticas e os grupos de interesse e clientelas. Já no segundo, o foco esteve nas relações entre as agências burocráticas e os atores políticos que supostamente devem controlá-las (Brewer, 2008).

A corrente que teve como objeto as relações entre interesses organizados e agências burocráticas produziu importantes considerações a respeito da captura das agências por sua clientela e da formação dos triângulos de ferro (*iron triangles*) na política estadunidense compostos por agências, grupos de interesse e comissões legislativas relacionadas à política pública em questão. A correspondência no sistema político brasileiro pode ser, ainda que não de maneira exata, os anéis burocráticos formados durante o regime militar (Selznick, 1949 e Cardoso, 1974).

Também foram realizados esforços para se compreender como que dentro do sistema político se articulam as relações entre a burocracia e os políticos. O principal caso de referência estudado foi o caso estadunidense, onde a responsabilidade pelo controle da burocracia é dividida entre Congresso e Poder Executivo. Este país é o principal centro de produção de teorias políticas, cujos desenvolvimentos teóricos possuem maiores repercussões no mundo científico⁹. Estudos sobre a política burocrática cada vez mais refletiram estas preocupações a respeito do controle das burocracias e do processo de interação destas com os atores políticos.

Foram três as correntes principais que analisaram o processo de interação entre a burocracia e os agentes políticos. A primeira é a corrente clássica da teoria da escolha pública aplicada à análise da burocracia, a segunda é uma análise política menos dedutiva e herdeira de conceitos oriundos das teorias da administração pública e a terceira são as teorias baseadas nos conceitos de agente - principal, nos problemas de delegação e na aplicação de instrumentais metodológicos oriundos de desenvolvimentos mais recentes da microeconomia na análise dos processos políticos e em especial do controle da burocracia pelos políticos.

Alguns estudos se dedicaram a explicar o comportamento de burocracias e burocratas usando os instrumentos de economia política e adotando o individualismo metodológico como

⁹ As razões deste fenômeno não serão discutidas aqui. Mas, no entanto, devemos estar alerta para o fato que as considerações teóricas feitas tendo como base apenas um caso empírico podem prejudicar a aplicabilidade das conclusões em sistemas políticos com características diferentes daquelas existentes no sistema estadunidense.

base para a construção de seus modelos teóricos. Ficou conhecida como a abordagem da escolha pública para a política burocrática¹⁰. Entre eles podemos citar as contribuições de Niskanen (1971), Downs (1966) e Tullock (1965). A orientação básica da escola é que as agências são compostas de indivíduos racionais auto-interessados e maximizadores, que atuam de forma a promoverem a sua própria agenda em nome de um suposto “interesse público” (Simons, 2008). O resultado da política burocrática torna-se reflexo das preferências dos burocratas, ponderada pelo poder relativo da agência e pelas regras do jogo (Goodin, 1975). Os burocratas são retratados como maximizadores do orçamento de suas agências dado os constrangimentos externos e as burocracias são, por definição, organizações expansionistas que buscam aumentar seu tamanho, equipe, financiamentos e/ou tarefas (Dunleavy, 1991)

Para Downs, a premissa fundamental da teoria da escolha pública é que os burocratas, assim como os outros indivíduos, são motivados pelo auto-interesse. Eles se engajam no processo político com um comportamento intencional e provavelmente há outros elementos em sua utilidade, além do bem estar geral ou dos interesses do estado, que incentivam a sua atuação. O primeiro corolário da análise da escolha pública é que os burocratas maximizam a sua segurança (sua estabilidade no emprego) por meio da inflação dos orçamentos e dos quadros de funcionários das agências. O segundo corolário é que as burocracias buscam fornecer bens públicos e evitar a mercadorização ou precificação dos bens por elas produzidos, pois mecanismos de mercado fazem com que o controle sobre as agências torne-se mais fácil e inteligível para outros agentes e organizações políticas (Peters, 1981).

Um ponto de fragilidade é a utilização da teoria da firma de Coase (1937). A corrente parte do pressuposto que as agências são organizações altamente centralizadas e comandadas do alto para baixo, cujas decisões são sempre tomadas por um único e hipotético gerente. Não leva em conta os aspectos internos de cada burocracia, que diferenciaria uma agência da outra, como a estruturação de suas relações administrativas, geográficas, de mando e obediência e de cooperação entre seus membros. Agências seriam como firmas privadas: caixas pretas que convertem, de acordo com a vontade de um único empreendedor, *inputs* em *outputs* (Wilson, 1989)¹¹.

¹⁰ A característica que distingue as teorias políticas baseadas em supostos econômicos é que elas partem de uma concepção de indivíduos como inerentemente maximizadores. Esta descrição da motivação dos burocratas é diretamente análoga ao pressuposto neoclássico de que os executivos e os donos das empresas privadas maximizam lucros devido ao fato que suas compensações são realizadas tendo como base o desempenho (motivação materialista) e pelo fato que maiores lucros os protegem contra ações externas que poderiam prejudicar sua posição (motivação de sobrevivência). (Simmons, 2008). De acordo com seus defensores, estas teorias seriam capazes de produzir com mais facilidade hipóteses testáveis e corpos teóricos mais robustos (Wade, 1979).

¹¹ Essa escola supõe implicitamente que só há duas maneiras de se organizar as atividades sociais. Uma seria o mercado, que consistiria de uma estrutura descentralizada de comando, e a outra seria a coordenação hierárquica e altamente centralizada. Os modelos propunham então, de forma dicotômica, que ou as atividades se organizariam

Uma consequência da utilização da teoria da firma é a descrição do comportamento das agências sem levar em conta a interação entre várias agências e o comportamento da burocracia quando definida como o conjunto de todas as agências da estrutura burocrática. A razão deste equívoco está na transladação do instrumental analítico economicista, no qual o comportamento sistêmico pode ser derivado do comportamento individual dentro de uma economia de mercado (economistas podem derivar facilmente o comportamento de um setor industrial como um todo a partir do comportamento de uma única companhia), para a análise da política burocrática (Simmons, 2008). Para Dunleavy (1991) a abordagem da escolha pública utilizou-se desta *agregação heroica* na qual uma vez descoberta o comportamento de uma única agência, se compreendia como todo o aparato estatal se comportava.

Outra questão deixada de lado é o fato que o poder de uma burocracia é também derivado de suas interações com grupos de interesse e não apenas da sua capacidade de extrair orçamento de seu financiador. Além disso, o modelo é demasiadamente estático. Mudanças políticas e administrativas são parcamente entendidas e suas consequências não são antecipadas (Wade, 1979). Por fim, o crescimento do tamanho dos estados na última metade do século XX possui uma dinâmica distinta daquela prevista nestas teorias. A forma institucional adotada na expansão dos países desenvolvidos e em desenvolvimento foi por meio da criação de um número maior de agências e não a expansão de algumas poucas agências burocrática (Dunleavy, 1991).

A segunda corrente analisa as relações entre os políticos e as burocracias, trazendo conceitos da administração pública e tentando entender o comportamento das burocracias e a relação entre elas e os atores políticos e da sociedade por meio da discussão da questão organizacional. Esta abordagem enfatiza a natureza da ação organizacional, entendida como a estrutura organizacional e o processamento coordenado de atividades, os limites impostos pelos controles e atores externos sobre estas organizações e um conjunto maior de preferências e preocupações que moldam e estimulam o comportamento e a ação individual dos burocratas (Rourke, 1979; Meier, 1979 e Wilson, 1989) ¹².

Uma crítica feita por Wilson à abordagem da escolha pública é que a argumentação que o comportamento de uma organização é apenas a soma dos comportamentos racionais individuais não conseguiria explicar como as mais importantes agências burocráticas se comportam durante o cumprimento da tarefa primordial do estado: as forças armadas atuando durante uma guerra.

livremente no mercado ou seriam coordenadas pelos burocratas posicionados no topo da hierarquia.

¹² Algumas das fontes do comportamento dos burocratas citado por Wilson (1989) são: as primeiras experiências no período de formação da agência que possuem um impacto marcante na formação da cultura organizacional, as crenças individuais dos burocratas, as expectativas de seus pares em relação ao comportamento individual de cada um dos burocratas, os interesses que envolvem as tarefas realizadas pelas agências e os constrangimentos impostos pelo ambiente político no qual a agência esta envolvida.

Em qualquer padrão de racionalidade, o comportamento de um soldado enfrentando uma situação no qual sua vida e sua saúde física estão em risco seria desertar e correr (Wilson, 1989).

Os autores desta corrente também observaram que com a fragmentação do poder político e administrativo no sistema político estadunidense¹³, as burocracias podem desenvolver e alimentar fontes de poder que sejam independentes das instituições políticas que as devem controlar. As fontes do poder e autonomia burocrática são decorrentes de sua habilidade para extrair recursos do ambiente e seu nível de discricção na sua utilização.

Rourke (1979) propõe que as capacidades da burocracia são funções do apoio político externo (grupos de interesse ou políticos dentro do Poder Executivo ou Legislativo), expertise, liderança e grau de coesão e representam constrangimentos aos decisores políticos. Os legados organizacionais enviesam as decisões e impedem a adoção de políticas que extrapolem as capacidades e habilidades que as burocracias possuem para implementar as políticas desejadas pelos decisores. Por fim, todos atos administrativos possuem implicações políticas, sejam intencionais ou não, pois decidem sobre quem ganha o que, quando e como (Wilson, 1989).

Na terceira corrente, foram aplicados princípios mais avançados da economia neoclássica para o problema do controle sobre burocracias. Um ator a mais nos modelos de análise da política burocrática foi adicionado: os políticos que se interessam por políticas e não apenas por controle de orçamento. Esta corrente também se baseou na suposição que os burocratas se comportariam segundo seus próprios interesses. Uma das aplicações mais relevantes é a teoria do agente - principal. Os estudos usando este arcabouço analítico mostraram que os políticos possuem instrumentos para controlar os *outputs* burocráticos, mas a sua utilização é custosa de recursos e tempo e o controle político excessivo pode gerar ineficiência na provisão de serviços (Brewer, 2008; Weingast e Moran, 1983; Weingast, 1984).

Moe (1984) adotou esta perspectiva e argumentou que os políticos conseguem controlar as burocracias muito mais do que se reconhece na literatura. Os principais (que seriam os políticos) criam incentivos para que os agentes (os burocratas) atendam suas demandas, mesmo que as preferências sejam distintas.

Estas descobertas se confrontaram com muitas das análises anteriores da relação entre o Congresso estadunidense e a burocracia, muitas delas herdadas das teorias políticas baseadas nos conceitos da administração pública, que defendiam a tese que a supervisão do Congresso era ineficiente. De acordo com Weingast e Moran (1983) as evidências documentadas nesta literatura eram sobre a falta de monitoramento da burocracia por parte do Congresso e não sobre a ausência de controle. E isto pode ocorrer quando o Congresso não monitora ou repreende às

¹³ Mais uma vez sublinho a consideração que muito da literatura que foi construída a respeito das burocracias tinha como base de seus achados o estudo de um único caso, o caso da burocracia estadunidense.

burocracias devido ao fato que as últimas operam dentro de um conjunto de incentivos favoráveis ao primeiro. Weingast (1984) foi preciso em respeito à natureza dos incentivos disponíveis para o principal estadunidense (os comitês legislativos): a competição burocrática por apropriações orçamentárias, o poder de nomeação da alta burocracia e a ameaça de sanções *ex post* como audiências ou investigações¹⁴.

Esta abordagem parte da premissa que numa dada relação diádica a autoridade (o principal) está de um lado enquanto a vantagem informacional do outro (agente). A autoridade do principal consiste em sua capacidade de impor incentivos ao agente, de forma que consiga superar as limitações causadas pela assimetria de informação. A questão primordial é se o principal consegue induzir o agente a atuar de forma que lhe seja conveniente (Miller, 2005). Apesar de existir substancial discrição da burocracia e preferências distintas entre políticos e burocratas, durante a execução de suas atividades, a perspectiva do agente - principal prevê que os *outputs* burocráticos se acomodam às posições e agendas dos controladores (Moe, 1984).

1.3 O PARADIGMA DO CONFLITO BUROCRÁTICO

Apesar das três correntes terem analisado a política burocrática de ângulos interessantes e trazido luzes sobre as articulações entre a política e a burocracia, um tema primordial foi deixado de lado. A política burocrática inclui conflitos, barganhas e compromissos entre as organizações burocráticas e políticas nas fases de decisão e implementação, envolvendo chefes e funcionários das burocracias e atores políticos interessados.

Diante disso, tivemos como referência em nossa pesquisa as contribuições da literatura sobre o governo burocrático inaugurada por Neustadt (1960), Huntington (1961), Hilsman (1959), Shiling (1962) e consagrada por Graham Allison (Allison, 1969 e 1971; Allison e Zelikow, 1999). Muito do que foi escrito sobre o tema partiu da contribuição seminal deste último em *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*¹⁵.

Esta literatura analisou o processo decisório dentro do governo, se contrapondo aos paradigmas clássicos de Análise de Relações Internacionais, repensando o pressuposto da

¹⁴ McCubbins e Schwartz (1984) argumentaram que os principais eleitos não estão preocupados com o comportamento da burocracia, mas sim se o seu eleitorado está satisfeito ou não com os serviços ofertados. Quando os burocratas não conseguem satisfazer o eleitorado, este último acende o *alarme de incêndio*. Com este padrão de controle, os principais podem economizar seus recursos no monitoramento apenas das burocracias cujos *alarmes de incêndio* foram acesos.

¹⁵ Esta primeira literatura que analisou o fenômeno do governo burocrático na condução da política externa era discursiva e rica informativa e descritivamente, mas pouco focada na produção de questões e pormenorizações teóricas (Bendor e Hammond, 1992). Não tendo sido capaz, antes da contribuição de Allison, de construir um paradigma que organizasse os conceitos, estabelecesse as unidades básicas de análise e oferecesse padrões de inferência que permitiriam a construção de teorias com proposição causais falsificáveis (Welch, 1992).

unicidade do estado¹⁶. Mas, no entanto, um modelo parcimonioso, que permita a coleta sistemática de evidências a respeito do conflito burocrático e de suas implicações empíricas e teóricas e que esteja imerso na literatura de Ciência Política (e não de Relações Internacionais ou de Análise de Política Externa), ainda não foi proposto.

Allison propôs três abordagens para iluminar a natureza do processo decisório dentro do Poder Executivo. A primeira seria o paradigma do ator racional. O estado é considerado ator único e monolítico, realizando suas ações a partir da análise de custos e benefícios esperados. A segunda é o paradigma organizacional, no qual o estado é um conglomerado de organizações semi-feudais, frouxamente aliadas, cada uma com vida própria e autônoma. As ações estatais são decorrentes dos *outputs* organizacionais, sendo determinadas por programas, rotinas e procedimentos operacionais padrões das burocracias envolvidas na decisão e implementação da política. Os líderes políticos, no topo da hierarquia do estado, exercem a função política escolhendo as opções que mais os satisfaçam entre as ofertadas pelos programas burocráticos. O aspecto crucial da abordagem é a decisão e ação estatal constringidas por rotinas de suas próprias organizações.

O terceiro modelo é o do governo burocrático que coloca como principal objeto de análise os chefes das organizações burocráticas envolvidas. O comportamento estatal é determinado por um equilíbrio fino entre constringimentos organizacionais e os interesses políticos, muitas vezes conflitantes e resolvidos pela barganha entre os atores burocráticos envolvidos no processo decisório. O jogo político se dá pela barganha e compromisso ao longo de circuitos regularizados de comunicação, que permitem a interação entre os atores-chaves que estão posicionados hierarquicamente dentro do governo (Allison e Halperin, 1972)¹⁷.

Allison e Halperin (1972) refinaram o modelo ao observarem dois momentos no processo decisório: os jogos de decisão e de implementação. O primeiro jogo é a arena principal onde são tomadas as decisões políticas enquanto o segundo é a arena na qual as políticas são implantadas. Este segundo jogo apresenta características herdadas do paradigma organizacional, onde os

¹⁶ Entre esses estudos clássicos das relações internacionais podemos colocar os dois principais paradigmas que analisam o sistema internacional de estados: o realismo e o institucionalismo. Tradicionalmente, estes estudos interpretam as ações externas (*outputs*) como respostas racionais de um estado unitário e coeso aos desafios que surgem nas suas relações com outros atores do sistema internacional, igualmente unificados e homogêneos (Keohane, 1982 e 1984; Krasner, 1982; Mearsheimer, 2001; Grieco, 1993 e Waltz, 2002). Da suposição da indivisibilidade do estado floresce o pressuposto que o interesse nacional é único e convergente com o interesse estatal. Dela também deriva a visão de que o corpo burocrático responsável pela diplomacia tem autonomia perante a arena doméstica, cabendo a eles representar os interesses nacionais no plano internacional (Nogueira, 2007).

¹⁷ O paradigma burocrático se delimita à análise do processo decisório dentro do Poder Executivo. Nestes modelos, a exclusão do Poder Legislativo é essencialmente analítica, não significando que a interação entre os poderes seja uma variável inexpressiva nos sistemas políticos do ponto de vista empírico. Halperin (1974) entende que a abordagem político-burocrática foca apenas parte do processo político: aquela que envolve a burocracia e o relacionamento desta com o chefe de governo. Diante disso, não podemos deixar de lado o fato de que as burocracias também possuem relações com grupos de interesse e outras instituições de governo, como, por exemplo, o Congresso e o Poder Judiciário, que impactam na formação de suas estratégias de ação.

procedimentos operacionais padrões distorcem decisões tomadas nos jogos de decisão e as organizações conseguem efetivar políticas que não passariam no primeiro jogo. Ademais, os procedimentos são também instrumentos de influência nas decisões tomadas nos jogos de decisão. Ao controlar o processo de implementação, as burocracias controlam a informação disponibilizada, de modo que a oferta das opções de políticas que podem ser implementadas acaba refletindo os interesses da agência. Elas podem ignorar de maneira intencional opções que não as interessem ou podem maquiar as consequências de opções que as favoreçam. O modelo é sumarizado pelo aforismo “*where you stand depends on where you sit*”¹⁸.

A principal crítica feita em relação ao paradigma burocrático é a constatação que a força exercida pelo chefe de governo é minimizada e obscurecida, dando um espaço exagerado aos outros atores, cujo poder advém de suas posições burocráticas e não de referenciais externos ao Poder Executivo. Para a abordagem burocrática, o chefe de governo é apenas mais um dos atores no processo decisório, embora possua um poder maior que o dos outros.

De acordo com Allison, uma decisão presidencial não é necessariamente obrigatória, pois pode ser revertida ou ignorada, principalmente durante o processo de implementação. Portanto, em qualquer assunto, nenhum participante envolvido é dominante e deve sempre atuar em concerto com outros atores. Já os críticos sugerem que o modelo político burocrático não leva em conta o poder estrutural do chefe de governo, que seria decorrente de um recurso inerente ao cargo: o poder de nomeação das principais posições burocráticas, de forma que as lealdades dos chefes das burocracias devem estar divididas entre a organização a qual pertence e o seu nomeador¹⁹ (Krasner, 1972 e Freedman, 1976).

Rosati (1981) observou que existiram padrões distintos na dinâmica dos processos decisórios realizados que não são captados pelas abordagens burocrática e do poder estrutural do presidente. Ambas não avaliam o nível de envolvimento do chefe de governo. Para Rosati o chefe de governo possui recursos para moldar o processo decisório de acordo com suas preferências, no entanto, isto só acontece se ele decide se envolver de maneira direta na questão.

O chefe de governo possui recursos para influenciar de maneira decisiva a formulação de política, mas, no entanto, esses recursos precisam ser ativados de maneira explícita para que a potência do chefe de governo se transforme em poder. E esta ativação não é dada. Os chefes de governo se encontram envolvidos com inúmeras questões ao mesmo tempo, podendo dar atenção

¹⁸ *O que você defende depende de onde você senta.*

¹⁹ É o chefe de governo quem define as regras de decisão, os canais de acesso ao processo decisório e os atores que participaram do jogo político do executivo, além de também possuir prerrogativas na definição de alocações orçamentárias, no nível de autonomia concedido às burocracias e no alcance que decisões organizacionais terão nas barganhas e compromissos. O presidente também pode delimitar e redefinir o escopo das atividades burocráticas com a ameaça de transferências de tarefas e responsabilidades ou o estabelecimento de novas agências com responsabilidades concorrentes àquelas que não estão de acordo com suas prioridades e preferências

especial para somente alguns temas, enquanto outros ficam a cargo de outros atores do Executivo. Ainda existe um segundo fator, menos importante, mas também relevante para a dinâmica do conflito burocrático e que não foi observado: o nível de envolvimento das organizações e dos chefes das burocracias com as decisões em pauta. Muito dos assuntos entre os quais o governo se encontra envolvido não chamam a atenção do chefe de governo e nem mesmo de muitas burocracias, ficando resumidos a um número pequeno de participantes. Neste caso, a estrutura da barganha e do compromisso prevista pela abordagem do conflito burocrático não se aplica.

Em suma, são dois fatores determinantes da estrutura do processo decisório: o envolvimento da Presidência e o envolvimento das burocracias. Se o envolvimento da Presidência for alto, prevalece a dominância presidencial. Já, se for baixo e o nível das burocracias for alto, prevalece a dominância burocrática. Por fim, se o envolvimento da Presidência e das burocracias forem baixos prevalece a dominância de poucas burocracias diretamente envolvidas com o tema, sem ocorrer o processo de barganha e compromisso proposto pelo modelo de Allison (Rosati, 1981).

1.4 AS FONTES DO PODER BUROCRÁTICO

O objeto teórico de nossa pesquisa é a relação entre o conflito burocrático e reformas institucionais. O poder que uma burocracia é capaz de congrega para a realização de suas funções é uma variável fundamental dentro da abordagem burocrática. O ambiente do processo decisório só é conflituoso se existem vários organismos burocráticos e políticos que buscam aumentar sua influência dentro deste processo e o diferencial de poder entre as burocracias não é excessivamente grande.

No entanto, o poder burocrático é um termo pouco impreciso, assim como todos os outros conceitos que lidam com a questão do poder. Para Robert Dahl (apud Munck e Snyder, 2005) o conceito de poder é pouco trabalhado, pois estudá-lo de maneira sólida e razoável do ponto de vista metodológico supera a capacidade de definição e mensuração do conceito de poder que existe na Ciência Política de hoje.

Estando cientes destas limitações, adotaremos a conceituação de Meier (1979). O poder burocrático refere-se à capacidade da burocracia em alocar de forma autônoma e impositiva os recursos escassos da sociedade, sendo, portanto, o poder político exercido pela burocracia governamental em termos de sua capacidade de determinar ou influenciar, de acordo com seus próprios interesses, o processo decisório sobre quem ganha o que, quando e como, seja provendo estes atores com recursos, seja impondo despesas, regulações e sanções legais²⁰. Para o exercício

²⁰ Tomamos como base de nossa definição de poder burocrático a definição de poder proposta por Lasswell e Kaplan

do poder burocrático é necessário que a agência tenha acesso a recursos para tomar suas decisões. No entanto, o controle de recursos não é uma condição suficiente, é necessário que a agência seja autônoma em sua utilização.

Os recursos se dividem em externos e internos. Os externos estão relacionados com a capacidade das agências em manobrar de acordo com seus objetivos a sua clientela política e seus *stakeholders*, enquanto os recursos internos são as características próprias e específicas da agência que facilitam ou dificultam o seu controle sobre certas políticas públicas.

Entre os recursos externos utilizados por uma agência para a obtenção de poder burocrático, o apoio político e recursos financeiros (definidos em termos de suas apropriações orçamentárias) são os mais importantes. As burocracias competem por recursos financeiros e apoio de segmentos do Poder Legislativo e de grupos de interesse ao mesmo tempo em que interagem, cooperam e se comprometem com outras agências. O apoio político consiste no equilíbrio relativo entre grupos de interesse organizados e atores políticos que apoiam e os opositores. Um recurso importante é ter uma clientela coesa, organizada, consciente de seus interesses, comprometida com a agência e com algum grau de fragmentação, de forma a impedir que a agência passe a depender mais do grupo do que este dela. Estes grupos constituem a base natural para a formação do apoio político e é com estes que as agências estabelecem as alianças mais sólidas²¹.

Já os recursos internos se relacionam com características básicas do funcionamento de uma agência e interferem de maneira direta na sua capacidade de desenvolver um cenário dentro do processo de formulação de políticas que favoreça a promoção dos seus interesses. São três: o grau de conhecimento específico exigido na execução de suas tarefas (expertise), as especificidades do processo de implementação das políticas e o grau de coesão dos burocratas.

A expertise é a capacidade de gerenciamento e produção do conhecimento específico. O poder extraído da expertise deita suas raízes em três fatores: as burocracias são organizações desenhadas para resolver problemas complexos ou produzir serviços complexos; seus membros são especialistas nos assuntos de sua competência²²; e possuem uma posição privilegiada no tratamento da informação. E são dois os mecanismos de tradução do conhecimento burocrático

(1950) de que o poder é a participação no processo decisório. De acordo com estes autores: “*G tem poder sobre H com relação aos valores K, se G participa da tomada de decisões que afetam as políticas de H relativas a K*”.

²¹ O grau de coesão da clientela e seu comprometimento com a agência afetam a capacidade de extração de recursos políticos, pois uma clientela coesa e organizada tem consciência dos seus interesses em torno dos benefícios tangíveis que recebe. Já o comprometimento de um grupo tem implicações quanto aos custos que está disposto a arcar para defender os interesses de uma agência. O grau de comprometimento é tanto maior quanto mais dependente for o grupo dos benefícios tangíveis providos pela agência e quanto menos agências puderem provê-los.

²² São três as maneiras de criação da especialidade profissional do burocrata: atenção concentrada e rotineira às tarefas; o treinamento constante; e a captação no mundo externo com a contratação de profissionais qualificados.

em recurso de poder: o controle sobre a circulação e interpretação da informação²³ e a atenção exclusiva que devota às políticas, o que lhe dá uma vantagem decisiva sobre aqueles que lidam com a questão em intervalos esporádicos (Rourke, 1979).

Já as especificidades do processo de implementação são recursos de poder, pois as burocracias constroem a escolha política pela oferta das reais alternativas de ações e programas que podem ser executados. Decisões políticas que requeiram a execução de atividades que vão além das capacidades administrativas das agências burocráticas são normalmente deixadas de lado pelos atores políticos, uma vez que tais atividades possuem grande possibilidade de se tornarem fracassos retumbantes. Programas, rotinas e procedimentos operacionais padrões fornecem o número de botões que um líder político pode apertar. O tempo é outro recurso que uma agência extrai do processo de implementação. Enquanto os políticos estão no governo num horizonte temporal pré-determinado, os burocratas tendem a permanecer, o que permite o uso de estratégias de longo prazo para a burocracia insatisfeita²⁴.

Por fim, há a lei da inércia burocrática. Burocracias em repouso tendem a permanecer em repouso e burocracias ativas tendem a permanecer ativas. Há um grau de dificuldade para que uma burocracia comece a exercer tarefas que não estavam em seu rol comum ou adotar nova rotina. Por outro lado, após rotinas e programas serem estabelecidos há um grau de dificuldade para pará-los. Os programas não são facilmente finalizados, pois além de reduzirem o escopo de atividades da agência, podem significar demissão de pessoal e/ou podem enfrentar a oposição de uma clientela beneficiada por este programa e que não aceita a sua finalização (Rourke, 1979)²⁵.

A terceira característica interna de uma agência com importância para a formação de sua base de poder é o grau de coesão da equipe. Meier (1979) definiu a coesão como o comprometimento dos membros com a organização e seus ideais. Se a organização é dominada por membros que acreditam nos seus objetivos, estes não cumpriram com suas obrigações somente em troca de remuneração, mas terão um sentimento de missão com o cumprimento destes objetivos.

O fator determinante na produção da coesão burocrática é a capacidade da agência em organizar a carreira de seus funcionários. Isto vincula os objetivos individuais ao sucesso

²³ A informação dá aos burocratas uma posição de vantagem para influenciar o processo decisório quando ela não pode ser submetida à refutação ou a uma verificação independente. E quando uma agência adquire um status de competência na operacionalização de certo problema, as informações por ela relatadas deixam de ser postas à prova e são aceitas como verdade por aqueles que tomam suas decisões.

²⁴ Foley (1975 apud Peters, 1995) observou este fenômeno ao analisar o desenvolvimento dos programas comunitários em saúde mental nos EUA. A burocracia envolvida esperou um longo período entre a formulação e a implementação da reforma até encontrar um ambiente político que fosse favorável à sua adoção.

²⁵ Um fator essencial do conflito burocrático relacionado com a lei da inércia burocrática é que certas decisões são tomadas após um difícil processo de barganha e compromisso entre diversos interesses. Estes acordos são resistentes a mudanças, pois necessitam da abertura de todo o processo de barganha com nenhuma garantia que o futuro acordo de equilíbrio representará uma melhora da situação inicial.

organizacional no longo prazo, se repetindo para todos os membros da organização. Quanto mais as carreiras estiverem vinculadas à manutenção da agência, maior será a coesão da burocracia. E caso contrário, quanto menos o futuro profissional for dependente do sucesso da agência, menos coesa ela será. Cada indivíduo perseguirá objetivos desassociados do sucesso da organização.

1.5 A MOTIVAÇÃO DO BUROCRATA

Robert Merton defendeu o argumento que existe uma personalidade específica para os burocratas, derivada da lógica que as tarefas burocráticas impetram em suas mentalidades. De acordo com Merton (1940 apud Wilson, 1989) em organizações grandes e complexas, os meios tendem a ser mais valorizado que os fins. Os burocratas se focam mais no correto procedimento do que em alcançar o objetivo final da organização. Merton denominou este fenômeno de “*deslocamento dos objetivos*”, quando valores instrumentais tornam-se valores finais.

Wilson (1989) abordou este tema sobre as fontes de motivação dos burocratas de forma complexa e pouco parcimoniosa. Em seu argumento defendeu que o comportamento do burocrata deve ser analisado nos mesmos moldes que o comportamento de funcionários de organizações privadas é postulado nas teorias da administração. Ambos seriam derivados de um comportamento racional dos indivíduos em resposta a um conjunto de incentivos, recompensas e sanções criados dentro da organização²⁶. No entanto, o autor não define que o comportamento burocrático seja o resultado apenas do conjunto de incentivos, recompensas e sanções. Outros fatores são levantados e a motivação do burocrata acaba sendo complexa e contingenciada.

Outra derivação da motivação dos burocratas tradicionalmente utilizada na literatura e que também distância as preferências dos burocratas do interesse público é o suposto que os interesses individuais são os interesses paroquiais da agência e estão de acordo com a *Lei de Miles* de que “*where you sit depends on where you stand*”. A posição ocupada pelo indivíduo determinaria suas preferências. Com base neste pressuposto, a escolha pública generalizou o interesse conjunto das agências e dos burocratas em torno da expansão de orçamentos, de forma que teriam uma tendência inexorável a os maximizar.

Outra corrente supôs que os interesses dos burocratas estão associados com as oportunidades de evolução na carreira. Os interesses coincidem com os interesses da agência apenas nas situações em que a carreira dos burocratas está intimamente conectada com a sobrevivência da agência. Isto é, quando a ascensão da carreira se dá dentro da própria agência, sem haver boas

²⁶ Wilson não concebe um tipo de racionalidade perfeita, pois em nenhum momento a questão da informação perfeita e completa é trabalhada. Na realidade, o autor trabalha implicitamente com uma teoria sobre o comportamento baseado na perseguição de resultados satisfatórios do que com a maximização do auto-interesse.

possibilidades de mudança de agência ou de saída para o setor privado. Nesta corrente, os interesses dependem menos de onde os burocratas se sentam do que de onde vieram e para onde vão. Embora desejem verbas, renda, prestígio, poder organizacional, eles estão dispostos a sacrificar esses benefícios no curto prazo para atingir resultados no longo prazo em termos de evolução de sua carreira (Schneider, 1994).

As variáveis fundamentais que influenciam a formação da preferência burocrática são derivadas dos constrangimentos institucionais em relação às carreiras: os mecanismos de recrutamento, a existência de entradas laterais, os mecanismos de circulação, os mecanismos de progressão na carreira e para onde os servidores públicos vão após deixar o estado (Schneider, 1993). Em relação à abordagem burocrática, a grande contribuição de Schneider é a possibilidade de se pensar uma proposta alternativa ao aforismo “*where you stand dependes on where you sit*”. Com uma análise centrada nas carreiras, é possível adaptar o aforismo para “*o que você defende depende de onde você sentou e onde você sentará*”. O aforismo burocrático serviria apenas para os burocratas que estão a certo tempo numa mesma agência burocrática e cuja expectativa de evolução na carreira é dentro desta mesma agência²⁷.

²⁷ São dois aspectos importantes que envolvem os mecanismos de circulação: a) as carreiras estão conectadas ao estado como um todo, havendo circulação entre agências ou a apenas uma agência específica: b) as carreiras são desenvolvidas inteiramente dentro do estado ou há circulação entre o estado e a iniciativa privada. Em relação à primeira, se os burocratas passam a maior parte de sua carreira em uma única agência, mais fortes serão os laços que os conectam aos interesses organizacionais desta agência e à política específica, sendo, portanto, mais paroquiais e suscetíveis às influências de grupos de interesses envolvidos com esta política. Em relação à segunda, se toda a carreira se desenvolve dentro do estado, é provável que desenvolva preferências mais próximas do interesse de fortalecimento das instituições estatais e menos favoráveis aos interesses dos grupos de interesse. A circulação interna entre as agências do estado e a não circulação entre o estado e o setor privado aumentam o grau de insulamento decisório da burocracia (Schneider, 1993).

CAPÍTULO 2.

QUADRO ANALÍTICO E PERCURSO METODOLÓGICO.

2.1 UMA TIPOLOGIA SOBRE PROCESSOS DECISÓRIOS NO EXECUTIVO.

Diante do que foi exposto sobre as diferentes correntes da literatura em Ciência Política que trataram do tema da política burocrática e do aprofundamento das discussões em dois tópicos caros para o desenvolvimento deste corpo teórico, proporemos neste Capítulo o quadro analítico da dissertação. Neste capítulo explicitaremos quais são as condições requeridas para o surgimento do fenômeno do conflito burocrático e como este se relaciona com questões relativas às reformas institucionais de maneira geral e sobre a evolução institucional da política comercial brasileira no pós-abertura de maneira mais específica. O objetivo do quadro analítico é nortear os passos empíricos da pesquisa, pois nos próximos capítulos estudaremos os impactos do conflito burocrático nos processos que produziram as principais instituições e organizações que conduzem a política comercial brasileira atual.

Tal como já dito na introdução deste trabalho, o objetivo desta pesquisa é analisar a construção das instituições que regem a política de comércio exterior no Brasil pós-abertura econômica, tendo como foco as relações entre a mudança institucional e a dinâmica político-burocrática no interior do Poder Executivo. Isto é, avaliar-se-á a dinâmica institucional da política comercial brasileira pós-abertura, levando em conta o papel do conflito burocrático e qual é o seu peso e influência nesta dinâmica. A meta teórica a ser perseguida é a proposição de um arcabouço teórico capaz de sumarizar os debates acerca da política burocrática e explicar as alterações ocorridas ao longo das duas últimas décadas na política comercial brasileira por meio da derivação de hipóteses plausíveis e refutáveis. Ademais, queremos que o arcabouço permita a extrapolação dos resultados para futuras análises de evolução institucional de outras políticas públicas, inclusive em outros sistemas políticos.

Os burocratas são os agentes do governo que ocupam posições no Poder Executivo e que não foram eleitos. A política burocrática ocorre quando estes entram na arena política e buscam influenciar o processo decisório. Este processo é caracterizado pelo conflito e barganha entre os múltiplos atores dentro do Poder Executivo que lutam pelo controle ou participação em um mesmo espaço político e pela jurisdição ou competências sobre esferas políticas nas quais são capazes de produzir ou pelo menos induzir a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento e satisfação de suas preferências, tanto no processo de formulação quanto na implementação de políticas públicas e reformas institucionais.

A primeira variável que consideramos de fundamental importância para se compreender o papel do conflito entre burocracias no processo decisório é o nível de envolvimento presidencial efetivo. Conforme vimos, uma das críticas em relação ao modelo político burocrático proposto por Allison e Halperin (1972) é que o chefe do governo (no caso brasileiro e estadunidense: a Presidência da República) possui um papel fundamental na organização, abertura e fechamento de espaços para as diferentes agências do governo, ao possuir os instrumentos que lhe permitem superar constrangimentos impostos pelas burocracias.

Como foi demonstrado no capítulo anterior, sobretudo na literatura que usou o ferramental microeconômico para analisar os processos de delegação e as relações entre agentes e principais, o ator político (o chefe de governo) responsável pela delegação de funções e tarefas de decisão para a burocracia possui os instrumentos necessários para controlá-la (desde que seja capaz de desenhar incentivos institucionais corretos que constriam a margem de escolha dos agentes²⁸).

Em virtude disto, podemos supor que o chefe de governo possui os instrumentos necessários para contornar qualquer objeção burocrática às suas preferências e posições²⁹, uma vez que pode estabelecer incentivos que constriam a livre ação auto-interessada das burocracias durante os processos de formulação e de implementação. Sem contar com o fato de que o chefe de governo é o grande garantidor da autonomia das agências burocráticas, sendo factível a sua interferência *ad hoc* naquelas que não cumprirem com aquilo que lhe foi requisitado prioritariamente³⁰.

Diante destas questões, conclui-se que a influência da política burocrática nos processos decisórios internos ao Poder Executivo é seriamente limitada quando interesses prioritários da Presidência estão em disputa. Destarte, propomos que uma condição necessária para o surgimento do conflito burocrático é o nível de envolvimento presidencial efetivo ser baixo.

No entanto, o nível de envolvimento presidencial efetivo só não é baixo quando o chefe de governo está disposto a arcar com os custos do monitoramento das ações das burocracias e com os custos relacionados com a obtenção das informações e conhecimentos necessários para a

²⁸ Supomos que os atores políticos ou burocráticos sempre adotam a melhor estratégia que leve aos resultados de seu interesse. Em nosso quadro analítico, não consideramos a possibilidade de erro estratégico. Não consideramos a possibilidade do chefe de governo errar na escolha dos instrumentos que melhor constriam a ação da burocracia.

²⁹ Uma importante distinção analítica que gostaríamos de fazer neste momento é a diferenciação entre preferências e posições dos atores. As preferências se referem àquilo que o ator julgar ser a decisão ideal a ser tomada e efetivada no processo decisório, já a posição se refere à opção adotada devido à constrições externas ao Poder Executivo (e portanto externas à política burocrática). Um exemplo hipotético pode esclarecer esta diferenciação: caso um governo 'X' no Brasil deseje reduzir a independência informal do Banco Central, ele pode deixar de fazer isso por ser temeroso das possíveis reações que o mercado financeiro poderia ter. Neste caso, nós não poderíamos concluir que foi a resistência da burocracia do Banco Central que resistiu ao seu enfraquecimento. Isto é, embora o presidente possua uma preferência por uma maior intervenção política no Banco Central, a sua posição política é pela permanência da independência informal devido às restrições impostas pelo mercado.

³⁰ No Brasil a organização e funcionamento da administração federal é competência privativa da Presidência, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação e extinção de órgãos públicos. Até a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 a Presidência poderia dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, incluindo a competência para extinguir ministérios e órgãos públicos.

formulação, implementação e condução da política. Arcando com estes custos, a Presidência opera de maneira efetiva e autônoma com a política pública, pois domina as especificidades desta e desenha controles ótimos sobre as burocracias envolvidas no processo decisório. Desta forma, são criados conjuntos de incentivos que levem a uma tomada de decisão que se adéque às suas preferências e posições ou que faça com que as burocracias adotem os métodos conducentes aos resultados por ele esperados.

Estes custos de monitoramento e de informação decorrem do fato que o nível de atenção presidencial é seriamente limitado pela capacidade física e mental que qualquer indivíduo (ou mesmo do grupo político mais próximo do presidente) possui em lidar com inúmeros e diversificados assuntos. Não obstante o presidente possua os recursos necessários para manobrar de maneira ótima com a burocracia quando seu interesse sobre a política pública é alto, apenas um número limitado de assuntos pode ser priorizado. Nas outras políticas menos prioritárias, um maior espaço para a ação da burocracia será inevitavelmente permitido, mesmo que sejam burocracias extremamente próximas à Presidência³¹.

E mesmo que o presidente esteja disposto a arcar com os custos de monitoramento da ação da burocracia em um maior número de assuntos, ele também precisa lidar com os custos de oportunidade do tempo e dos recursos gastos com o monitoramento de ações de certas burocracias e não de outras. Quanto mais o envolvimento presidencial efetivo estiver voltado para certas políticas públicas, menos atenção estará disponível para o monitoramento das outras.

Diante do exposto, quando o nível de envolvimento presidencial efetivo for alto, não haverá espaço para o aparecimento do conflito burocrático, pois mesmo se existir burocracias que não estão de acordo com as políticas formuladas pela Presidência, elas não serão capazes de obstruir sua ação, seja no processo de formulação ou de implementação da política em questão. Os temas altamente prioritários do jogo político estão, deste modo, imunes ao conflito burocrático e o seu processo decisório é marcado pela *Dominância Presidencial*, mesmo quando se tratar de questões institucionais que afetem burocracias tradicionalmente fortes e com capacidade de resistência às alterações que diminuam suas competências, *status* ou recursos disponíveis.

Mesmo quando o nível de envolvimento presidencial for alto e o conflito burocrático não for uma variável importante na finalização do processo decisório, as burocracias prejudicadas tentam reverter o processo por meio de inúmeras estratégias, utilizando-se de todos os recursos

³¹ O presidente pode optar por delegar toda a responsabilidade de formulação de uma política para um grupo de assessores e respaldar quaisquer medidas que este grupo adote. Neste caso não estaremos diante de uma questão que possui um alto nível de envolvimento presidencial (*dominância presidencial*), mas sim diante de uma política cujo diferencial de poder burocrático em favor desta assessoria é muito grande (*dominância burocrática*), de forma que seja capaz de impor suas preferências às outras agências envolvidas com a política (este poder teria origem no apoio político presidencial). A questão do diferencial de poder na determinação do conflito burocrático será trabalhada mais à frente.

de poder que lhes estão disponíveis. Entre estas estratégias, podem protelar a tomada de decisão à espera de um momento político mais oportuno, no qual a sua preferência terá mais chances de ser atingida³², ou poderão pressionar os atores políticos usando a sua clientela, seu apoio político externo, ou utilizando-se de argumentos técnicos e informações ainda não tratadas. Porém, se a Presidência prioriza inequivocamente a decisão tomada, estes esforços não surtirão efeito e a decisão presidencial se transformará em uma política efetiva.

A segunda condição necessária para o surgimento do conflito burocrático é o grau do diferencial de poder entre agências que possuem interesses envolvidos no processo decisório. Caso este diferencial seja grande, o nível de conflito burocrático deverá ser baixo. A agência que possui mais poder terá sua preferência e posição privilegiadas e conseguirá se impor no processo decisório, enquanto a menos poderosa não implantará sua agenda nem poderá exigir que o processo de tomada de decisão seja de barganha, acomodação ou compromisso. Por outro lado, se o diferencial de poder for pequeno e os interesses contraditórios, o nível de conflito será maior. Ambas terão capacidade de implementar uma parte de sua agenda e provavelmente uma solução de barganha, acomodação e compromisso será necessária.

O poder burocrático, tal como vimos no *Capítulo 1*, é de natureza complexa e de fontes múltiplas. No entanto, há uma fonte de poder que supera todas as outras que uma burocracia pode cultivar: o apoio político da Presidência da República. Quando o presidente resolve respaldar de maneira inequívoca as ações e decisões de uma burocracia, ela pode se utilizar de todos os instrumentos e poderes que a posição de chefe do Executivo possibilita, que são somados aos poderes inerentes a si mesma, como o controle de recursos humanos e financeiros, expertise e a capacidade de tratamento da informações. Destarte, poderá impor com facilidade suas decisões sobre quaisquer outras burocracias que participam do processo decisório³³.

A terceira e última condição que consideramos necessária para o surgimento do conflito burocrático é o nível de divergência entre as burocracias sobre determinada política. Somente quando houver interesses burocráticos conflitantes em relação a determinado processo decisório, há espaço para o surgimento do conflito burocrático. Caso contrário, isto é, se a decisão for aceita ou partilhada por todas as burocracias envolvidas ou se envolver apenas uma agência, estaremos diante de um processo político marcado pelo *Consenso Presidencial, Concordância*

³² Sublinhamos novamente o fato que as burocracias são relativamente mais permanentes que o presidente e, deste modo, podem postergar certas decisões. As decisões de um presidente em fim de mandato que vão contra os interesses de uma burocracia responsável pela implementação de certa política não serão cumpridas facilmente. Caso o presidente não esteja altamente interessado nos resultados desta política e monitore frequentemente o processo de implementação é muito pouco provável que esta decisão se transforme em políticas efetivas.

³³ Quando o apoio político do presidente a uma burocracia é total, esta burocracia está na situação de maior poder possível dentro do Poder Executivo. Nesta situação a agência fica muito poderosa, pois além dos poderes do presidente, ela também possui os poderes decorrentes de sua condição burocrática: organização, expertise e atenção exclusiva. Os únicos constrangimentos que lhe são impostos são constrangimentos externos ao Poder Executivo.

Burocrática ou por ser uma *Questão Interna* e não pelo *Conflito Burocrático*³⁴.

Adotando o foco das carreiras proposto por Schneider (1993, 1995) o grau de divergência que podemos encontrar está relacionado com o quanto as carreiras dos burocratas que participam de forma direta do processo de formulação e implementação de determinada política estão comprometidas (positiva ou negativamente) com a decisão em questão e o quanto os interesses da clientela da agência impactam na carreira dos membros desta mesma burocracia. Quanto mais as decisões em pauta influenciarem positiva ou negativamente a carreira e o sucesso individual daqueles que estão envolvidos no processo decisório (sejam os atores estatais ou a clientela das agências), maior será o interesse burocrático em jogo e maior será a possibilidade do surgimento do conflito, sobretudo quando os interesses forem contraditórios ou mesmo quando os métodos em busca de metas e resultados similares forem discrepantes.

Como nosso objeto empírico são reformas institucionais, estas questões naturalmente se sobressaem. As mudanças institucionais tendem a afetar diretamente o rol de competências e responsabilidades das burocracias, seu *status* dentro da administração pública federal e sua capacidade de controlar recursos para a consecução de suas atividades, interesses, objetivos e de manipular e estimular a participação de sua clientela. Isto afeta a capacidade de sobrevivência da própria agência ou de algumas de suas partes no longo prazo e as possibilidades de ascensão na carreira por parte de seus membros, uma vez que estas decisões são situações de soma zero, onde a expansão das competências de uma agência se reflete na diminuição das competências de outras e/ou na frustração de suas ambições.

Como a definição dos interesses das burocracias é derivada em termos das considerações individuais a respeito das carreiras dos seus membros, não nos furtaremos de considerar as oportunidades profissionais que os burocratas encontram fora da agência e como as decisões políticas afetam estas oportunidades. Um burocrata pode, além de progredir dentro da mesma agência, mudar de agência, sair do estado e do serviço público e trabalhar na iniciativa privada³⁵ ou mesmo se transformar num ator político, concorrendo a eleições legislativas ou executivas. Também devemos estar atentos ao fato que as nomeações políticas são um dos instrumentos de organização e coordenação da burocracia no Brasil (Schneider, 1995).

Em virtude disto, observaremos quais são os burocratas alinhados a certos agrupamentos políticos, uma vez que o sucesso profissional destes burocratas está associado ao sucesso político

³⁴ Estes conceitos serão tratados mais a frente.

³⁵ Sendo que a porta de saída mais fácil para um burocrata que ocupe uma posição de destaque dentro de um órgão estatal setorial (como, por exemplo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC) são os grupos de interesse envolvidos com a agência (as empresas, organizações não governamentais, órgãos de pesquisa ou mesmos as organizações de representação de interesses destes grupos) e que compõe a sua própria clientela política.

de seus respectivos agrupamentos. E também tentaremos descrever como se articulam as relações entre agrupamentos políticos que envolvem burocratas, políticos e indivíduos de fora do governo e qual é o impacto destes no funcionamento das agências e no conflito burocrático³⁶.

Na análise de interesses e motivações de burocratas é importante observar como as carreiras são desenhadas nas agências envolvidas e o quanto a vida profissional de seus funcionários é passada na agência. Quanto mais as carreiras estiverem relacionadas com uma única agência, mais os burocratas traduzirão seus interesses em termos paroquiais e corporativistas.

Outro fator relevante na comunhão dos interesses da organização com os interesses individuais é a existência de cursos de formação ou reciclagem no início ou ao longo das carreiras. Tais cursos além de servirem para o aprofundamento e difusão de expertise e missão organizacional, intensificam a coesão interna e aproximam as preferências individuais dos interesses da própria organização³⁷.

Por fim, outra parte da definição dos interesses das burocracias é derivada em termos dos interesses da clientela que gravita em torno da agência, sendo necessário analisar o quanto as decisões em pauta afetam os interesses destes grupos, quais são os canais de interação entre esta clientela e os burocratas e o quão importante é à agência e aos burocratas individualmente o apoio destes. Diante do que foi exposto, resumimos o nosso arcabouço analítico no seguinte quadro que combina as três variáveis de interesse (analisadas de maneira dicotômica) e resulta em seis tipos distintos de processos decisórios internos ao Executivo:

³⁶ A grande questão que deve ser avaliada na análise empírica em relação a estes agrupamentos políticos é que eles geram uma solidariedade extra-burocrática (pois os burocratas não teriam suas carreiras alinhadas com o sucesso da burocracia na qual trabalham, mas sim com o sucesso político do agrupamento a qual pertence). Nestes casos é possível que surja um paradoxo burocrático. Um membro de uma agência pode apoiar uma política que afete negativamente a capacidade de sobrevivência da agência, caso a política seja parte da agenda de seu agrupamento.

³⁷ No entanto, não devemos definir os interesses de uma agência com a mera maximização de seus orçamentos, tal como fora definido pela escola da escolha pública. Os interesses de uma organização são muito mais complexos, tal como foi explicitado pela abordagem de administração pública. Muitas vezes a sobrevivência de uma agência passa pela preservação de sua missão organizacional e não pela ampliação de seu orçamento (Wilson, 1985).

Quadro 1. Tipologia sobre os Processos Decisórios Internos ao Poder Executivo

Envolvimento Presidencial Efetivo	Diferencial de Poder Burocrático	Divergência de Interesse	
		SIM	NÃO
Alto (Dominância Presidencial)	Alto	Imposição Presidencial Subtipo I	Consenso Presidencial
	Baixo	Imposição Presidencial Subtipo II	Consenso Presidencial
Baixo (Dominância Burocrática)	Alto	Imposição Burocrática	Concordância Burocrática ou Questão Interna
	Baixo	Conflito Burocrático	Concordância Burocrática ou Questão Interna

Fonte: Autor

A primeira metade superior do quadro delimita os casos nos quais o nível de envolvimento presidencial efetivo é alto e o processo decisório é marcado pela *Dominância Presidencial*, havendo três subtipos distintos de processos decisórios marcados por um alto interesse e envolvimento presidencial efetivo: as *Imposições Presidenciais de Tipo I e Tipo II* e o *Consenso Presidencial*. Este tipo e seus subtipos de processos só ocorrem em um número limitado de caso: os prioritários na agenda do governante e nos quais a Presidência dedica total atenção, monitorando constantemente os passos das burocracias no processo de formulação e implementação da política e potenciais oposições burocráticas são contornadas.

A *Imposição Presidencial de Subtipo I* descreve o processo que ocorre quando o presidente está efetivamente envolvido numa política que possui uma burocracia muito mais poderosa em relação às outras envolvida no tema e que possui uma posição contrária à vontade da Presidência. No *Subtipo I* a burocracia poderosa, embora advoga uma postura diferente, possui uma forte tendência a se adequar à posição presidencial. Caso contrário, será enquadrada, minada e/ou enfraquecida. Isto porque o alto envolvimento efetivo do Presidente mina qualquer possibilidade de surgimento de conflito burocrático. Nos casos em que a burocracia permanecer com uma posição contrária à presidencial, ela será enfraquecida, evitando assim que sua capacidade de alterar o resultado político obtido no longo prazo permaneça. Desta forma, nestes subtipos de processos decisórios, a reforma institucional será orientada pela ação presidencial, a análise do processo de reformas passa pela observação das ações e estratégias do presidente e as burocracias que não se adequarem à vontade presidencial serão enquadradas e/ou enfraquecidas.

Já a *Imposição Presidencial de Subtipo II* descreve o processo decisório que corre quando o Presidente está efetivamente envolvido em uma questão, investindo seus esforços para a obtenção da decisão desejada e existem algumas burocracias que disputam espaço no processo de decisão. A ação presidencial mina e minimiza o potencial conflito, premiando a agência cuja posição mais se aproxima da posição presidencial. Nos casos em que um dos atores burocráticos permanecer com uma posição contrária à presidencial, ele será enfraquecido e relegado a um segundo plano no processo decisório interno no Poder Executivo³⁸. Desta forma, nestes subtipos de processos decisórios, a reforma institucional será orientada pela ação presidencial e pela burocracia que melhor acolhe suas proposições. A análise do processo de reformas passa pela observação das ações e estratégias do presidente e das reações e interações por parte das burocracias, com o fortalecimento daquelas que se aproximam daquilo que é definido como o objetivo da decisão política por parte da Presidência da República.

Por fim, nas situações marcadas pelo *Consenso Presidencial*, a Presidência está efetivamente envolvida e não há divergência entre ela e as burocracias envolvidas. Todos os atores interessados possuem a mesma posição sobre a questão e, portanto, não há espaço para o surgimento do conflito burocrático, pois não há divergências entre as partes. Como nesta atípica situação não há burocracia com posição contrária à Presidencial, nenhuma será enfraquecida ou terá sua capacidade de ação de longo prazo alterada. Desta forma, nestes subtipos de processos decisórios, a reforma institucional será orientada pela ação orquestrada pela Presidência e burocracias e a análise do processo de reformas passa pela observação do processo de formação do consenso e das ações que colocam em prática os objetivos compartilhados.

A metade inferior do quadro delimita os casos nos quais o nível de envolvimento presidencial efetivo é reduzido, abrindo espaço para a ação das burocracias de forma mais autônoma e menos controlada pela Presidência. Estes processos decisórios são marcados pela *Dominância Burocrática* e compõe a maior parte das decisões que ocorrem dentro de qualquer governo. Neste tipo de processos os principais atores envolvidos são as burocracias afetadas e interessadas pelo tema e o Presidente exerce um papel apenas marginal, muito mais de árbitro de conflitos quando estes tomam grandes proporções, do que de ator político interessado. Nestas políticas não há uma clara posição da Presidência que norteie as ações das burocracias. Três subtipos distintos de processos decisórios envolvendo a interação de burocracias emergem: *Imposição Burocrática*, *Conflito Burocrático* e *Concordância Burocrática ou Questão Interna*.

Por fim, como última característica da *Dominância Burocrática*, embora o envolvimento presidencial efetivo seja marcadamente baixo e a Presidência se apresente mais como um órgão

³⁸ Uma das formas de relegar a um segundo plano uma burocracia é rebaixá-la dentro da hierarquia burocrática da administração pública federal, deixando-a mais distante da Presidência dentro da hierarquia administrativa.

de arbitragem de conflitos, ele não é nulo. A burocracia que durante o processo decisório conseguir ativar o apoio presidencial às políticas por ela defendida estará numa situação privilegiada em relação às outras. Nestes casos, as reformas institucionais tenderão a favorecer aquelas burocracias que conseguirem obter o apoio presidencial ao longo do processo decisório, seja nos momentos de formulação ou de implementação da política.

Quando o processo decisório for marcado pelo baixo envolvimento presidencial efetivo e uma burocracia possuir recursos muito mais amplos que as outras (sendo que o apoio presidencial é a maior fonte de poder de uma burocracia), ela conseguirá impor sua vontade sobre as outras. Mesmo que haja oposição de outras agências, o diferencial de poder não permite que as agências prejudicadas consigam exigir um processo de barganha ou acomodação com a agência poderosa. Neste caso estamos diante de um subtipo de processo decisório marcado pela *Imposição Burocrática*. Mesmo que sejam feitas concessões por parte da burocracia mais poderosa, estas concessões não afetarão o seu espaço de decisão. Nestes subtipos de processos decisórios, a reforma institucional será orientada pela burocracia mais poderosa e a análise do processo de reformas passa pela observação das ações, estratégias e interesses e de como se articula a acomodação dos interesses individuais com os interesses corporativos nesta agência.

Por outro lado, quando o nível de envolvimento presidencial efetivo for baixo, o diferencial de poder for baixo e houver divergências de interesses entre as burocracias, estaremos num processo marcado pela presença de *Conflito Burocrático*. O resultado final deste processo é fruto da barganha e compromisso ao longo de circuitos regularizados de comunicação, que permitem a interação entre os atores estatais chaves posicionados hierarquicamente dentro do governo. A decisão e implementação da política são os vetores finais da interação entre os atores para os quais uma decisão tem implicações.

O comportamento estatal decorrerá nesta situação de um intrincado jogo de barganha, acomodação e compromisso entre os atores situados nas posições chaves do Executivo (que nem sempre possuem objetivos e métodos convergentes). Os equilíbrios obtidos serão inerentemente instáveis, uma vez que quaisquer alterações na correlação de forças entre as burocracias em conflito gerarão pequenas alterações nas decisões finais obtidas, sobretudo quando se trata de políticas cujos processos decisórios se repetem ao longo do tempo. Neste subtipo, a análise do processo de reformas passa pela observação do processo de barganha e dos equilíbrios instáveis obtidos ao longo do tempo

Por fim, quando o presidente não estiver efetivamente envolvido e não houver divergências entre as burocracias, estaremos numa situação marcada pela *Concordância Burocrática*, que por definição (uma vez que não existe divergências de interesses) está livre do conflito burocrático.

Um caso especial de *Concordância Burocrática* são os processos decisórios que interessam a apenas uma agência. Neste caso a concordância entre as burocracias resulta do fato que a decisão política neste tema é uma *Questão Interna* que não interessa a nenhum outro órgão estatal. Nestes subtipos de processos decisórios, a reforma institucional será orientada pela ação orquestrada das burocracias ou pela ação solitária de apenas uma e a análise do processo de reformas passa pela observação do processo de formação do consenso burocrático e das ações que colocam em prática os objetivos compartilhados pelas burocracias interessadas e envolvidas.

2.2 PROPOSIÇÕES DE PESQUISA.

A partir do arcabouço teórico proposto na seção anterior, derivaremos as duas proposições centrais analisadas na parte empírica da pesquisa. Estas hipóteses referem-se a expectativas em relação a como esperamos que as interações entre atores políticos do Poder Executivo e as agências burocráticas executivas afetem o resultado dos processos decisórios que efetivaram as mudanças institucionais na política comercial brasileira pós-abertura e o sentido destas.

A nossa hipótese central é que esperamos que as mudanças institucionais em ambientes burocráticos conflituosos tendam a formar agências institucionalmente instáveis no curto prazo. Isto porque o equilíbrio que produz a decisão é sensível às alterações na correlação de forças entre as burocracias³⁹. E a permanência no longo prazo de uma instituição criada em um ambiente *conflituoso* (marcado por baixo diferencial de poder entre burocracias, baixo nível de envolvimento presidencial e divergência de interesses), só se dará caso haja uma transformação deste ambiente, permitindo, destarte, a superação da instabilidade inicial.

De maneira indutiva, tal como será observado nos capítulos empíricos da *dissertação*, a instabilidade institucional da política comercial brasileira, de acordo com o prisma analítico aqui proposto, teria suas causas na natureza conflituosa do processo decisório interno do Poder Executivo em matéria de política comercial. As múltiplas reformas produzidas a partir da extinção da Cacex e após a constituição da Camex e posteriores mudanças dentro desta última agência seriam consequências do ambiente conflituoso na qual a política comercial foi produzida a partir da abertura comercial e que envolve inúmeras agências governamentais que possuem forças relativamente equivalentes dentro do processo decisório da política comercial.

Ademais, decorrente destas duas hipóteses centrais, esperamos que as agências que possuam

³⁹ Caso ocorram pequenas alterações nesta correlação de força, haverá mudanças incrementais. Já quando houver grandes alterações no equilíbrio burocrático que modifiquem a natureza conflituosa do processo decisório (o processo se torne *de Imposição Presidencial de Tipo II* - quando o chefe de governo toma um partido burocrático dentro do governo - ou de *Imposição Burocrática* - quando uma agência consegue se fortalecer de maneira substantiva em relação às outras), as alterações institucionais e organizacionais também serão profundas.

posições que se aproximem da posição presidencial estarão numa situação privilegiada e as instituições e organizações criadas estarão mais próximas às posições defendidas por estas agências. Isto é, o sentido da mudança institucional tenderá a beneficiar as agências executivas cujas posições se encontrarem mais próximas das posições presidenciais, enquanto tenderá a prejudicar aquelas que estejam distantes das posições defendidas na Presidência.

De maneira indutiva, indicaremos que entre as razões da extinção da Cacex está a sua agenda conectada com o modelo anterior de política comercial, que não se coadunava com as novas pretensões que surgiam na Presidência da República a partir da posse de Fernando Collor. E as constantes mudanças na Camex resultam dos embates entre os ministérios⁴⁰ envolvidos na política comercial e nas negociações comerciais internacionais e das mudanças de prioridades da Presidência sobre a temática comercial ao longo das décadas de 1990 e 2000 decorrentes do surgimento de um setor altamente competitivo nos mercados internacionais e da postura adotada dentro das negociações comerciais, sobretudo no âmbito da OMC com a criação de uma coalizão de bastante sucesso composta por países em desenvolvimentos e capitaneada pelo Brasil e Índia.

Por fim, no decorrer dos capítulos empíricos também verificaremos outras proposições da literatura sobre o tema, que embora não seja o nosso foco principal, passam por pontos específicos, mas necessários, de nosso argumento: a) o predomínio do Poder Executivo sobre a definição da política comercial; b) a existência de múltiplas agências executivas responsáveis pela formulação da política comercial, que produzem diferentes decisões, tomadas em arenas com conformação, participantes e regras de decisão distintas; c) a multiplicidade de interesses e atores internos ao Poder Executivo, de forma que o processo decisório sobre questões de política comercial implique em disputas entre grupos com preferências distintas; e, por fim, d) a pluralização da participação de burocracias no processo com as mudanças institucionais ocorridas após a abertura comercial.

⁴⁰ São: o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

2.3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA A PARTIR DO QUADRO ANALÍTICO PROPOSTO.

Visando a operacionalização de nosso objeto de pesquisa e das dimensões analíticas propostas no capítulo teórico, iremos avaliar os dois mais importantes processos decisórios⁴¹ de reformas institucionais ocorridos ao longo dos últimos vinte anos de política comercial brasileira. A extinção da Cacex em junho de 1990 e a ruptura do paradigma político anterior de proteção comercial e de vinculação da política comercial à industrial e a criação da Camex em fevereiro de 1995 e sua evolução como agência coordenadora da política comercial⁴².

Para a análise destas reformas, procuramos definir o contexto político no qual foram realizadas, quais foram os dispositivos legais que as produziram, quais foram os processos e conflitos subjacentes às decisões que as formaram, as formas com as quais foram efetivadas e as reações dos atores envolvidos com sua efetivação.

Alertamos para o fato de que o corte empírico proposto nesta *dissertação* é a análise da dinâmica burocrática interna do Poder Executivo. Observamos o comportamento e as motivações (e seus respectivos padrões) das agências executivas envolvidas com a política comercial, sendo que consideramos como agências executivas os ministérios envolvidos com a temática comercial. Em alguns casos, estes possuem divisões internas que atuam de maneira bastante desenvolvida dentro da estrutura burocrática do Poder Executivo e também são considerados como agências. Ademais, sublinhamos que burocratas são todos os agentes do governo que ocupam cargos de natureza administrativa e gerencial no Poder Executivo sem terem sido eleitos.

O método de estudo proposto é próximo àquilo que George e Bennett (2005) denominam como *delineamento do processo*⁴³. Isto porque iremos traçar as conexões entre as possíveis causas dos resultados observados por meio do exame do processo histórico, de arquivos, entrevistas, transcrições de entrevistas e outras fontes documentais, com o objetivo de verificarmos o processo causal que nosso arcabouço analítico delimita.

George e Bennett (2005) definem *delineamento do processo* como:

“o método que busca identificar o processo causal interveniente (a cadeia ou mecanismo causal) entre a(s) variável(eis) independente(s) e o resultado da dependente. (...) Rastrear o processo que leva a um resultado limita a

⁴¹ Definimos o processo decisório como o processo político formado por dois momentos distintos na produção de uma política pública: o processo de formulação no qual a decisão sobre que o curso de ação política a ser adotado é tomada e o processo de implementação no qual a política escolhida é transformada em política efetiva.

⁴² O terceiro grande processo que não será tratada nesta pesquisa devido a restrições de tempo e por ser um tema que já possui uma razoável quantidade de estudos são as reformas ocorridas ao longo das últimas duas décadas no âmbito do MRE para se adaptar às novas demandas (internas e externas) dos atores interessados nas negociações comerciais internacionais e em participarem de forma mais efetiva na definição da posição negociadora do país.

⁴³ *Process tracing*.

lista de potenciais causas (...) O delineamento do processo força o investigador a levar a equifinalidade em conta, isto é, considerar os caminhos alternativos que podem produzir o mesmo resultado, e oferece a possibilidade de mapear uma ou mais cadeias causais potenciais que são consistentes com o resultado e as evidências obtidas num único caso. Com mais casos, o investigador começa a arrolar o repertório de caminhos causais que levam a um dado resultado e as condições nas quais ele ocorre, isto é, desenvolve uma teoria tipológica”.

Na definição de Seawright e Collier (2004), o método do *delineamento do processo* se fundamenta na análise dos processos buscando revelar mecanismos e sequências causais, além de uma série de passos intermediários teoricamente previstos, sendo um dos instrumentos básicos da análise qualitativa⁴⁴. As evidências primárias utilizadas para a análise, desenvolvimento ou teste de hipóteses neste método são obtidas por meio da *observação de processo causal*⁴⁵, que segundo a literatura, são os:

“dados que fornecem informações sobre o contexto, processos e/ou mecanismos e que contribuem para a alavancagem da inferência causal, não sendo necessariamente parte de uma matriz sistematizada de informações. Nestas condições, uma observação do processo causal pode ser gerada de forma isolada ou em conjunção com outras observações deste tipo” (Collier, Brady e Seawright, 2004).

A observação do processo causal se baseia em múltiplas fontes de informação, abordando o problema de variadas maneiras, cruzando informações com cada nova evidência e verificando se o curso causal postulado é provável. A observação do processo causal investiga os mecanismos e as sequências causais em seus pormenores. Diante destas breves considerações metodológicas mais gerais sobre a pesquisa empírica, propomos aqui, de maneira mais específica, uma estruturação em três etapas do processo de coleta de evidências.

Na primeira buscamos construir um panorama da evolução da política comercial brasileira por meio do exame das mudanças institucionais ocorridas a partir da abertura comercial. Para a realização deste panorama, analisamos os dispositivos legais que alteraram o aparato institucional da política comercial desde o governo Collor até a gestão Lula, incluindo ainda as informações secundárias encontradas em artigos acadêmicos e não acadêmicos, reportagens veiculadas nas mídias escritas, documentos e textos de discussão produzidos pelos ministérios e outros órgãos governamentais, *positions papers* produzidos por pesquisadores, atores, centros de pesquisa voltados para a temática, além de outros materiais documentais encontrados.

No segundo momento da pesquisa buscamos obter informações a respeito do evoluir institucional da política comercial a partir das preferências reveladas dos atores e das percepções

⁴⁴ Para Checkel (2005) o método do *process tracing* é predominantemente qualitativo, incluindo entre suas fontes o uso de memórias biográficas e históricas, entrevistas, relatos da imprensa e documentos.

⁴⁵ *Causal-process observation*.

de atores e pesquisadores que participam ou participaram do processo de definição da política comercial brasileira. Com base neste conjunto de informações averiguamos quais foram e ainda são as agências com prevalência de fato, assim como verificamos qual era o seu relacionamento com a Presidência e com as outras agências que compunham o quadro de atores que participaram da política comercial brasileira.

As informações obtidas na segunda etapa foram utilizadas para corrigir eventuais falhas nas conclusões preliminares alcançadas na primeira fase do estudo. Para organizar as informações delimitadas acima de uma maneira que facilitasse a interpretação dos dados, foram construídos organogramas que detalham a evolução institucional e a participação das agências executivas nas arenas de decisão envolvidas na definição de política comercial. Estes organogramas integram os capítulos empíricos da *dissertação*.

Por fim, como terceira e última etapa, nos propusemos a introduzir o quadro analítico proposto neste capítulo às descobertas realizadas, além de incorporarmos novas informações mais objetivas e quantificáveis. O propósito principal desta última fase foi tentar minimizar os problemas metodológicos que uma pesquisa baseada essencialmente em preferências reveladas e percepções dos atores e observadores possui. Deste modo, visando aperfeiçoar a nossa análise a respeito do desenrolar da dinâmica político-burocrática no interior do Poder Executivo, incorporamos alguns instrumentos que permitem uma análise mais objetiva sobre as três dimensões delineadas no quadro analítico, embora, frisamos mais uma vez, não nos furtaremos da utilização das informações obtidas nas entrevistas e na análise do material documental.

A primeira variável (nível de envolvimento presidencial efetivo) é aquela que apresenta maiores dificuldades para a proposição de um método de mensuração objetivo que seja convincente e minimamente aceitável. Cientes desta dificuldade, propomos a observação de como o tema da política comercial entra nos discursos presidenciais para verificarmos qual é a frequência com que tópicos relacionados com as reformas institucionais comerciais aparecem nestes e qual era a posição declarada do presidente sobre este assunto. Tendo em vista que os presidentes fazem inúmeros discursos sobre os mais diversos temas durante os seus mandatos, analisaremos apenas os discursos das cerimônias de posse de seus respectivos mandatos, de posse de ministros ou de outros burocratas em agências executivas envolvidas com a política comercial, em reuniões ministeriais e/ou em reuniões com entidades não governamentais que estão envolvidas com temas do comércio exterior brasileiro (como, por exemplo, o discurso realizado pelo Presidente Cardoso no *XVII Encontro Nacional de Comércio Exterior* em 1997).

A razão para a escolha dos discursos Presidências como um instrumento analítico que nos ajude a mensurar o nível de envolvimento efetivo do chefe de governo nos processos decisórios

das reformas institucionais da política comercial brasileira pós-abertura é que nestes são traçados os objetivos mais amplos que serão perseguidos pelo presidente durante seu governo. Ademais, indicam uma cobrança mais firme e explícita por parte do presidente sobre as burocracias, ainda que a ausência destes temas não seja uma indicação forte de um baixo envolvimento presidencial efetivo com a temática estudada. Com a finalidade de complementar a análise dos discursos, observaremos também como a temática das reformas foi tratada nas propostas de governo dos candidatos vencedores das eleições presidenciais.

No que tange à segunda variável (o diferencial de poder entre as agências) iremos observar alguns fatores que servem como instrumentos mais objetivos de mensuração do grau de poder de cada agência. Tentaremos elencar o maior número de informações objetivas que dêem conta dos diversos recursos de poder burocrático que expusemos no capítulo anterior. Tendo em mãos informações mais objetivas, poderemos fazer conclusões mais rigorosas a respeito do processo de reforma institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica. Definimos o poder burocrático em termos da posse de recursos e autonomia⁴⁶, cujas fontes são amplas e difusas, destarte sua mensuração é bastante complexa e polêmica.

Além do mais, convém sublinhar novamente que uma das fontes mais importante do poder burocrático é o apoio presidencial à burocracia⁴⁷, que é um aspecto não facilmente mensurável e em relação ao qual tentamos considerá-lo a partir das informações obtidas na primeira e segunda etapa desta pesquisa. Desta forma, sempre que necessário, procuramos alimentar a análise dos processos em estudo com observações contextuais, subjetivas e quantitativas, visando permitir uma operacionalização mínima das dimensões analíticas aqui propostas.

Diante de tais desafios, nos propusemos a analisar ao longo do tempo a evolução de seis instrumentos objetivos e distintos que têm impacto na conformação e estruturação do poder burocrático (além do já citado apoio presidencial).

Em primeiro lugar analisamos os recursos humanos das agências. Observamos como foi a evolução do quadro de funcionários ao longo do tempo e quais foram e são as divisões formais encontradas nestes quadros. O objetivo desta avaliação não foi apenas fazer uma comparação sincrônica entre as diferentes agências, mas sim uma comparação diacrônica para cada uma, de modo a captar se houve um aumento ou diminuição dos recursos humanos de cada agência ao longo das duas últimas décadas.

⁴⁶ O poder burocrático foi definido de maneira mais pormenorizada como a capacidade de uma burocracia em alocar de forma autônoma e impositiva os recursos escassos da sociedade, sendo, portanto, o poder político exercido em termos da capacidade de determinação ou influência, de acordo com seus próprios interesses, o processo decisório sobre quem ganha o que, quando e como

⁴⁷ Conforme expusemos acima, quando o apoio do presidente a uma burocracia é total, a burocracia está na situação de maior poder possível dentro do Executivo.

Em segundo lugar, observamos a evolução nos orçamentos destas agências. Nós avaliamos quantos e quais foram os recursos financeiros obtidos e despendidos. Analisaremos também o quanto foi gasto com custos administrativos, de pessoal e com despesas envolvendo programas e políticas relacionadas com o comércio exterior e qual foi a evolução destes gastos ao longo das duas últimas décadas. Tal como o instrumento anterior, o objetivo desta análise foi observar as diferenças diacrônicas dos recursos financeiros das agências analisadas.

Em terceiro lugar, avaliamos o grau de coesão destas burocracias por meio de uma análise centrada nas carreiras. Primeiramente, observamos se existem carreiras (e como são) estruturadas em torno de temas associados ao comércio exterior em cada uma das agências envolvidas. Isto porque quanto mais as carreiras dos burocratas estiverem ligadas à burocracia, maior será a importância do sucesso da agência no longo prazo para os primeiros e, portanto, maior será a coesão da equipe. Relacionado a este instrumento, observamos também o número de funcionários que ingressaram nos programas de carreira. O objetivo da análise foi comparar as agências e verificar se houve alteração nas formas de estruturação das carreiras ao longo do tempo.

Em quarto lugar, utilizando-se dos currículos dos principais burocratas, analisamos a expertise da burocracia por meio de quanto à formação destes é especializada com os temas trabalhados pela agência. Também observamos a distribuição dos cargos dentro de um mesmo ministério de acordo com seu nível de escolaridade. Outro importante elemento, embora de natureza menos objetiva, é o quanto das informações produzidas por cada agência podem ser refutadas por outras agências concorrentes ou outros organismos da sociedade (incluindo centros de pesquisa, universidades e *think tanks*) que produzam informações semelhantes. Tal como no instrumento anterior, o objetivo aqui foi promover uma comparação sincrônica e diacrônica.

Em quinto lugar avaliamos quais são as conexões entre os grupos privados e os órgãos burocráticos. Para isso, observamos quais são as formas com as quais as burocracias abrem espaços dentro de sua estrutura interna para a interlocução com membros da sociedade civil e de outras instituições do estado e qual é o grau de comprometimento destes com a missão e com os interesses da agência.

Por fim, como último e sexto instrumento de mensuração do poder de uma agência, observamos quais são as jurisdições das agências por meio da observação de suas competências formais e das especificidades do processo de implementação das políticas pelas quais as agências são responsáveis. Para isso observamos quais são os principais procedimentos operacionais padrões rotinas e programas e o quanto destes procedimentos aumentam ou diminuem a inércia burocrática. Ademais, por meio das entrevistas, tentamos avaliar o quanto destas competências

formais são realmente respeitadas no cotidiano da administração pública do comércio exterior.

Quadro 2. Instrumentos de Mensuração Objetiva do Poder Burocrático

Poder Burocrático Recursos e Autonomia	Observações
Recursos Humanos	existência dos programas de carreiras estruturados nº de funcionários inseridos dentro de programas de carreiras (entradas por meio de concursos públicos a partir de 1995) despesas com pessoal por ministério a partir de 1995;
Recursos Financeiros	evolução das despesas discricionárias realizadas; gasto com custos de pessoal e em políticas públicas discricionárias;
Coesão da Burocracia	existência e abrangência dos programas de carreiras estruturados; nº de funcionários inseridos dentro dos programas de carreiras.
Expertise	razão e evolução do nível de escolaridade dos burocratas; análise dos currículos dos principais burocratas de cada agência: formação profissional especializada; existência de outros centros concorrentes na produção e controle de informação
Apoio da Clientela	conexões com grupos privados; espaços de diálogo dentro da estrutura interna da agência; comprometimento da clientela com o sucesso da agência.
Jurisdição	competências formais; programas, rotinas e procedimentos operacionais padrões; inércia burocrática.

Fonte: Autor

Finalmente, para observarmos a terceira e última variável proposta no quadro analítico (o nível de divergência entre as burocracias) foi preciso escolher alguns instrumentos que nos permitissem derivar as preferências e posições das agências. Para isso foram definidas quais são as fontes de motivação do comportamento das burocracias.

Tal como proposto no capítulo anterior, adotamos nesta pesquisa uma abordagem centrada nas carreiras dos burocratas. Nesta abordagem, o comportamento da agência é determinado pela agregação coletiva dos comportamentos individuais de cada burocrata, que, por sua vez, é baseado em torno das oportunidades de ascensão individual na carreira. Mesmo a influência da clientela da agência da formação do interesse burocrático é mediada pelo impacto que a ação dos grupos de interesse e agrupamentos políticos tem na carreira dos burocratas.

O ponto basilar desta abordagem centrada nas carreiras é o quanto da vida profissional do burocrata está conectada ou não com o sucesso e a reprodução da agência como organização, sobretudo daqueles que ocupam os principais postos e que participam de maneira mais incisiva

nos processos de decisão. A decorrência teórica mais importante desta abordagem é quanto mais a carreira do burocrata estiver envolvida com o sucesso e a reprodução da agência, mais os interesses devem ser defendidos em termos paroquiais, como, por exemplo, em torno do aumento de recursos orçamentários e humanos e/ou proteção da autonomia política da agência. Do outro lado, quanto menos a carreira do burocrata estiver envolvida com a agência, mais o interesse burocrático será determinado em termos das consequências das políticas públicas realizadas no que toca aos interesses com os quais a carreira do burocrata está mais conectada.

Desta forma, em primeiro lugar avaliamos quais são os incentivos que afetam as maneiras como as carreiras são organizadas dentro de cada agência. Para isso foi necessário observar quais são os mecanismos de recrutamento, as entradas laterais, os mecanismos de circulação e de progressão, a existência de cursos de formação, treinamento ou reciclagem e as portas de saída do serviço público.

Ademais, a abordagem centrada nas carreiras também requer que observemos quais foram as posições ocupadas pelos burocratas antes da entrada no serviço público, pois a socialização inicial influencia os horizontes e aspirações profissionais do indivíduo. Como socialização inicial, entendemos a formação acadêmica e profissional dos burocratas anterior à sua entrada no serviço público. Uma vez que postulamos o papel primordial exercido pelos principais burocratas de cada agência, que são aqueles que estão mais envolvidos nos processos de decisão, para analisarmos a socialização inicial optamos pela análise dos currículos profissionais destes.

Além e mais importante que as influências da socialização inicial, as posições ocupadas pelos burocratas após o fim de seu serviço público demonstra mais claramente quais foram os interesses pelos quais lutou durante sua passagem pela administração pública. Deste modo, assim como analisamos por onde os principais burocratas passaram antes de assumirem suas funções públicas, também observaremos nestes currículos profissionais quais foram os lugares que ocuparam após o serviço público.

Por fim, como último ponto empírico que foi tratado em nossa abordagem, observamos se as carreiras dos principais burocratas estiveram relacionadas com os grupos de interesse e clientelas envolvidas com as atividades da agência ou mesmo com algum outro agrupamento político que se utilizou da agência como um trampolim eleitoral. Se encontrarmos um fluxo importante entre profissionais que ocupam posições dentro da estrutura burocrática do estado com estas associações (formais ou informais) que congregam interesses envolvidos com os temas nos quais a agência atua, o horizonte temporal do burocrata estará mais associado com os interesses da clientela, grupos de interesse e agrupamentos políticos do que com os interesses da agência.

Para isto, analisaremos também os currículos dos principais burocratas de cada agência, com

o intuito de avaliarmos o quanto de suas carreiras realmente está envolvida com a mesma, quais são as suas conexões com as diferentes clientelas e com agrupamentos políticos distintos, de forma a elucidarmos se a solidariedade do burocrata é para com a burocracia ou para com atores externos. Caso encontremos indícios que a maior parte dos burocratas passa grande parte de sua carreira dentro do serviço público, postularemos que o interesse defendido pela burocracia tem natureza paroquial. Por outro lado, caso encontremos indícios que grande parte dos burocratas circula com grande desenvoltura entre agrupamentos políticos, grupos de interesse, setor privado ou organizações não governamentais, postularemos que o interesse defendido pela burocracia representa os interesses destes atores externos.

Quadro 3. Mecanismos de Influência do Comportamento Burocrático.

Fatores Determinantes do Interesse Organizacional	Observações
Organização da Carreira Burocrática	Mecanismos de recrutamento; Entradas laterais; Mecanismos de circulação e progressão; Cursos de formação, treinamento ou reciclagem; Portas de saída.
Socialização Profissional Inicial	Formação acadêmica e profissional anterior à entrada no serviço público (análise de currículo dos principais burocratas).
Ocupações pós-burocráticas	Posições ocupadas após a saída do serviço público (análise de currículo dos principais burocratas).
Influência da Clientela ou Agrupamento Político	Conexões profissionais entre burocracias e atores externos por meio da análise de currículos dos principais burocratas.

Fonte: Autor

CAPÍTULO 3.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL: UM PANORAMA DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

O diagnóstico diante do qual esta pesquisa toma corpo é a constatação de que a política comercial brasileira e o arcabouço institucional em que é coordenada e formulada passaram por importantes transformações a partir da abertura econômica. Suas estruturas administrativas foram completamente remodeladas, sem que se alcançasse um modelo capaz de coordenar de maneira ótima as diversas atividades multidisciplinares que compõe o comércio exterior atual.

Estas mudanças foram conduzidas por cinco fatores distintos que incentivaram a pluralização e politização da política: a liberalização comercial unilateral; a participação do Brasil em um ambicioso projeto integracionista no Cone-Sul; a inserção do país nas grandes negociações comerciais em âmbito multilateral e em âmbito regional com países desenvolvidos e em desenvolvimento; a expansão das exportações com a consolidação de um agronegócio competitivo internacionalmente; e a concretização definitiva do regime democrático brasileiro.

Diante deste conjunto de transformações que ocorreram dentro e fora das fronteiras brasileiras, a tomada de decisão e implementação de políticas de comércio exterior passaram a ocorrer em um novo contexto marcado por novos condicionantes externos e internos, que exigiam a reformulação do aparato decisório de forma a atender às novas demandas emergentes e capacitar o poder público a desempenhar as novas atividades num ambiente de comércio exterior muito mais complexo e competitivo.

Os condicionantes externos seriam os acordos internacionais assinados pelo Brasil no âmbito regional e multilateral e o advento da globalização, que promoveu um aprofundamento da integração, interdependência e competitividade dos mercados, enquanto os internos eram decorrentes da crise fiscal do estado, da instabilidade macroeconomia num contexto de hiperinflação e de políticas fiscais restritivas. Ademais, a complexificação da agenda do comércio exterior negociado com a integração de novos temas e preocupações quanto às negociações mobilizou atores burocráticos, políticos, privados e da sociedade civil que não haviam participado da política comercial desenvolvimentista realizada na era Cacex, tornando evidente o aumento do grau de politização desta política.

Posto isto, analisaremos a reformulação deste aparato decisório tendo como prisma analítico o conflito interno ao Poder Executivo entre as diferentes agências e órgãos burocráticos que tinham ou tenham competências e interesses envolvidos neste campo mais complexo no qual a

política comercial atual foi e é disputada e produzida e como foi a ação da Presidência da República em termos de seu grau de envolvimento efetivo em cada uma dessas alterações.

Visando contextualizar a análise, como nota introdutória, discorreremos sobre como se organizava a política comercial anterior à abertura desde os primórdios da industrialização por substituição de importação (ISI) até os desafios enfrentados na década de 1980, culminando com o fracasso da reforma aduaneira de 1988, que preparou o caminho para a abertura unilateral realizada por Collor em 1990. Buscamos tratar das principais linhas que regiam a política comercial desenvolvimentista para depois verificar a evolução do modelo comercial adotado, no que toca a sua estrutura institucional, uma vez que traços de herança institucional da política comercial substitutiva de importações permanecem. Ideias, práticas e instituições formais e informais foram herdadas do modelo anterior.

Do ponto de vista ideacional, uma parcela dos *stakeholders* da política comercial defendeu ao longo das duas última décadas um retorno qualificado à estratégia de desenvolvimentista, com a manutenção de uma ação estatal mais interventora no ambiente econômico no qual se realizava a política comercial. Outra parcela defendeu que a melhor estratégia é a inserção competitiva do país na economia globalizada por meio de uma ação estatal menos discricionária e que permita mais espaço à ação livre do mercado.

Em relação à herança institucional, embora o lapso temporal transcorrido desde a abertura tenha reduzidos os efeitos de inércia burocrática, há exemplos de continuidade como o Acordo de Complementação Econômica n° 53 entre Brasil e México, assinado dentro dos quadros da ALADI em 2002 e a adoção por parte do governo em janeiro 2009 de exigências de licenças prévias de importação, que foram logo depois canceladas, tendo sido válidas por apenas três dias, devido à repercussão negativa e a forte reação do empresariado.

3.1 A POLÍTICA COMERCIAL DA ERA CACEX⁴⁸

A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) era a agência responsável pela política comercial pré-abertura e foi um instrumento fundamental da política substitutiva de importações ao ser responsável pela proteção da indústria nacional, que constituía a base do modelo de desenvolvimento por meio da industrialização por substituição de importações (ISI).

Este modelo começou a ser adotado a partir dos anos 1930, de maneira não intencional, como resposta aos desafios gerados pelo estrangulamento externo da economia, devido às dificuldades e crises no balanço de pagamentos que reduziam a capacidade de importação do país, forçando a tomada de ações que tiveram como externalidade a substituição de importações em diversos segmentos industriais, sobretudo no setor de bens de consumo não-duráveis⁴⁹.

Em 1941, por meio do Decreto-lei nº 3.293 foi criada a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim), cujas finalidades eram estimular a exportação da produção nacional e assegurar condições favoráveis à importação de produtos estrangeiros por meio de operações de crédito e assistência financeira, compra de produtos exportáveis e importação de bens indispensáveis ao abastecimento interno (Faria, 2003). No entanto, até a década de 1950, a atuação estatal como indutor da ISI foi tímida, ainda mais na esfera da proteção comercial. Nos primeiros anos, a política comercial foi gerida pelas autoridades monetárias, por meio da criação de restrições à importação e controles cambiais. O foco desta política não era a substituição de importações propriamente dita por meio da proteção comercial à indústria nascente, mas sim a administração de um problemático balanço de pagamentos (Tavares, 1982 e Nassif, 1995)⁵⁰.

Em 1953, a Instrução 70 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) marcou um período intermediário na evolução da institucionalidade da proteção comercial à industrialização por substituição de importação, porque mesmo tendo como objeto prioritário as contas externas, os primeiros passos de um sistema de proteção industrial focando o controle comercial dos fluxos de importação e exportação foram dados. A criação da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) foi parte deste movimento embrionário de formação do aparato

⁴⁸ Alertamos que os objetivos da seção 3.1 são descritivos. Nesta seção não analisaremos o impacto do conflito burocrático no processo de evolução institucional da política. O que nos interessa é introduzir o leitor à política comercial pré-abertura de modo que possamos observar as alterações ocorridas a partir da abertura.

⁴⁹ “*De 1914 a 1945 as economias latino-americanas foram sendo abaladas por crises sucessivas no comércio exterior (...). A crise prolongada nos anos trinta, no entanto, pode ser encarada como o ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador. A violenta queda na receita de exportação acarretou de imediato uma diminuição de 50% da capacidade de importar da maior parte dos países da América Latina, a qual depois da recuperação não voltou aos níveis da pré-crise*” (Tavares, 1982).

⁵⁰ Exceção foi o licenciamento prévio no intercâmbio comercial que foi instituído em 1948, sendo estabelecido que a Cexim faria estudos para determinar o grau de essencialidade das importações sujeitas a controle, podendo fixar quotas. Neste mesmo ano também foi criada a Comissão Consultiva do Intercâmbio Comercial com o Exterior com a atribuição de fixar as diretrizes sobre importações (Faria, 2003).

institucional protecionista. Com o aprofundamento do modelo, a política comercial deixou de focar as contas externas e passou a responder diretamente aos objetivos da política industrial baseada na proteção da produção nacional e substituição de importações⁵¹.

Significativas alterações foram introduzidas em 1957, quando o Congresso aprovou a Lei de Tarifas Aduaneiras que delegava ao Executivo a aplicação de controles de importação seletivos. A Constituição de 1946 dava ao Congresso a competência para o estabelecimento das tarifas aduaneiras. Foi criado um sistema de alíquotas de importação *ad valorem*, substituindo o sistema anterior baseado em alíquotas específicas, que era pouco eficiente em ambiente inflacionário. Com esta reforma o imposto de importação tornou-se um instrumento mais racional na proteção da indústria nacional, embora a proteção comercial desenvolvimentista tenha se baseado muito mais em controles administrativos do que em controles tarifários. Esta mesma lei criou o Conselho de Política Aduaneira (CPA), com a responsabilidade de gerir este novo sistema tarifário⁵² (Lima e Santos, 1998; Martins, 1985; Nassif, 1995 e Faria, 2003).

A definição desta estratégia de desenvolvimento definiu também as linhas gerais que guiariam a diplomacia brasileira. Com a opção por parte das burocracias econômicas pela industrialização por substituição de importações (ISI), a postura negociadora brasileira nos fóruns comerciais internacionais se adequaria aos interesses da coalizão desenvolvimentista promotora desta modelo. A orientação adotada pela diplomacia brasileira era não criar impedimentos às políticas econômicas intervencionistas. Desta forma, a postura brasileira nos principais fóruns de negociação foi marcadamente defensiva e contrária à incorporação de novos temas que fossem além das questões essencialmente aduaneiras.

A agenda de negociação desta época era pouco intrusiva do ponto de vista da legislação interna e não afetavam a capacidade das burocracias econômicas em manusear livremente instrumentos seletivos de incentivo à produção. As negociações se resumiam em sua essência a acordos de concessões tarifárias. Isso acontecia mesmo no âmbito da OMC. Até a Rodada Kennedy (1967) as negociações tarifárias constituíam o centro dos movimentos do GATT, onde os interesses nacionais foram destacadamente defensivos e buscavam evitar a aprovação de

⁵¹ A Cacex foi criada pela Lei nº 2.145 de 29 de dezembro de 1953 que também extinguiu a Cexim. De acordo com o seu regulamento legal, a Carteira tinha competência para: “emitir licenças de importação e exportação, exercer a fiscalização de preços, pesos, medidas e classificação nas operações de exportação e importação, classificar mercadorias e financiar a exportação e a importação de bens de produção e de consumo de alta essencialidade” (Faria, 2003).

⁵² O CPA detinha o controle dos mais importantes instrumentos da política comercial: a apuração da essencialidade do bem importado e da existência do similar nacional e a administração do *drawback*, que viriam a ser amplamente utilizados pela Cacex na década de 1970. Até então a Cacex só detinha funções meramente operacionais e estava à margem da formulação de diretrizes da política comercial. A Lei de Tarifas Aduaneiras dava ao CPA a competência “para determinar e modificar as alíquotas do imposto de importação, fixar quotas de aquisição de matéria-prima ou qualquer outro produto, estabelecer a pauta de valor mínimo, conceder ou rever registro de similar, propor alterações na legislação aduaneira e atualizar a nomenclatura tarifária” (Faria, 2003).

regulamentos que afetassem os graus de liberdade do governo em fazer políticas industriais (Farias, 2007).

No período militar foram feitos alguns ajustes na estrutura administrativa e na própria operacionalização da política comercial, embora, em suas principais diretrizes, a política tenha se mantido nos mesmos moldes. A principal alteração foi o estabelecimento de uma política de incentivos fiscais e creditícios às exportações, sobretudo de manufaturados e em clivagens setoriais, com o objetivo de solucionar os problemas nas contas externas. Pretendia-se criar superávits comerciais que afastassem o perigo do estrangulamento externo e atualizassem a pauta de exportação, de forma a reduzir a deterioração dos termos de troca entre o Brasil e os países desenvolvidos. Do ponto de vista institucional, a Cacex passou por um processo de fortalecimento, se tornando a agência responsável pela formulação da política comercial (sobretudo da proteção comercial) até os últimos momentos da transição democrática.

Visando distinguir as políticas cambiais e comerciais, em 1965 foram criados do lado monetário o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN)⁵³ e do lado comercial a Comissão de Comércio Exterior (CCE). No entanto este último órgão, cuja função seria estabelecer as diretrizes da política comercial, não logrou sucesso. Suas decisões não se sobrepunham às competências específicas da Cacex e do CPA. No entanto, a intenção de centralizar permaneceu e em 1966 foi criado o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex), que seria a instância interministerial de coordenação da política comercial, eliminando de maneira definitiva a dispersão decisória⁵⁴. Neste novo quadro, o Concex se tornou o órgão responsável pela formulação das diretrizes da política comercial ao passo que à Cacex restou-lhe as funções executivas (Martins, 1985 e Nassif, 1995).

Por seu turno, sendo o Concex um órgão colegiado, à Cacex foi designada a obrigação de prover os serviços de secretaria-geral deste conselho aos dispor das melhores condições técnicas para o desempenho da função⁵⁵. Com esta incumbência, abriu-se o precedente para que a Cacex viesse a ser a agência preponderante em matéria de comércio exterior dentro da administração pública federal. A Cacex deixou de ser meramente operacional e passou a ter ingerência em todos os assuntos de comércio exterior.

Sua capacidade de coordenar e controlar a política comercial desenvolvimentistas tornou-se mais forte devido ao fato de que grande parte da política de proteção às importações era realizada por meio de controles administrativos e pelo exame de similaridade nacional que eram parte de suas responsabilidades. Com o uso ostensivo de licença de importações pela Cacex, as

⁵³ Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1965.

⁵⁴ Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966.

⁵⁵ Exposição de motivos dos Ministros da Área Econômica e Relações Exteriores da Lei nº 5025 (Martins, 1985).

tarifas definidas pela CPA tinham pouco impacto no grau de abertura e fechamento da economia brasileira (Farias, 2007).

Definiu-se desta maneira o arcabouço institucional da política comercial nas décadas de 1960 e 1970: a centralização do poder normativo e de gestão de instrumentos em uma super-agência estatal, a Cacex, vinculada ao Ministério da Fazenda por ser uma Carteira do Banco do Brasil, funcionando o Concex como instância interministerial de articulação das políticas que afetavam o comércio exterior.

A Cacex era considerada um dos nichos mais profissionalizados, competentes e eficientes dentro do aparato estatal. E desta forma, ao ser indicada como secretaria geral do Concex, foi capaz de abocanhar as responsabilidades de outras instituições, não demorando a ser considerada a instituição por excelência e síntese da política comercial brasileira. Com o tempo, a Cacex passou a gerir os controles de importação de acordo com as variações no balanço de pagamentos e das necessidades das políticas de industrialização forçada, que entrara em marcha acelerada a partir de 1974, por meio do controle de emissão de guias e/ou pela lentidão no processamento de pedidos. Em 1980, seu poder chegou ao absurdo de utilizar medidas sigilosas para suspender a importação de vários produtos (Shapiro, 1997 apud Farias, 2007).

Durante as décadas de 1960 e 1970, a Camex adquiriu importante papel na articulação de uma vasta rede de clientelas privadas. Os interesses privados buscaram obter espaços de influência no processo interno da Cacex, que se transformou numa arena de articulação e agregação de interesses e palco de um intrincado jogo de interesses e alianças extra e intra-burocráticas devido ao aumento de seu papel na definição da política comercial. A agência teve papel importante na intermediação das relações entre interesses privados e a política econômica do governo. Dada a natureza autoritária do regime, ao se apresentar como um representante do poder, a Cacex era uma arena de acesso mais fácil por ser uma burocracia de segundo escalão, tornando-se uma arena de articulação dos interesses envolvidos com a definição e implementação da política comercial (Abranches, 1978 apud Martins, 1985)⁵⁶.

No tocante às importações, foi feita uma tentativa de revalorização da tarifa aduaneira como instrumento de proteção à produção doméstica por meio do Decreto-lei nº 63 de novembro de 1966. Entretanto, estas alterações fracassaram em seus objetivos e grande parte da proteção acabou sendo operacionalizada por meio dos controles administrativos e diretos geridos pela

⁵⁶ As interações entre a Cacex e os grupos de interesse envolviam práticas que constituíam políticas de clientela ou distributivas. Muitos dos benefícios implementados, como a proteção à importação ou a promoção à exportação, beneficiavam setores específicos e eram custeados por toda a sociedade, pois seus custos eram arcados pelos cofres do estado. Por se tratarem de benefícios contínuos e fragmentados podiam ser desagregados ao nível setorial e individual, como, por exemplo, os efeitos do Cadastro Geral de Importadores e Exportadores. Ademais, se de um lado os impactos destas medidas, quando tomadas por si só, eram pequenos, pois tinham objetivos seletivos, quando agregados, tiveram uma enorme influência no desenvolvimento econômico do país (Fernandes, 2009).

Cacex. Ademais, a estrutura tarifária estabelecida era perfurada por inúmeras exceções instituídas nos regimes especiais de importação. No campo das exportações foram criados instrumentos que visavam estimular e diversificar a pauta de exportações por meio de diversos incentivos fiscais e creditícios aos produtos manufaturados.

O objetivo da intenção exportadora era superar os limites estruturais da ISI, cuja orientação voltada para o mercado interno perpetuava déficits estruturais do balanço de pagamentos, em virtude do aumento das importações de equipamentos e matérias-primas, que estrangulariam a economia no médio prazo e comprometeriam o esforço de industrialização forçada (Faria, 2003 e Silva, 2004). Esta inflexão quanto à política de exportação fortaleceu ainda mais a Cacex, pois além de suas incumbências sobre a administração, controle e contabilização do comércio exterior, coube a ela gerir o sistema de financiamento por meio da administração do Finex, o Fundo de Financiamento às Exportações (Vidotto, 1995).

Este foi o quadro institucional vigente durante o período do Milagre Econômico. A política comercial esteve subordinada aos objetivos da política industrial. Tal estrutura institucional não sofreu grandes alterações com os choques do petróleo e a nova estratégia de desenvolvimento adotada pelo regime militar em 1974. A partir desta crise energética a política comercial passou a se pautar por quatro vertentes: a proteção da indústria doméstica, a facilitação das importações prioritárias aos planos de investimentos, a promoção das exportações e, por fim, a contenção dos efeitos dos choques do petróleo no balanço de pagamentos (Nassif, 1995).

A política de proteção comercial era construída por meio de barreiras não tarifárias e os dois principais instrumentos eram os controles administrativos e os controles diretos. Não obstante existisse uma política aduaneira estabelecida em 1957, os inúmeros regimes especiais de importação faziam com que a tarifa efetiva fosse muito menor que a tarifa instituída. Os controles administrativos eram exercidos pela Cacex por meio de emissão de guias de importação, depósitos compulsórios sobre parte do valor importado e pelo exame da similaridade. Já os controles diretos eram feitos pela suspensão temporária de importações de certos produtos, constituindo o Anexo C da Cacex, cuja elaboração levava em conta o grau de essencialidade dos produtos e a capacidade de produção interna⁵⁷.

Esta estratégia de desenvolvimento econômico intervencionista definiu a ação da diplomacia comercial. Com o aprofundamento da opção desenvolvimentista, a postura negociadora permaneceu essencialmente defensiva. A diplomacia advogava nos fóruns internacionais a incorporação do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, defendendo que o comércio realizado livremente não tenderia a equalizar os fatores de produção, tal como

⁵⁷ A Cacex classificava as importações nas seguintes modalidades: Anexo A – importações permitidas; Anexo B – importações sujeitas à emissão de guias de importação; Anexo C – importações suspensas.

vislumbrado pela teoria econômica tradicional. Ademais, o processo forçado de desenvolvimento geraria desequilíbrios no balanço de pagamentos, o que requeria a permissão para a imposição arbitrária de restrições às importações (Castelan, 2009).

Na década de 1980 a política comercial sofreu enormes transformações em decorrência da desaceleração, crise econômica e dos sérios desequilíbrios que afetaram as contas externas. A lógica de ação da política foi alterada. O seu foco afastou-se dos objetivos industriais desenvolvimentista e passou a ser norteado pela saúde do problemático balanço de pagamentos. Para a obtenção de mega-superávits no balanço de pagamentos, a política de importações fez uso de medidas que generalizavam a aplicação de barreiras não tarifárias, perdendo seus vínculos com a política industrial. Em relação às exportações, sua *rationale* também foi desfigurada. Os incentivos não mais atendiam aos requisitos de ampliação da eficiência competitiva, mas apenas às necessidades de expansão do saldo comercial.

Nesta fase, o Brasil, que já possuía um parque industrial amplo e diversificado, mas apresentava enormes desequilíbrios inter-setoriais na distribuição das taxas efetivas de proteção, resguardando em demasia alguns setores não competitivos. Em relação à sua institucionalidade, o comércio exterior continuou sendo administrado e coordenado pela Cacex (Nassif, 1995).

O debate sobre a necessidade de modernização da política comercial tomou corpo ao longo da década. Em 1987, uma reforma aduaneira com o objetivo de eliminar a generalização da proteção e de regimes especiais, dando aos setores graus de proteção compatíveis com suas estruturas produtivas e perfis tecnológicos, foi proposta pelo CPA. Estas medidas estavam em harmonia com tendências que se expressariam na década seguinte: a liberalização e inserção internacional da economia e da produção nacional e a redefinição do relacionamento e espaços de interlocução entre Estado, empresariado e sociedade civil. No entanto esta proposta fracassou em seus objetivos. O governo Sarney optou por propor uma nova política industrial, visando aumentar a competitividade da indústria nacional, em substituição à proposta do CPA.

Todavia, o novo plano econômico não tinha como meta eliminar as barreiras não tarifárias e regimes especiais de importação. As tarifas *ad valorem* continuariam a exercer poucos efeitos sobre a proteção, permanecendo pouco seletiva na distribuição dos setores protegidos, pois a proteção continuaria sendo realizada por controles diretos e administrativos pela Cacex⁵⁸.

⁵⁸ Para se ter uma idéia da pouca efetividade das tarifas definidas pelo CPA, quando começou o processo de revisão tarifária em 1986, cerca de 70% das importações ocorriam sob amparo de algum regime especial, usufruindo de isenção ou redução de impostos (Kume, 1990).

3.2 DA ABERTURA COMERCIAL AO HIATO INSTITUCIONAL

Abertura comercial: a extinção da Cacex.

Durante o governo Collor, as autoridades responsáveis pela política de comércio exterior decidiram enfrentar o desafio de readequar a política comercial aos novos condicionantes internos e externos que se impunham no final da década de 1980. A inflexão liberal trazida por Collor se baseava em cinco tipos de medidas (Nassif, 1995):

- i) eliminação dos regimes especiais de importação;
- ii) eliminação das barreiras não tarifárias administrativas;
- iii) implantação de uma reforma aduaneira com cronograma de redução gradual dos níveis tarifários vigentes de maneira unilateral;
- iv) uso mais ativo de políticas horizontais;
- v) extinção da principal agência responsável pela implementação da política comercial desenvolvimentista: a Cacex.

O principal objetivo da proposta comercial de Collor, além de ser uma tentativa de adequar as políticas comerciais à nova realidade da economia globalizada e competitiva, era romper com o passado e com a mentalidade protecionista vigente no modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações que norteou a política econômica brasileira desde os anos 1930.

A principal reforma institucional foi a extinção da Cacex e do CPA e a transferência de suas atribuições para o recém criado Departamento de Comércio Exterior (Decex), subordinado à Secretaria Nacional de Economia (SNE) do novo Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP). A pretensão da reforma era eliminar o estilo de política comercial implantado desde os primórdios da ISI (do qual a Cacex era um de seus principais símbolos e síntese institucional) e readequá-lo ao projeto de estado que a Presidência propunha ao Brasil.

Tal objetivo também se coadunava com a proposta de modernização econômica de Collor, na qual, junto a outras medidas, a abertura econômica seria utilizada para incentivar a readaptação das políticas industriais e de comércio exterior em torno de metas de promoção da eficiência competitiva e não mais da autonomização e autarquização do parque industrial brasileiro. O presidente Collor demonstrara as raízes desta decisão de reformar a política de comércio exterior em seu discurso de posse, no qual expôs com clareza o seu objetivo de romper com as políticas autarquizantes e intervencionistas da ISI, abrindo as portas para o que entendia ser o caminho mais curto para a modernidade e para o desenvolvimento⁵⁹.

⁵⁹ Discurso obtido no sitio: http://www.collor.com/discursos1990_001.asp

No discurso o Presidente advoga a defesa da liberalização comercial e o encerramento do direcionamento do estado em torno da autarquização e da autossuficiência produtiva do país:

*“É meu dever apresentar-lhes as diretrizes do meu projeto de reconstrução nacional (...) São: democracia e cidadania; a inflação como inimigo maior; a reforma do Estado e a **modernização econômica**; a preocupação ecológica; o desafio da dívida social; e, finalmente, a posição do Brasil no mundo contemporâneo. (...) No plano internacional, são as **economias abertas as mais eficientes e competitivas**, além de oferecerem bom nível de vida aos seus cidadãos, com melhor distribuição de renda. (...) Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e **abertura** é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva **liberdade econômica**. (...) é preciso registrar impressionante mudança no cenário internacional. (...) novas áreas se preparam para adotar as leis da economia de mercado, com democracia, respeito pelos direitos humanos e cultura da liberdade, que são hoje tendências universais. **Em toda parte o poder monolítico, as estruturas dirigistas e os resíduos autoritários estão na defensiva**. (...) Diante dessas transformações que aceleram o tempo histórico, é preciso buscar fórmulas novas de inserção do país no mundo (...) **O Brasil estará aberto ao mundo. Queremos integração, crescente e competitiva**. A diplomacia atuará, de forma intensa, no plano bilateral e coletivo, buscando a cada momento formas novas de cooperação, seja no campo da economia, seja em ciência e tecnologia, seja no diálogo político. (...) É imperioso abdicar do discurso estéril e irrealista, do pseudo-nacionalismo que induz ao isolamento, da desconfiança, da **ilusão míope de auto-suficiência**. Temos, ao contrário, que demonstrar com fatos o potencial e a pujança do Brasil. **É preciso que o mundo se convença da necessidade de abrir as portas ao Brasil, e que possamos acreditar na conveniência de nos abirmos ao mundo** (...) de posse de um parque industrial já completo e integrado, **pode o Brasil marchar tranquilo para a experiência da abertura de sua economia** (...)”*(grifos nossos).

A eliminação da Cacex foi uma das primeiras medidas adotadas pelo Governo Collor em torno das políticas de liberalização econômica. Como sintetizado por Veiga e Iglesias (2002), a extinção da Cacex ocorreu simultaneamente a uma ampla redefinição do aparelho estatal, especialmente na área econômica. Uma ampla fusão ministerial juntou os três principais ministérios desta área (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um único megaministério, o Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP) com a responsabilidade, de formular e executar toda a política econômica do governo Collor, inclusive as políticas industrial e de comércio exterior⁶⁰. Nesse novo ministério as matérias relacionadas à política industrial e comercial foram alocadas nos três departamentos da Secretaria Nacional de Economia (SNE)⁶¹.

Como propõe Kreier (1992 apud Epsteyn, 2009), a transferência das atribuições da Cacex e do CPA, que se opunham à liberalização comercial nos moldes propostos pelo Governo Collor, a uma instância de terceiro escalão do MEFP, subordinada hierarquicamente à equipe econômica comandada pela ministra Zélia Cardoso de Mello, simbolizou um esforço por parte do governo

⁶⁰ Medida Provisória (MP) nº 150 de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028 / 90.

⁶¹ São os seguintes: Departamentos de Indústria e Comércio (DIC), de Comércio Exterior (o DECEX) e o de Abastecimento e Preços (DAP).

recém empossado para reduzir de forma rápida e abrupta a independência e autonomia dos formuladores da política comercial desenvolvimentista. Estas agências tinham sido as principais defensoras, principalmente a Cacex, que possuía um quadro técnico bastante qualificado e detentor de grande expertise, do pensamento desenvolvimentista em matéria de comércio exterior, que defendia a manutenção das políticas de proteção à produção nacional e de indução da industrialização forçada.

Veiga e Iglesias (2002) chamam a atenção para o fato que um dispositivo constitucional esta na origem da fusão ministerial que criou o MEFP: a Constituição de 1988 determina em seu *artigo 237* que “a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda”. É possível supor que no momento da decisão da abertura comercial, o governo tenha optado por colocar sob um único guarda-chuva institucional todas as unidades do Poder Executivo que possuíam competências em relação às políticas comerciais e econômicas. Tal suposição torna-se logicamente aceitável se observarmos a importância que a abertura comercial teria para os objetivos de estabilização macroeconômica, que era a principal meta do governo Collor.

Estas medidas administrativas foram adotadas durante o lançamento do Plano Brasil Novo (Plano Collor I), quando as primeiras decisões substantivas a respeito do novo projeto econômico e comercial foram tomadas. Outras proposições contidas no processo de abertura comercial, além da extinção da Cacex e do CPA, foram a eliminação dos regimes especiais de importação⁶², da lista de produtos com importação suspensa (Anexo C), das exigências de apresentação de Programas de Importação por empresas⁶³ e de financiamentos internacionais para compras externas superiores à US\$ 200 mil⁶⁴. Ademais o governo Collor iniciou um programa de desgravação aduaneira⁶⁵ com o estabelecimento de uma nova estrutura tarifária com cronograma reducionista que seria gradualmente implantada ao longo dos cinco anos seguintes⁶⁶.

Estas medidas se somavam a esforços realizados na política comercial negociada com o aprofundamento do processo de integração com a Argentina, Paraguai e Uruguai iniciado pelo governo antecessor que culminou com a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e com o início das discussões para a implantação gradual da Tarifa Externa Comum (TEC).

Para a administração e implementação da nova política comercial foi criado o Decex, que incorporou as competências da Cacex e do CPA e era subordinado à Secretaria Nacional de

⁶² MP nº 158 de 15 de março de 1990, transformada na Lei nº 8.032 / 90.

⁶³ Ambas as extinções foram tomadas na Portaria nº 56 de 15 de março de 1990 do MEFP.

⁶⁴ Portaria nº 365 de 26 de junho de 1990 do MEFP. Esta Portaria conjuntamente com a Portaria nº 56 extinguiram o que Nassif (1995) denominou como tríade de barreiras não-tarifárias que dera a tônica da política comercial da Cacex na década de 1980.

⁶⁵ Portaria nº 365 do MEFP.

⁶⁶ Portaria nº 58 de 31 de janeiro de 1991 do MEFP que foi revista pela Portaria nº 131 de 18 de fevereiro de 1992.

Economia (SNE). Na estrutura do Decex foram absorvidas as agências responsáveis pela política comercial desenvolvimentista e que se tornaram meras coordenadorias técnicas, não sendo mais órgãos com recursos humanos, financeiros e capacidade decisória autônoma. As duas agências foram rebaixadas a meras divisões do Decex, que já era uma órgão de terceiro escalão dentro da estrutura hierarquizada da política econômica do governo. A Cacex, cujo diretor era nomeado diretamente pela Presidência da República e possuía grande prestígio dentro da administração pública federal no período áureo da política comercial desenvolvimentista, se tornou a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) e o CPA tornou-se à Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT). Ademais, a CTIC iria sofrer cortes drásticos de pessoal e recursos, reduzindo ainda mais a sua já debilitada capacidade decisória na área comercial (Epsteyn, 2009).

Durante a gestão Collor, as principais lideranças burocráticas que foram transferidas da Cacex e do CPA para o Decex foram constantemente mudadas dos cargos de direção dentro das divisões das novas agências. Segundo informações obtidas em entrevistas com funcionário da Cacex transferido para o Decex, esta opção deliberada pela alta rotatividade da equipe herdada da Cacex tinha por objetivo enfraquecê-la. Isto porque a forte burocracia da Cacex tinha sido um grande constrangimento às tentativas realizadas na década de 1980 de reformar a política aduaneira. A readequação da estrutura de proteção comercial teria como consequência a redução da capacidade da Cacex de coordenar a política comercial por meio de medidas administrativas. Ademais, este ator nos informou que boa parte da burocracia da Cacex e do CPA foi surpreendida pelas reformas realizadas pela equipe econômica escolhida e respaldada pela Presidência da República, não tendo havido um processo anterior de comunicação entre a equipe econômica de Collor e os funcionários da Cacex.

Epsteyn (2009) chamou atenção para o fato que embora estas reformas tenham sido realizadas num ambiente democrático, o Congresso permaneceu distante das decisões relevantes sobre as transformações do modelo de desenvolvimento. Para formular e implementar todo o processo de reformas que requeriam alterações legais, o governo fez uso de Medidas Provisórias. Dito isto, confirma-se a hipótese que o modelo decisório empregado pelo Poder Executivo para realizar as reformas institucionais na política comercial foi um caso de abdicação legislativa. As ações do Poder Legislativo foram apenas para confirmar as Medidas Provisórias que promulgaram o Plano Brasil Novo (Lima e Santos, 1998). Este padrão se repetiu ao longo de toda evolução institucional da política comercial nas duas últimas décadas. As medidas que tiveram impacto na institucionalidade de coordenação do comércio exterior foram feitas por meio do uso de Decretos Presidenciais, validando a proposição que há um evidente predomínio do Poder Executivo na definição da institucionalidade da política de comércio exterior.

De acordo com interpretação de Pio (1997), estes processos de liberalização unilateral e reformulação radical do aparato administrativo da política comercial foram submissos e complementares às metas de estabilização econômica e redução dos custos fiscais do estado. A reforma institucional orquestrada teve como objetivo vincular hierarquicamente as agências que possuíam recursos e prerrogativas institucionais na área de comércio exterior à equipe econômica do MEFP, chefiada pela poderosa ministra Zélia Cardoso de Mello. O objetivo da vinculação hierárquica era a facilitar a instrumentalização da política comercial pelas metas anti-inflacionárias dos planos de estabilização. A abertura comercial imposta proporcionaria o aumento da concorrência com a entrada dos produtos estrangeiros, incentivando as empresas nacionais a reduzirem seus preços ofertados e reestruturarem suas estruturas produtivas, controlando a inflação e aumentando a produtividade e competitividade do país.

A chave interpretativa proposta por Pio (1997) é que a abertura comercial provocaria fortes pressões sobre os produtores nacionais, em relação aos quais a Cacex era tradicionalmente sensível. Em razão da existência deste vetor contrário à liberalização, o governo optou pelo insulamento do núcleo burocrático que decidia sobre a política anti-inflacionária. As agências e grupos de interesse contrários a esta política de abertura, que até então se encontravam institucionalmente representados no aparato decisório, não teriam mais acesso aos decisores das principais diretrizes e políticas macroeconômicas. O insulamento do núcleo decisório sobre a política econômica, coordenado pela ministra Zélia Cardoso de Mello, permitiria a adoção de um profundo programa de reformas estruturais, das quais a política comercial era um de seus componentes fundamentais, que tivesse impacto sobre o descontrole inflacionário e fosse capaz de adotar políticas que de outra forma seriam vetadas pelos interesses favorecidos pelas políticas da ISI e que estavam incrustados nas principais agências responsáveis pela formulação da política econômica e comercial.

Os órgãos que absorveram as prerrogativas de formulação das políticas industriais e comerciais estavam localizados dentro da SNE, que não era o órgão-chave do ministério, embora fosse diretamente subordinada ao gabinete ministerial. O órgão-chave do ministério era a Secretaria Especial de Política Econômica (SPE) que fora encarregada da formulação e gestão do plano de estabilização e era comandada por um dos mentores do Plano Collor, o economista Antonio Kandir, que esteve presente em todos momentos de seu processo de elaboração.

Ademais, a criação do MEFP, além de destruir as instituições que coordenavam e controlavam a política comercial desenvolvimentista, também ameaçou outras instituições que tinham uma interlocução com o comércio exterior. Em entrevista Celso Amorim (1997) nos informou que nos primeiros dias do governo Collor:

"E a principal preocupação nos primeiros dias e depois, quando eu estava no Departamento Econômico, isso levou um mês, mais ou menos, era sobretudo garantir as competências do Itamaraty. Porque naqueles primeiros decretos-lei ou alguma medida provisória, algumas competências eram transferidas para o Ministério da Economia (...) na parte da negociação comercial externa, que sempre foi uma área de competência do Itamaraty, a redação era um pouco ambígua mas dava uma competência predominante ao Ministério da Economia. Então, a nossa preocupação foi sobretudo garantir a continuidade da competência do Itamaraty, o que se conseguiu"⁶⁷

Diante destas informações é possível concluir que o processo decisório que produziu a abertura comercial e a ampla reforma administrativa sobre a institucionalidade com comércio exterior é um típico caso de *imposição burocrática*. Houve uma burocracia muito mais poderosa que as outras: a equipe econômica nomeada por Collor para chefiar o seu programa de estabilização, que foi capaz de impor suas preferências às outras agências interessadas em questões que afetavam a política econômica. A equipe comandada por Zélia era extremamente poderosa por ser apoiada de maneira inequívoca pelo Chefe de Governo. Mesmo quando estas alterações representaram custos enormes para outras burocracias em termos de seus recursos humanos e financeiros disponíveis, redução de seus *status* dentro da administração pública federal e redução dos seus rol de competências e autonomia decisória, não foi possível resistir ao rolo compressor que era a equipe de Zélia.

Por mais que a Cacex fosse uma burocracia bem estruturada dentro da administração pública, com uma clientela forte e comprometida com suas políticas, possuindo recursos humanos e financeiros disponíveis devido à sua alocação dentro do Banco do Brasil e detentora de grande expertise na administração dos temas de comércio exterior⁶⁸, ela não foi capaz de impor uma solução de compromisso à equipe econômica de Zélia Cardoso de Mello. O apoio político total por parte do presidente à equipe econômica tornou-a a burocracia mais poderosa dentro da burocracia do Poder Executivo. Nesta situação, esta equipe ficou na situação mais poderosa em que um ator burocrático pode se encontrar dentro do Poder Executivo. Além dos poderes oriundos do prestígio e da carta branca dada pela Presidência, ela possuía os poderes e capacidades decorrentes de sua condição burocrática: organização, expertise e atenção exclusiva.

A nova estrutura teve como objetivo principal centralizar o processo decisório nas mãos da equipe coordenadora do plano de estabilização. A razão por trás disto era racionalizar o planejamento e a coordenação dos diferentes instrumentos de política econômica postos à disposição do governo. Esta hierarquização absoluta evitaria que metas e medidas incoerentes fossem formuladas por agências governamentais com autoridade institucional e visões diferentes

⁶⁷ Entrevista de Celso Luiz Nunes Amorim. Depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro. 2007.

⁶⁸ Em relação à questão da expertise, nos foi informado que a Cacex possuía um grande banco de dados sobre toda a produção nacional que foi perdido durante este processo radical de reorganização do comércio exterior.

das do núcleo central do governo. Com a extinção da Cacex, o governo pretendeu abdicar da possibilidade que burocracias criadas dentro da mentalidade desenvolvimentista pudessem implementar políticas de comércio exterior baseadas em controles administrativos e estímulos *ad hoc* sobre os fluxos comerciais. Sinalizando, portanto, que o caminho adotado rumo à liberalização seria irreversível e irresistível e que era imperativa a adaptação dos setores produtivos aos novos condicionantes políticos e econômicos, não havendo espaço para que a inércia burocrática afetasse o andamento do plano de estabilização.

Carvalho (2006) ao analisar a gênese do Plano, concluiu que a principal medida – o bloqueio da liquidez da maior parte dos haveres financeiros no mercado – desenvolveu-se na assessoria econômica do presidente entre o 2º turno da eleição presidencial e a posse do cargo. De acordo com informações obtidas por meio de entrevistas com os principais membros da primeira equipe econômica de Collor, o autor concluiu que na segunda metade de dezembro de 1989, quatro meses antes da posse, que se realizaria no dia 15 de março de 1990, os membros deste núcleo decisório convenceram-se da necessidade de bloquear a liquidez das aplicações financeiras. As decisões sobre a implantação do plano econômico foram discutidas por um grupo muito reduzido de pessoas, sem a participação de membros de burocracias estabelecidas ou da sociedade civil⁶⁹.

Baseando-se no fato que as decisões a respeito da liberalização econômica e da extinção da Cacex tenham sido tomadas no bojo do Plano Collor, não houve intermediações nem concessões feitas para acomodar as burocracias que controlavam a política comercial desenvolvimentista. Tais indícios se tornam mais fortes se levarmos em conta as informações levantadas por Zerwes (1997) em entrevista com um dos membros desta equipe que estava por trás do Plano. Ibrahim Eris, presidente do Banco Central de março de 1990 a maio de 1991, contou que a equipe encarava a abertura econômica como *“uma ruptura com o que vinha acontecendo antes (...) não é que nós demos continuidade ao que vinha sendo feito”*. De acordo com o referido, a equipe econômica de Collor tinha uma percepção que não poderia ser feita uma abertura extensa, se fosse baseada em amplos estudos e em negociações gerais. Haveria resistências pelas burocracias e grupos de interesse que impediriam o prosseguimento das medidas.

Segundo o ex-presidente do Banco Central, um destes focos de resistência eram as burocracias que comandaram até então a política comercial brasileira. De acordo com relato

⁶⁹ De acordo com descrição feita por Fernando Sabino (1991) em romance biográfico baseado em entrevistas com a ex-ministra Zélia Cardoso de Mello, os trabalhos feitos para a construção do plano foram executados em sigilo absoluto. Eram oito os membros da equipe que reunidos em um quarto de hotel fizeram o primeiro esboço do plano, a saber: os futuros Presidente do Banco Central Ibrahim Eris, Secretário Especial de Política Econômica do MEFP e Presidente do IPEA Antônio Kandir, Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento Zélia Cardoso de Mello, Presidente da Petrobrás Luís Octávio Carvalho da Veiga, Presidente do BNDES Eduardo Marco Modiano, Presidente do Banco do Brasil Luís Eduardo Assis, Diretor do BNDES Venilton Tadini e Assessor Especial do MEFP José Francisco Gonçalves.

deste importante membro da equipe econômica do MEFP, as burocracias da Cacex e do CPA, ao tomarem conhecimento da intenção do governo em extinguir o Anexo C, a principal barreira não tarifária às importações, reagiram negativamente, alegando que tal medida iria destruir o setor produtivo nacional. Para estas burocracias, a economia brasileira ainda não estava pronta para a competição externa. Ainda seguindo este relato, para Ibrahim Eris, a mentalidade deles ainda era protecionista, de forma que a abertura só foi feita com sucesso, pois foi realizada “na marra”. Nas palavras do ex-presidente do Banco Central:

“nosso contato foi com o CPA e alguns elementos da Cacex (...) eles sabiam a história e queríamos aproveitar o know-how deles (...) só conseguimos a ajuda deles quando eles se convenceram de que a abertura seria inevitável, com eles ou sem eles (...) e o produto final, fora os medos dos saltos no escuro, agradou a todos”

Farias (2006) ao analisar o processo inicial da liberalização econômica, observou que dentro das ideias iniciais da equipe estava a simples extinção da Cacex, que era identificada pela equipe econômica como “*uma fonte inesgotável de corrupção, favorecimento e clientelismo*”⁷⁰. Ademais, um aspecto relevante no processo de decisão que no governo Collor era que havia muitos técnicos do governo envolvidos com temas da política comercial, dentro do Decex e do MRE, que não concordava com a maneira pela qual se realizava a abertura comercial⁷¹.

A necessidade de extinção da Cacex se tornava premente, pois suas relações com sua clientela geravam enormes resistências às reformas liberalizantes. Os regimes especiais de importação administrados pela Cacex permitiam a emissão licenças de importação com grande discricionariedade. Como conseguiam, por meio das decisões da Cacex importar mercadorias sem o pagamento de impostos de importação, muitas empresas pleiteavam seu enquadramento em algum regime especial. Isso levou a proliferação desses mecanismos e à expansão de relevante parcela das importações em regimes de benefícios fiscais, anulando o intento inicial das licenças, que era economizar moeda estrangeira, tendo como consequência o encastelamento destes interesses associados com a manutenção da capacidade decisória da Cacex.

Honório Kume (1990) observou que entre 1977 e 1985, nada menos do que 69% das importações tinham recebidos isenções decorrentes dos regimes especiais de importação. Segundo este autor, que ocupou a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT) durante o governo Collor, as pressões políticas, que impediram uma maior liberalização da reforma aduaneira de 1988, tiveram origem nos canais que permitiam uma interlocução e participação constante do empresariado na definição da política comercial dentro da Cacex durante o governo Sarney

⁷⁰ O Estado de São Paulo. Equipe quer abrir comércio exterior. 28/01/1990.

⁷¹ Despacho Telegráfico nº 703. GATT. Rodada Uruguai. Reunião interministerial no Itamaraty. Posição brasileira. Em 13 de junho de 1990. Telegramas Expedidos de Delbragen. Ano 1990. (apud Faria, 2006).

(Castelan, 2009). De acordo com Honório Kume as principais barreiras à reforma proposta pelo CPA em 1988 tiveram origem na Cacex e em sua sólida clientela:

"[A reforma de 1998] ensejou a formação de grupos de pressão visando a manutenção das alíquotas anteriores, (...) de modo que ocorreram modificações significativas (sobre a proposta inicial de reforma aduaneira), principalmente nos setores têxtil, vestuário, automóveis, bens de capital com controle numérico, química fina, etc.." (Kume, 1990).

Esta clientela aliada à Cacex e beneficiada por seus programas era parte de um poderoso grupo de interesse, o empresariado industrial substituidor de importações. A superação do modelo requeria uma forte ação por parte dos defensores da liberalização para a eliminação dos canais de participação e interlocução do empresariado com os órgãos formuladores da política comercial. No final da década de 1980, este empresariado foi excessivamente temeroso que a abertura iniciasse um processo de desindustrialização no Brasil. E como na era Cacex, a proteção fora exercida por controles administrativos *ad hoc*, acabou emergindo um circuito de grande interação e permeabilidade entre os interesses dos burocratas, políticos e empresários, num típico caso de formação de um anel burocrático. Ao ser quem administrava o sistema de licenciamento às importações com base no exame de similaridade, a Cacex criou uma forte conexão entre seus interesses corporativos e os de sua clientela, incentivando comportamentos *rent-seeking* por parte dos empresários e burocratas (Fritsch e Franco, 1989 apud Castelan, 2009).

Conforme relato de Castelan (2009), como na reforma aduaneira proposta pelo CPA durante o governo Sarney em 1988 houve resistências por parte de outras instituições envolvidas com a política comercial, o governo Collor decidiu reduzir as resistências burocráticas apresentadas pelas instituições promotoras do modelo desenvolvimentista por meio da criação do MEFP:

" embora o secretário-executivo do CPA (José Tavares de Araújo) fosse favorável à abertura da economia, durante o governo Sarney outras instituições da política comercial como a Cacex e o próprio Ministério das Relações Exteriores, não eram completamente adeptos a esse conjunto de ideias. O presidente Collor aboliria esses focos de resistências por meio da centralização das instâncias decisórias em política econômica sob o único Ministério da Economia, Fazenda, e Planejamento (MEFP) e pela extinção da Cacex e do CPA" (Castelan, 2009).

A reforma administrativa realizada por Collor, que extinguiu as principais instituições implementadoras da política comercial desenvolvimentista – a Cacex e o CPA, resultou na eliminação dos canais de participação do setor privado na definição da política comercial e na centralização das decisões em política comercial nas mãos de alguns poucos economistas que compunham a equipe econômica no topo da hierarquia do MEFP. A centralização das decisões política comercial em uma única instância decisória foi essencial para que os focos de oposição à

liberalização dentro do governo fossem eliminados.

A Secretaria Nacional de Economia também controlava o Departamento de Abastecimento e Preços (DAP), o que possibilitou que a política comercial fosse utilizada como instrumento de controle de preços quando necessário. Os órgãos colegiados, que eram os *locus* de diálogo interministerial como o Concex, foram eliminados. Não havia mais uma diversidade de instâncias ministeriais que precisavam coordenar suas políticas. Todos os ministérios envolvidos com a política econômica haviam sido reunidos num único e poderoso ministério, cujo topo da hierarquia era comandado pela equipe econômica.

Com o uso da posição superior dentro da hierarquia administrativa todas as resistências burocráticas existentes dentro das instituições econômicas desenvolvimentistas foram dobradas. Mesmo as burocracias mais incrustadas e enraizadas no aparato administrativo federal, como eram as instituições que coordenavam e comandavam a política comercial desenvolvimentistas sucumbiram. A expertise, recursos financeiros e apoio de uma das clientelas mais fortes da sociedade brasileira (o empresariado industrial favorecido pela ISI) não foram suficientes para impor à equipe econômica uma solução de compromisso.

A ministra Zélia Cardoso de Mello encontrava-se no governo Collor na situação de maior poder dentro do Poder Executivo. Tinha respaldo inequívoco da Presidência da República nas decisões que abarcavam os assuntos econômicos, incluindo comerciais. Desta forma, o MEFP pode impor um projeto revolucionário na política comercial que desmontava toda a forte rede de agências e grupos de interesse que haviam controlado a administração e coordenação da política comercial desde as décadas de 1960 e 1970.

Uma carta enviada pelo Decex ao MRE ilustra as diretrizes da política comercial de Collor, que eram a antítese daquilo que foi realizado no período de substituição de importações:

"A nova Política de Comércio Exterior, ao promover a abertura ao mercado externo, refletiu adequadamente as prioridades da atual política econômica, isto é: a promoção da competitividade industrial; o oferecimento de melhores condições para o exercício da política de abastecimento e preços e, portanto, do combate à inflação; e a retomada dos investimentos estrangeiros no Brasil⁷²".

O hiato institucional

A liberalização da política comercial unilateral e a extinção da Cacex constituíram um momento de ruptura do modelo institucional outrora vigente. No entanto, isto não quer dizer que

⁷² Despacho telegráfico n. 96. Comitê de Balanço de Pagamentos. Consulta com o Brasil. Primeira versão do documento brasileiro, preparado pelo Decex. De: Exteriores para DELBRASGEN. Em 16 de abril de 1991. Pasta XCOI-GATT-L00 (apud Castelan 2009).

a transição para um novo arcabouço institucional de coordenação tenha sido rápida. Como este processo ocorreu simultaneamente a um amplo esforço de reformulação do papel do Estado e da relação deste com a sociedade, a transição para uma institucionalidade congruente com a nova lógica da ação estatal, baseada na pluralização da participação de atores estatais e na regulação e interlocução não tutelar entre Estado e sociedade civil, foi lenta e difícil (Veiga, 2002a e 2002b).

Até os anos 1990, a política comercial respondia à orientação protecionista da política industrial nacional e às necessidades conjunturais e estruturais do balanço de pagamentos (Nassif, 1995). A partir de então, o foco das políticas econômicas se voltou para o melhoramento da competitividade da produção nacional, num ambiente político e ideológico favorável à inserção competitiva da economia brasileira no mercado internacional e à maior liberalização das relações de mercado. Paralelamente à abertura comercial, houve também outro fenômeno de fundamental importância que concorreu para o aumento das demandas por reformulação do arcabouço institucional: a democratização. Esta trouxe consigo exigências por parte da sociedade e de segmentos da burocracia por maior transparência e participação.

A consequência mais vigorosa da estrutura institucional criada após a eliminação do sistema Cacex, que administrara a política comercial de forma autônoma e coerente com o projeto desenvolvimentista, foi a incapacidade do governo em remontar um quadro organizacional adaptado às exigências da nova orientação liberal e capaz de coordenar e administrar de maneira eficaz as atividades estatais relacionadas ao comércio exterior. A razão da súbita e abrupta reforma administrativa realizada com as criações do MEFP e do Decex foi criar uma institucionalidade que permitisse dobrar as resistências burocráticas à liberalização comercial, incluindo a oposição da clientela da Cacex, defensora da manutenção das inúmeras exceções, subvenções e benefícios distribuídos pela política comercial de outrora. Não houve um processo de reflexão sobre a reconstrução desta institucionalidade em moldes adequados à nova lógica de ação e interlocução estatal e aos novos desafios trazidos pelo acirramento da competição econômica global.

Perdurou-se, destarte, um hiato institucional durante aproximadamente cinco anos na condução coordenada da política comercial brasileira (Ramos, 2008 e Epstejn, 2009). De acordo com diagnóstico de Thorstensen, Nakano e Lozardo (1994), o sistema hierarquizado criado pela reforma institucional de Collor não oferecia um quadro operacional satisfatório:

“a eliminação de todo o sistema baseado no Concex, na Cacex, no CPA e no Finex, que era considerado flexível e operacional, dado seu alto grau de autonomia, deu lugar a outro tipo de sistema considerado hierarquizado, com pouca liberdade de ação e com grau crescente de burocratização. Mais ainda, retirou o grau de autonomia dos recursos do sistema, diluindo-o no quadro geral da crise orçamentária do governo”.

Veiga e Iglesias (2002) destacaram que as políticas de promoção e financiamento à exportação ficaram em uma espécie de *limbo político*. Enquanto o governo Collor lançou a idéia de formação de um banco privado para o estímulo do comércio exterior, não foram criadas instituições e programas que fomentassem e estimulassem de forma eficiente as exportações e substituíssem a estrutura que fora extinta. As instituições do MEFP estavam inseridas dentro de uma estrutura hierárquica e esvaziada de recursos humanos e financeiros para a implantação de políticas de estímulos à exportação que tivessem impacto na economia nacional.

Os três principais programas de política industrial e de comércio exterior criados no governo Collor não tiveram seus objetivos atingidos: o Programa de Competitividade Industrial (PCI), o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP)⁷³ e o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (Pacti). Uma das razões atribuídas aos seus respectivos fracassos é que as agências dentro da estrutura do MEFP não possuíam recursos para criar incentivos que estimulassem de maneira significativa a participação privada (Bonnelli, Veiga e Brito, 1997).

Conforme relato de burocrata pertencente ao Decex, houve uma opção política deliberada pela rotatividade da equipe herdada da Cacex com o intuito de enfraquecer as resistências burocráticas às mudanças impostas pela alta hierarquia do governo. Os principais burocratas ficavam menos de seis meses em cada departamento e eram logo transferidos para outro. E os indivíduos que ocuparam os cargos de chefia dentro do Decex não eram oriundos da Cacex ou do CPA, eram membros de uma *trading*⁷⁴.

Após o impedimento de Collor em outubro de 1992 e a posse do seu vice-presidente Itamar Franco, o aparato institucional econômico e comercial voltou a sofrer alterações. A moldura centralizadora e hierarquizada da política econômica em torno de um único ministério foi desfeita. O MEFP foi desmembrado, retornando à formatação anterior⁷⁵. Por outro lado, a institucionalidade da política comercial não retornou ao modelo desenvolvimentista. O que sobrou da era Cacex foi um arcabouço institucional complexo, pulverizado, com sobreposição e partilha de competências e ausente de organismo centralizador e coordenador inter-ministerial das ações e atividades exercidas pelos diversos ministérios e agências estatais envolvidas no comércio exterior.

O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) ficou com as competências materiais sobre a área mais estrita de política comercial. O Decex, agora renomeado como

⁷³ Em relação a este programa em especial, os autores ressaltam que ele teve o mérito de se antecipar às tendências e necessidades de absorção e desenvolvimento por parte do empresariado de modernas práticas gerenciais e foi desenvolvido com mais sucesso a partir do governo de Itamar Franco. O PBQP continua vigente até hoje, sendo que o aumento médio da produtividade da indústria brasileira na década de 1990 foi de 8,6% ao ano.

⁷⁴ A *Cotia Trading*. Entrevista com burocrata da antiga Cacex que vivenciou a transição iniciada por Collor.

⁷⁵ O MEFP foi desmembrado nos Ministérios da Fazenda (MF) e da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) e na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República. (Lei nº 8.490 de 1992).

Secretaria de Comércio Exterior (Secex), foi alocado na órbita deste novo ministério com a competência para a operacionalização das políticas de gestão do financiamento e promoção às exportações e da defesa comercial, por meio da aplicação de medidas compensatórias, direitos *antidumping* e salvaguardas⁷⁶. No âmbito da Secex foram criados dois departamentos a partir das antigas coordenadorias do Decex: o Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (ex-CTIC) e o Departamento Técnico de Tarifas (ex-CTT)⁷⁷ e ainda foi criado um outro, o Departamento de Planejamento e Política Comercial (DPPC), incumbido de subsidiar a formulação da política global de comércio exterior da Secex (Piani, 1998).

A estrutura burocrática montada pelo presidente Franco possuía uma diferença fundamental em relação à estrutura anterior ao desmonte liberal. A burocracia organizada em torno da Cacex estava na administração indireta e vinculada ao Ministério da Fazenda, pois seus funcionários pertenciam ao Banco do Brasil. No governo Franco, com a transferência do Decex para o MICT, os burocratas tornaram-se parte da administração direta e dentro de um ministério mais frágil que a Fazenda em termos de recursos disponíveis e da própria estruturação burocrática⁷⁸.

Por sua vez, o Ministério da Fazenda (MF) conservou as prerrogativas constitucionais de fiscalização e controle do comércio exterior e de decisão sobre as matérias fiscais, incluindo a decisão sobre a política aduaneira (as tarifas alfandegárias) e a gestão dos subsídios e incentivos às exportações que estivessem conexos à política fiscal. Isto porque um artigo constitucional obrigava que a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, no que toca aos interesses fazendários, fossem exercidos por este ministério⁷⁹. Já o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passou a ser a instituição coordenadora das posições brasileiras nas negociações comerciais internacionais, além de ser o órgão responsável pelas atividades de promoção comercial no exterior (Ramanzini, 2009a)⁸⁰.

A estrutura institucional ficou partilhada em diferentes ministérios, sem que houvesse uma instituição interministerial para coordenar as atividades e políticas voltadas para o comércio exterior. Os organismos que cumpriam com estas funções, o Concex do ponto de vista formal e a Cacex no cotidiano da administração pública, foram extintos, não foram substituídos. A nova

⁷⁶ Com a transferência do Decex - Secex para o MICT, a institucionalidade anterior não foi recobrada, já que a Cacex era um órgão do Ministério da Fazenda (era um departamento especial do Banco do Brasil). O artigo 237 da Constituição Federal, que não representava uma limitação à Cacex, se tornou um grande empecilho para a Secex e seria a origem de inúmeros conflitos que surgiram no governo Cardoso entre os organismos responsáveis pela política comercial e a Receita Federal do Brasil.

⁷⁷ Antes destas reformas o CTT era o antigo CPA e era esta instituição que possuía as prerrogativas sobre a proposição das tarifas alfandegárias. Já o CTIC cumpria com as funções da extinta CACEX.

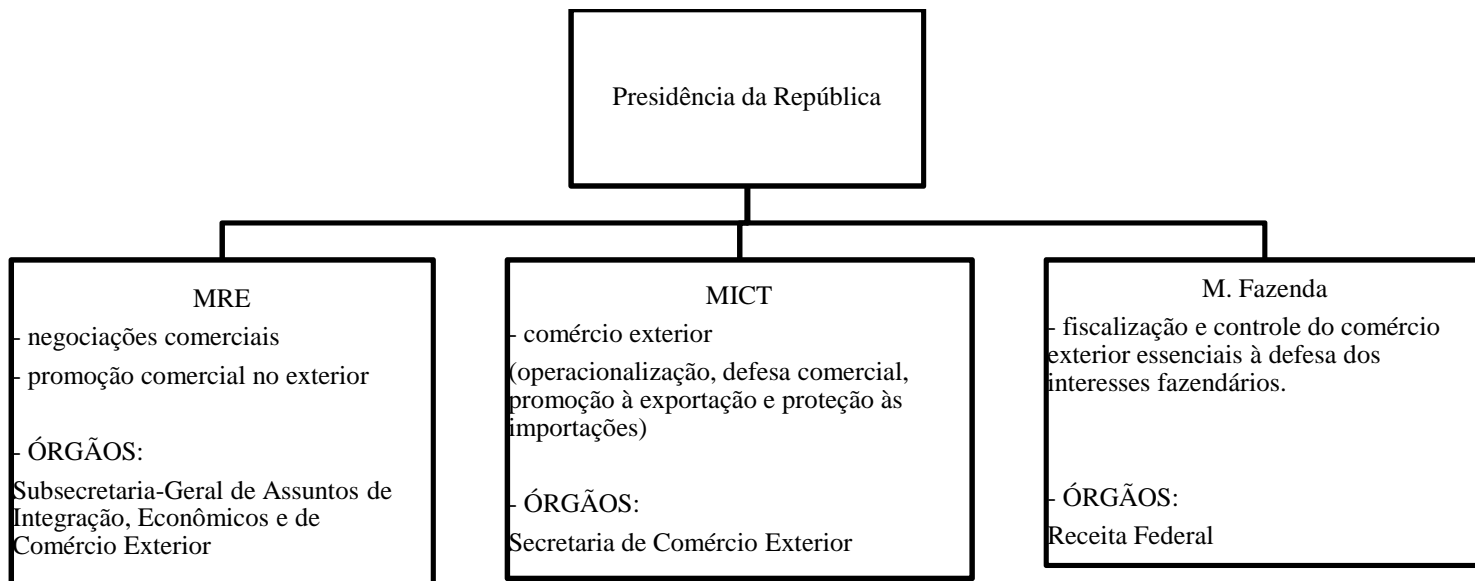
⁷⁸ Entrevista com ex-funcionário da Cacex e do Decex.

⁷⁹ Artigo 237 da Constituição Federal e Lei nº 8.490 de 1992.

⁸⁰ Para Ramanzini (2009a) até 1995, ano da criação da CAMEX, o MRE foi formal e informalmente a instituição coordenadora da posição brasileira nas negociações comerciais internacionais.

estrutura está retratada no organograma abaixo⁸¹:

Figura 1. Aparato Institucional da Política Comercial no Governo Itamar Franco



Fonte: Lei n° 8.490, de 19 de novembro de 1992.

Configurava-se uma evidente sobreposição de competências que se tornou mais intrincada com a introdução a das novas negociações comerciais internacionais, cujo primeiro exemplar foi a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁸². Em consequência da complexificação da agenda e da multiplicidade de temas, outros ministérios buscaram ao longo das duas próximas décadas obter maior espaço no processo de formulação da posição de negociação brasileira, tendo em vista que os interesses que representam são sensíveis a estas negociações.⁸³

Após as primeiras reformas institucionais realizadas nos governos Collor e Franco, a política deixou de ser comandada por uma super-agência heterodoxa (que exercia um poder quase monopólico na gestão desta política) e emergiu um quadro institucional com competências e responsabilidades pulverizadas, que aumentava o potencial de surgimento de inúmeros conflitos burocrático entre agências interessadas em ocupar o vácuo político criado (Veiga, 2002a).

As reformas realizadas no governo Collor tiveram sua origem final na vontade presidencial

⁸¹ Há uma inconsistência jurídica na reformatação da estrutura do comércio exterior pós-abertura, que se repete ao longo dos governos Franco, Cardoso e Lula. Enquanto as criações da Cacex e do Concec foram feitas por meio de Leis, a criação do Decex, Secex e Camex e posteriores alterações foram realizadas por meio de Decretos. A lei que instituiu a Cacex e o Concec não foi até hoje revogada explicitamente.

⁸² As negociações comerciais anteriores eram de natureza diferente, pois visavam apenas a negociação de preferências e reduções tarifárias. As novas negociações tratavam de temas que eram mais abrangentes e afetavam as regulações econômicas domésticas e diminuíam os graus de liberdade do governo para intervir na economia.

⁸³ Os exemplares do fenômeno são o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que sendo representante dos interesses do agronegócio é um dos principais interessados com as negociações comerciais em vigência e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que representa os interesses da agricultura familiar e teve papel fundamental no sucesso da estratégia brasileira na Rodada Doha da OMC durante o governo Lula (Veiga, 2005 e 2007 e Ramanzini, 2009a).

de remontar o modelo de desenvolvimento do país e no processo de delegação de poder por parte da Presidência para a equipe econômica que capitaneava o plano de estabilização e estava acima de qualquer outra agência executiva interessada no tema. O desenho institucional do MEFP outorgava todas as competências em matéria de política econômica nas mãos desta equipe, num claro processo de *imposição burocrática*. Todo o sistema comercial anterior à abertura e orientado pelos princípios da industrialização por substituição de importações foi desmontado, de forma a impedir que resistências burocráticas afetassem a política de estabilização e sem que fossem criadas instituições capazes de prosseguir com um novo projeto de política comercial⁸⁴.

Após a remontagem imperfeita do modelo anterior no governo Franco, a formulação da política comercial ficou dividida entre os principais ministérios envolvidos com a política econômica. Nestas condições era natural a emergência de um ambiente de *conflitos burocráticos* entre os ministérios envolvidos e que compartilhavam de competências sobrepostas, ainda mais devido ao fato que não havia fóruns como o antigo Concex onde conflitos interministeriais pudessem ser solucionados institucionalmente. A possibilidade de surgimento de conflitos aumentava se levarmos em conta que ela não era uma prioridade no governo Franco. Toda atenção do governo era destinada para os problemas da estabilidade monetária e da estagnação econômica. A inflação inercial atingia a economia nacional e impedia que os usuais instrumentos monetários e fiscais servissem para debelar à inflação e promover uma nova rota de crescimento econômico que superasse o fracasso obtido na década perdida.

Entre os potenciais conflitos que emergiriam nos próximos anos, o que merece mais destaque ao ter sido fundamental na dinâmica que se instaurou na política comercial a partir do governo Cardoso é a disputa entre o Ministério da Fazenda, sobretudo da Secretaria da Receita Federal, e o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, que se tornaria o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em 1999. Esta disputa se formou em torno da divisão de competências para o estabelecimento de alíquotas da política alfandegária e para a decisão e execução de políticas de incentivo às exportações e de defesa comercial. Enquanto a Fazenda orientava a política alfandegária e fiscal como mais um instrumento de estabilização de preços, contenção fiscal e limitação da inflação, sobretudo após a implementação do Plano Real no último ano do governo Franco, o outro se preocupava com o grau de desproteção da produção industrial nacional promovido pela abertura unilateral e buscava reconstruir uma política forte de promoção das exportações, que estava desde 1990 completamente desfigurada⁸⁵.

⁸⁴ Conforme vimos na seção anterior, esta desestruturação da política comercial brasileira é explicada pelas raízes ideológicas do governo Collor, que tomava para si o receituário neoliberalizante do Consenso de Washington,

⁸⁵ Este conflito será um dos componentes da dinâmica conflitiva que se instaura dentro da Camex e que motiva alguns dos rearranjos institucionais que são observados ao longo do processo de consolidação desta agência.

3.3. O NOVO APARATO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA COMERCIAL.

A criação da Camex.

Diante deste quadro de desorganização e sobreposição institucional e buscando superá-lo, foi criada no governo Cardoso a Câmara de Comércio Exterior (Camex)⁸⁶, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República. A Camex teria as funções de formular políticas e coordenar a ação pública em comércio exterior de bens e serviços ao estar em posição de destaque em relação às disputas interministeriais. Esta Câmara foi montada para ser um foro consultivo de discussão e consolidação das posições dos diferentes ministérios envolvidos com os temas do comércio exterior, servindo como um ponto focal de diálogo intra-burocrático, além de ter a incumbência de definir as diretrizes e orientar as políticas unilaterais de promoção às exportações, defesa comercial e as negociações comerciais.

A Camex era composta por dois órgãos: a secretaria-executiva e a própria Câmara de ministros. O secretário-executivo era nomeado pelo Presidente da República, enquanto a Câmara de ministros era integrada pelos ministros da Casa Civil, que representava a Presidência da República, do MRE, da Fazenda, do Planejamento, do MICT e da Agricultura⁸⁷. A Presidência da Câmara era exercida pelo ministro Chefe da Casa Civil Clóvis de Barros Carvalho. Segundo relato do próprio presidente em seu livro de memórias, Carvalho foi escolhido para ser um articulador administrativo e não político, devendo, portanto, se envolver com a partilha de poder administrativo (entre os ministérios) e não entre os partidos políticos. Nas palavras do presidente Cardoso, isso decorria de sua própria estratégia de ação dentro do Palácio do Planalto:

“A autonomia decisória do presidente depende de sua habilidade para jogar com diversidade dos personagens e com a informação posta à disposição por cada um dos componentes dos vários círculos ao seu redor (...) essas considerações me serviram de base quando comecei a escolher quem formaria a barreira protetora do Palácio na montagem do Ministério. Existem modelos variáveis para preencher o organograma do poder. Decidi dar toda força administrativa à Casa Civil e tirar-lhe o poder político. Mais que isso, pelo menos no início, tentei organizar as relações entre o Palácio do Planalto e o Congresso por meio de mediadores não políticos, fossem ministros ou secretários. O contato propriamente político se formalizaria por intermédio dos presidentes dos partidos que sustentavam o governo”⁸⁸.

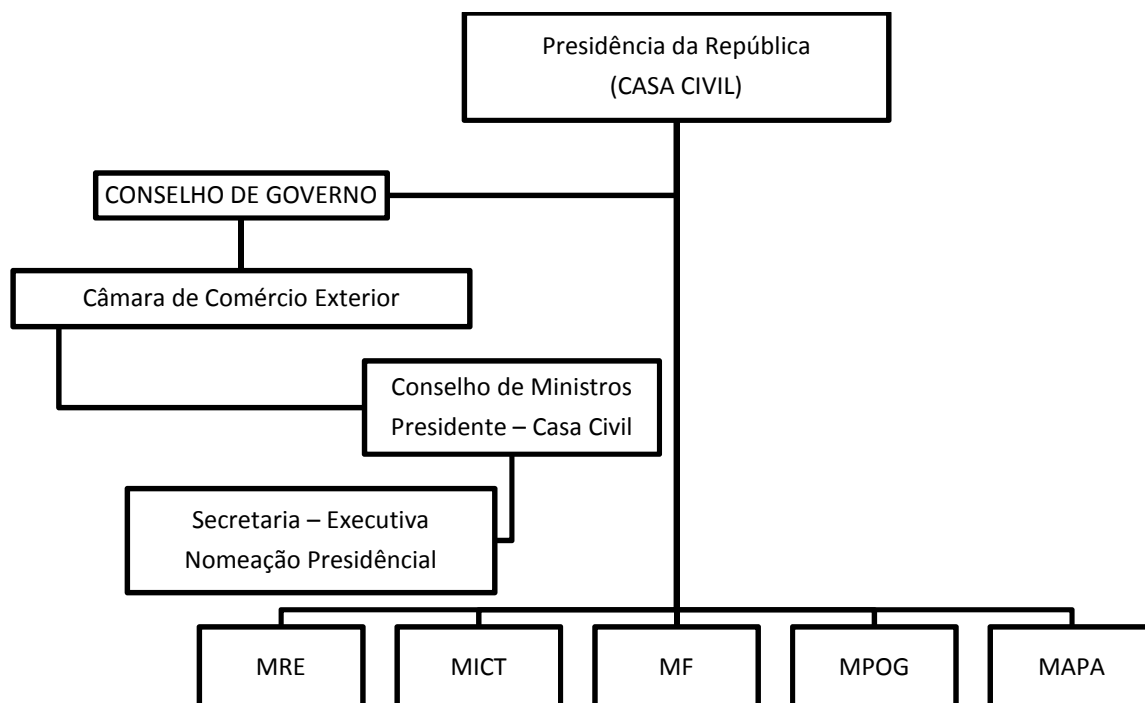
⁸⁶ Esta agência de importância fundamental no atual quadro de formulação e implementação pluralizado da política comercial foi criada pelo Decreto 1.386 de 06 de fevereiro de 1995.

⁸⁷ O Decreto de criação da Camex foi assinado pelo Presidente Cardoso e pelos seis ministros membros, a saber, respectivamente: Clóvis de Barros Carvalho, Luiz Felipe Lampreia, Pedro Malan, José Serra, Dorothea Werneck e José Eduardo de Andrade Vieira, numa demonstração da não preponderância de nenhum dos ministros sobre os outros em matéria de comércio exterior.

⁸⁸ Cardoso, Fernando Henrique. *A arte da política. A história que vivi*. 2006.

Com a criação da Camex, a distribuição institucional do comércio exterior brasileiro ficou com a formatação demonstrada no organograma abaixo:

Figura 2. Aparato Institucional da Política Comercial no 1º Mandato do Governo Cardoso



Fonte: Decreto nº1.386 de 06 de fevereiro de 1995.

A criação da Camex estava de acordo com a proposta feita pelo diplomata Rubens Barbosa na *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, que, partindo do diagnóstico da ausência de uma estrutura de coordenação durante o governo Franco, propusera entre outras medidas:

“(a) fortalecer institucionalmente o setor de comércio exterior, como resultado da vontade política do governo em considerar essa área um fator de real significado para o êxito da política de desenvolvimento traçada pelo Governo e (b) agilizar o mecanismo administrativo, ampliar a coordenação dos diferentes órgãos que interferem no processo negociador interno e externo e buscar o entrosamento e compatibilização da política comercial externa, em especial, com a política industrial e a política de abastecimento externo. Esse núcleo, necessariamente reduzido e desburocratizado, poderia ser uma Secretaria Especial vinculada à Presidência da República que trabalharia em tempo integral em matérias relacionadas com o intercâmbio comercial externo” (Barbosa, 1994)⁸⁹.

Barbosa também sublinhara que o órgão coordenador do comércio exterior não deveria assumir parte das competências sobrepostas entre as diversas agências envolvidas na política de comércio exterior. Para Barbosa, era necessário aceitar os interesses corporativistas dos ministérios, que não se dispunham a abrir mão de competências próprias para um outro órgão:

⁸⁹ Revista Brasileira de Comércio Exterior. Rubens Antonio Barbosa. Edição nº 41, outubro - dezembro de 1994.

“o funcionamento desta Secretaria não acarretaria qualquer modificação nas atribuições dos órgãos competentes em matérias relacionadas com o comércio exterior, nem duplicaria o trabalho que continuaria a ser feito, como até aqui, pelos órgãos diretamente interessados. Da mesma forma, deverá ser preservada a competência específica do Itamaraty na condução das negociações comerciais externas, no MERCOSUL, no GATT e nas atividades externas de promoção comercial” (Barbosa, 1994).

Assim como na proposta de Barbosa, a Câmara criada em 1995 não assumiu atribuições operacionais. A multiplicidade de competências sobre as atividades de comércio exterior entre os diferentes ministérios foi mantida, inaugurando um estilo de coordenação interministerial sem o controle operacional sobre os diferentes processos de implementação que compõe o quadro institucional do comércio exterior⁹⁰.

Segundo um representante da agência entrevistado por Epsteyn (2009):

“a Camex não é nada mais que a soma das posições dos sete ministérios que a compõem. Se algum ministério não segue o tema que o interessa com a devida atenção, é muito provável que possa se converter em um refém da avaliação realizada pelo resto dos ministérios. É tipicamente uma relação de poder”.

Em seu desenho original a Camex, além de ser ligada à Presidência, estava instalada no Palácio do Planalto, o que lhe dava um grande poder convocatório. Suas reuniões possuíam a simbologia presidencial, sendo prestigiadas pelos ministros que a compunham, mesmo sem possuir competências operacionais que lhe permitisse impor decisões às outras agências envolvidas com o comércio exterior. Segundo relato de um assessor especial que trabalhou na Camex em seus primeiros anos de existência, este primeiro momento foi de profunda riqueza criativa, mesmo sem a Câmara possuir competências formais para a realização de políticas efetivas⁹¹. Foram nos primeiros anos que muitas instituições que se tornariam importantes ao longo do tempo foram criadas. Entre elas a Agência de Promoção às Exportações (Apex) e a Seguradora Brasileira de Crédito (SBCE). A primeira tinha o objetivo de estimular a promoção comercial às exportações e a segunda preenchia uma lacuna no setor de seguro de crédito à exportação⁹².

A opção pela criação de uma instituição coordenadora do comércio exterior sem poderes operacionais foi adotada, pois a proposta de criação de um ministério específico para o comércio exterior esbarrou nas resistências dos outros ministérios em repartir suas competências. Para que a proposta pudesse ter eficácia, o novo ministério teria que assumir competências e recursos

⁹⁰ De acordo com Epsteyn (2009) neste novo sistema institucional, cuja principal agência é coordenadora e não operacional e cujos ministérios continuam preservando suas atribuições configura-se como um sistema eminentemente disperso de formulação e implementação das políticas comerciais.

⁹¹ Segundo este assessor, a Camex cumpriu neste primeiro período um papel de catalisador de reorganização institucional do comércio exterior brasileiro, sendo uma espécie de *think tank* público para a política comercial.

⁹² Embora a SBCE tenha sido imaginada e criada a partir de discussões da Camex, ela é uma empresa com personalidade jurídica privada, tendo participações do Banco do Brasil e de uma grande seguradora estrangeira.

financeiros e humanos oriundos de outros ministérios. De acordo com França (1997), em reportagem para o jornal *Folha de São Paulo*, os maiores focos de resistência viriam da Fazenda e das Relações Exteriores. O primeiro perderia o poder de fixar tarifas aduaneiras e o segundo temia, além de perder poder na coordenação das negociações comerciais externas, ter que ceder parte de seu pessoal treinado, pois não havia quadros suficientes dentro da administração pública federal para prestar os serviços de um Ministério de Comércio Exterior⁹³.

Não houve esforços para superar essas resistências burocráticas, pois a atuação presidencial de Fernando Henrique Cardoso no processo de criação da Camex foi muito mais tímida que a atuação de Collor na extinção da Cacex. No 1º mandato de Cardoso, a política comercial não esteve entre suas prioridades. Analisando todos os discursos feitos pelo presidente em 1995, publicados na compilação de discursos “*Palavra do Presidente*”, num total de 246 discursos, não encontramos nenhum que tratasse de questões institucionais da política comercial brasileira.

Outro indicio do não envolvimento presidencial efetivo com questões institucionais do comércio exterior é sua proposta de governo “*Mãos à Obra*”, publicada nas eleições de 1994. Entre as prioridades elencadas não há referências à institucionalidade de coordenação da política comercial⁹⁴. O capítulo que trata das propostas de “*política industrial e de comércio exterior*”, após fazer um breve histórico sobre a evolução das políticas econômicas e comerciais e da inflexão que sentou as bases da política industrial e de comércio exterior em a “*abertura comercial e o estímulo ao aumento da qualidade e da produtividade*”, focou-se em metas substantivas como reestruturação competitiva, capacitação tecnológica e fortalecimento de instrumentos de defesa comercial.

A única questão institucional tratada na proposta do governo foi “*aparelhar e capacitar os órgãos competentes para aprimorar os procedimentos de investigação de práticas desleais de comércio internacional – dumping e subsídios*” que se refletiu na criação já em 1995, no âmbito da Secex, do Departamento de Defesa Comercial (Decom). O Decom é até hoje o órgão especializado na condução das investigações com base nos Acordos *Antidumping*, sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e sobre Salvaguardas aprovados na Rodada do Uruguai (Faria, 2003).

Para a então Ministra da Indústria, Comércio e Turismo Dorothea Werneck⁹⁵ a Camex foi criada em 1995 para ser um catalisador da reformulação do comércio exterior brasileiro e não um organismo operador de políticas específicas. A Camex iria:

⁹³ França, William. Comércio exterior não terá ministério. *A Folha de São Paulo*. 02/02/1997. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/20/dinheiro/22.html.

⁹⁴ Um resumo das principais prioridades é encontrado na aba do livro proposta: “*o ponto de partida são as prioridades que o povo brasileiro identifica no dia-a-dia: emprego, agricultura, segurança, saúde, educação. Aqui estão medidas concretas para atacar essas prioridades, a partir de uma política econômica competente, que preserve os resultados do Plano Real, e de uma reforma do Estado brasileiro que consolide a estabilização econômica e dê instrumentos eficazes para as políticas sociais*”.

⁹⁵ Dorothea Werneck foi ministra entre janeiro de 1995 e abril de 1996.

“formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, atuando como principal foro emanador de diretrizes e estratégias nessa área (...) em função de sua própria constituição a Câmara possui a característica de agir como elemento catalisador das sugestões e expectativas dos órgãos intervenientes do comércio exterior, permitindo maior eficácia na implementação das decisões, ao evitar a dispersão dos esforços”⁹⁶.

Já para o secretário-executivo da Camex (1995 – 1998) nomeado pela Presidência da República, José Frederico Alvarez, a natureza formuladora e não operacional estava na raiz da criação desta instituição:

“[Na CAMEX] as atribuições de cada órgão foram mantidas, especialmente no que diz respeito às questões operacionais. Cada ministro atua dentro de sua área de competência setorial. Na medida em que crescer a necessidade de articulação, a Câmara pode crescer eventualmente em seu papel de articuladora dentro do governo (...) a Câmara não é um organismo de execução. Por natureza é um organismo de formulação maior. As execuções cabem às determinadas competências de cada órgão do governo (...) o que a Câmara pretende é catalisar o processo de coordenação [das ações em política comercial] para que todos hajam de maneira consistente na mesma direção”⁹⁷.

A Camex foi a solução encontrada no 1º mandato de Cardoso para resolver o problema da dispersão e pulverização institucional no comércio exterior criados após a extinção da Cacex, sem agredir os interesses dos principais ministérios envolvidos com temas conexos à política comercial e que haviam ganhado maior espaço no comércio exterior pós-abertura. Foi uma solução institucional limitada pela situação de conflito burocrático que emergiu dentro da estrutura institucional da política comercial após a reforma em negativo feita no governo Collor.

Este novo modelo não exigiu maiores investimentos de capital político por parte da Presidência da República, que priorizava a estabilização da economia, e não criou na Camex um *locus* institucional que pudesse dar espaço na política econômica a ministérios menos envolvidos com o Plano Real. A política comercial no 1º mandato do governo Cardoso foi usada apenas como forma de flexibilização das importações para ajudar nas políticas de contenção de preços⁹⁸.

Podemos concluir até o momento que a solução institucional encontrada com a criação da Camex visava reduzir o problema da falta de coordenação sem afetar as competências e interesses dos outros ministérios. Diferentemente do processo extinção da Cacex e de criação do Decex, que foi nitidamente um processo de *imposição burocrática*, a primeira fase da Camex,

⁹⁶ Revista Brasileira de Comércio Exterior. Entrevista. Dorothea Werneck. Edição nº 45. Out. a Dezembro de 1995.

⁹⁷ Revista Brasileira de Comércio Exterior. Entrevista. José Frederico Alvarez. Edição nº 51. Abril a Junho de 1997.

⁹⁸ De acordo com um ex-secretário-executivo da Camex, o que se tratava na Câmara no início do governo Cardoso era quase zero. Não havia política comercial ativa neste momento, apenas propostas de readequação do modelo institucional vigente.

que dura todo o 1º mandato do governo Cardoso, foi operada em um marco de *concordância burocrática*. Por mais que o MRE e a Fazenda vetassem a criação de um Ministério do Comércio Exterior, em nenhum momento eles se opuseram de maneira explícita à formação e consolidação da Camex, pois a institucionalidade criada em 1995 não ameaçava suas competências.

De acordo com relato do primeiro secretário-executivo da Camex, o embaixador Sérgio Silva do Amaral, um dos fatores que facilitaram a sua criação, além do ambiente de pulverização de competências que indicava uma necessidade de se recompor um aparato institucional coordenador, foi o fato de a proposta ter sido realizada nos primeiros meses do governo que, de acordo com Amaral, seria um momento propício para a criação de novas instituições⁹⁹.

O resultado desta primeira reforma foi a criação de um foro consultivo sem capacidade de imposição de suas decisões, servindo muito mais como um espaço de reflexão interministerial sobre o comércio exterior do que uma instituição operadora de políticas. Tudo que era aprovado pela Camex podia ser vetado pelos ministérios competentes na fase de implementação de políticas. Caso uma decisão desagradasse o ministério implementador de certa política e esta decisão não tivesse um apoio contundente por parte da Presidência da República, ela tenderia a ser substancialmente alterada no seu processo de implementação.

Um primeiro esboço de reforma.

No entanto este cenário ausente de conflitos internos dentro do Poder Executivo sobre a política comercial começa a apresentar sinais de mudanças com a indicação do secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, José Roberto Mendonça de Barros, para o posto de secretário-executivo da Camex em 1998. Esta indicação integrava projeto que visava alterar a dinâmica da política econômica do governo. Entre outras mudanças, se planejava fortalecer a Camex como organismo formulador e executor da política comercial. Esta indicação revelava uma intenção veiculada na imprensa (e negada nas entrevistas que realizamos) que a Presidência da República pretendia fazer da Camex uma espécie de USTR (*Office of the United States Trade Representative*). A agência estadunidense de comércio exterior, que também subordinada à Presidência da República, organiza a política comercial estadunidense desde políticas unilaterais (incentivos às exportações e defesa comercial) às negociações internacionais¹⁰⁰.

O principal fator que motivava a Presidência a aprofundar o papel exercido pela Camex era a intenção de retomar o crescimento das exportações. O fortalecimento da Camex seria parte de

⁹⁹ Segundo o mesmo relato a proposta de criação da Camex teve origem em planos compartilhados pelo próprio Sérgio Amaral e pelo então ministro do Planejamento José Serra (Entrevista com Sérgio Amaral em 25/06/2010).

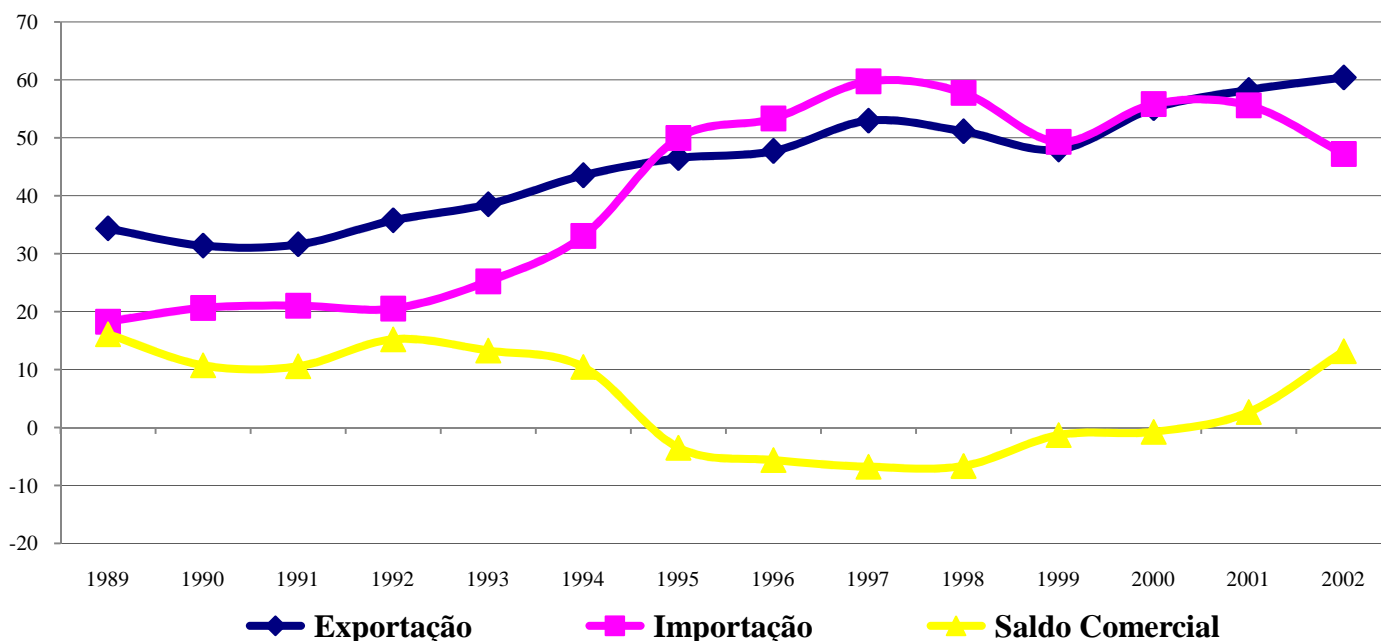
¹⁰⁰ *A Folha de São Paulo*. Comércio Exterior. 14/03/1998. Em: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi14039819.htm

um conjunto de esforços realizados para remontar a política de promoção comercial e às exportações. Isto porque as dificuldades enfrentadas no balanço de pagamentos, com o aumento das importações e com as altas taxas de juros decorrentes da política monetária anti-inflacionária, requeriam esforços de recuperação de saldos positivos da balança comercial de forma a complementar o ajuste fiscal iniciado no 1º mandato, viabilizar um acerto mais rápido nas contas públicas e avançar o processo de reestruturação produtiva da indústria brasileira.

Os saldos comerciais haviam sido sucessivamente negativos devido aos aumentos nos fluxos de importações decorrentes do câmbio valorizado mantido durante todo o 1º mandato do governo Cardoso. A política de valorização do câmbio foi parte do leque de instrumentos utilizados pelo Plano Real para debelar a inflação e reestruturar a capacidade produtiva do país, quando a importação de bens de capital foi intensa (Veiga, 2007).

O gráfico 1 mostra como o saldo da balança comercial brasileira foi negativo ao longo do 1º mandato de Cardoso (1995 – 1998), recuperando-se somente a partir de 1999 quando houve a desvalorização cambial e um aumento da assertividade da política de promoção às exportações:

Gráfico 1. Evolução da Balança Comercial (US\$ bilhões FOB)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do MDIC.

Segundo Pinto (1998), a nova concepção da Camex seria um arranjo informal para substituir o projeto de criação de um Ministério de Comércio Exterior, que fora barrado frente às pressões corporativas dos outros ministérios¹⁰¹. O fortalecimento da Camex fazia parte de um plano do presidente Cardoso de dar um novo rumo ao seu governo por meio da criação de um Ministério

¹⁰¹ Pinto, Celso. As novas tarefas da Camex. *A Folha de São Paulo*. 17/03/1998. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc17039814.htm.

da Produção, que englobaria e fortaleceria o MICT e cuja perna no comércio exterior seria a própria Camex. A tarefa do novo ministério seria formular uma política industrial mais ativa, com ampla utilização de instrumentos microeconômicos e setoriais e capaz de fazer frente aos desafios econômicos decorrentes das ondas de crises financeiras do final dos anos 1990, sem afetar a estabilidade monetária alcançada pelo Plano Real, o principal ativo político de Cardoso.

Durante a passagem de Mendonça de Barros, a Camex foi fortalecida como órgão formulador da política comercial. O próprio secretário-executivo buscou criar:

“a rotina de uma reunião mensal para discutir conjuntura, estratégia, contencioso comercial, programa de exportação, com a participação de todos os ministérios envolvidos, procurando, assim, dar uma certa lógica e direção às ações de todos no comércio exterior”¹⁰².

Conforme nos foi relatado em entrevista com ator participante deste processo, o próprio presidente respaldava de maneira mais forte a Camex e Mendonça de Barros neste momento, tendo participado com mais frequência de reuniões da Câmara.

De acordo com relato de Maria Clara do Prado (2005), um grupo de burocratas formado por José Roberto Mendonça de Barros (secretário-executivo da Camex), Luis Carlos Mendonça de Barros (ministro das Comunicações) e André Lara Resende (presidente do BNDES) esteve em constante contato com o presidente Cardoso no segundo semestre de 1998. Eles constituíam praticamente uma equipe econômica paralela que ganhava força dentro do governo sob os auspícios da Presidência. Nestas frequentes reuniões se definiam as bases de um novo projeto para a política econômica do 2º mandato. Neste projeto, Luis Carlos Mendonça de Barros seria o ministro da Produção e homem forte do novo governo, ocupando o espaço político pertencente à equipe econômica que estava no ministério da Fazenda. No entanto, o projeto foi abortado com o estouro do escândalo dos grampos do BNDES em novembro de 1998.

De acordo com Prado (2005), uma das possíveis razões para o estouro do escândalo era que o Ministério da Produção seria muito forte por integrar numa mesma pasta órgãos como o BNDES, Camex e talvez até mesmo o Banco do Brasil. As articulações realizadas junto ao presidente desagradaram membros do governo próximos e mais distantes da Presidência. O desfecho da crise foi o desfazer desta equipe econômica paralela com o pedido de demissão conjunto de Luis Carlos, José Roberto e Lara Resende em novembro de 1998.

Numa demonstração da frágil tessitura burocrática dos primeiros anos da Camex, após o pedido de demissão de Mendonça de Barros, o presidente não nomeou um substituto imediato. O cargo ficou desocupado até o início do 2º mandato, quando o embaixador José Botafogo Gonçal-

¹⁰² Revista Brasileira de Comércio Exterior. Entrevista. José Roberto Mendonça de Barros. Edição nº 57. Outubro a Dezembro de 1998.

ves, que era o então ministro do MICT, assumiu a secretaria-executiva da Câmara. A razão da demora tinha sido justificada pelo então porta-voz da Presidência, Sérgio Amaral, que fora o primeiro secretário-executivo da Camex, pela ausência de rotinas burocráticas. Era apenas uma instância de articulação política, podendo aguardar por mais tempo a nomeação de um titular¹⁰³.

Este episódio deixa claro que o fortalecimento obtido pela Camex durante a passagem de Mendonça de Barros por sua secretaria executiva não resultou em fortalecimento institucional da Câmara, mesmo tendo sido um ator muito próximo do presidente Cardoso. A maior presença do presidente na Câmara foi resultado apenas da sua proximidade com Mendonça de Barros e não de uma nova postura para com a política comercial¹⁰⁴. Por outro lado, embora o projeto de fortalecimento da Camex tenha fracasso nessa primeira tentativa, a passagem de Mendonça de Barros foi uma primeira demonstração dos conflitos que iriam surgir sobre o controle do comércio exterior.

A natureza consensual da Camex que marcara o 1º mandato se esvaziava com o aumento da tensão entre a equipe econômica do Plano Real e seus opositores dentro do próprio governo. Estes últimos encarnavam as propostas da equipe paralela dos Mendonça de Barros para o fortalecimento de políticas microeconômicas e setoriais, que favorecessem a retomada do crescimento. Entre elas estavam as políticas de promoção e financiamento às exportações. Aos poucos o ambiente de *consenso burocrático* no qual a Camex havia sido constituída foi abrindo espaço para o surgimento de um forte *conflito burocrático* entre o Ministério da Fazenda e o futuro Ministério do Desenvolvimento (antigo MICT). Esta disputa traria uma enorme instabilidade para a institucionalidade coordenadora do comércio exterior. Até o final do 2º mandato de Cardoso, três importantes reformas foram realizadas, mudando o *status* institucional da Camex dentro da administração pública federal e cujo resultado final não foi idealizado por nenhum dos participantes do processo decisório. O resultado foi o vetor resultante da barganha e compromisso entre os atores estatais chaves do Ministério da Fazenda, do Desenvolvimento e de outros ministérios membros do Conselho de Ministros da Camex e envolvidos com temas conexos ao comércio exterior.

A primeira grande reforma.

No final de 1998, o presidente Cardoso anunciou a criação de um novo ministério, na linha do projeto da equipe paralela dos Mendonça de Barros, mas com outra denominação: o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Em discurso na Confederação Nacional

¹⁰³ *Folha de São Paulo*. Substituições ficam para depois, diz FHC. 25/11/1998. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc25119816.htm

¹⁰⁴ O que ilustra a não priorização do comércio exterior durante o 1º mandato de Cardoso.

da Indústria em dezembro de 1998, o presidente anunciou a criação do MDIC, que englobaria além do MICT, o BNDES, a Suframa, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia. Este ministério teria como missão formular políticas industriais e de exportação. Além de um novo nome para o ministério, também foi escolhido um outro nome para ocupar a pasta: Celso Lafer. No entanto, a sua gestão foi breve, durando apenas seis meses. Lafer não se apresentou como contraponto à política econômica da Fazenda e nem teve uma ação mais forte em relação ao fortalecimento do comércio exterior e da Camex. No seu discurso de posse, Lafer abordou a relação entre os ministérios do Desenvolvimento e da Fazenda nos seguintes termos:

“a função do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio obedecerá, num diálogo constante, a uma lógica de complementaridade e não a um impulso de contradição com a política econômica do governo, conduzida pelo Ministério da Fazenda e voltada para a estabilidade e consolidação do Real”¹⁰⁵.

Esta abordagem lhe valeu críticas e falta de apoio por parte do empresariado, justamente a poderosa clientela do MDIC, que permite a este ministério, em certas ocasiões, enfrentar de maneira mais firme a Fazenda, mesmo esta última sendo institucional e burocraticamente mais forte, conforme veremos abaixo. Como Lafer não se apresentou como contraponto à política econômica, o empresariado não o apoiou. Sua nomeação não abria perspectivas de uma possível inflexão nas políticas econômicas do governo com a adoção de medidas que dessem mais condições de competição ao produtor nacional, que fora até então prejudicado pelas políticas econômicas da Fazenda, que focavam em primeiro plano a estabilização monetária¹⁰⁶.

Em julho de 1999, o presidente Cardoso promoveu uma ampla reforma ministerial da qual o ministro Lafer não resistiu. O ministro não tinha apoio da base partidária do governo e muito menos da poderosa clientela do MDIC. O único ator relevante que defendeu a permanência de Lafer foi o próprio ministro Malan. Algo curioso, porque Lafer apoiava a política econômica da Fazenda a partir de um ministério que foi montado justamente para fazer o pensamento crítico e se contrapor à ela. O próprio ministro em entrevista ao jornalista da Carlos Lins atribuiu sua saída do MDIC ao empresariado e ao PSDB, o partido seu e do presidente:

“o empresariado queria que eu resolvesse os problemas de curto prazo e capital de giro, sem perceber que eu trabalhava para lhes dar condições de investimento e o futuro (...) [quanto ao PSDB] alguns de seus políticos também estavam no curto prazo, sem perceberem que eu trabalhava como ministro do presidente, cujo objetivo não é popularidade imediata, mas sim a retomada de sua credibilidade”¹⁰⁷.

¹⁰⁵Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc05019907.htm.

¹⁰⁶ *Folha de São Paulo*. Empresários criticam discurso de ministro. 05/01/1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc05019908.htm

¹⁰⁷ Lins, Carlos Eduardo. *Folha de São Paulo*. Lafer atribui sua saída a tucanos e empresários. 16/07/1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc16079906.htm

Na reforma ministerial aconteceu a primeira grande mudança na Camex. O sucessor de Lafer foi o ministro da Casa Civil Clóvis de Barros Carvalho. Ele levou consigo a secretaria-executiva e a Presidência do Conselho de Ministros da Camex para o MDIC (cujas denominação passou a ser Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio *Exterior*). Sinalizava-se mais uma vez a recuperação do plano de criação de um Ministério da Produção forte e capaz de se contrapor à Fazenda. O fortalecimento do MDIC pretendia trazer um maior dinamismo à política econômica que fora até então essencialmente centrada na manutenção da estabilidade inflacionária, monetária e na aplicação de políticas industriais horizontalizadas.

Decorrente desta transferência, o *status* institucional da Camex ficou ambíguo, permanecendo nesta situação até hoje. Ao mesmo tempo em que é um órgão colegiado interministerial, sua secretaria-executiva encontra-se no organograma de um ministério setorial (Veiga, 2002a e Ramos, 2008)¹⁰⁸. Ademais, segundo relato de Celso Lafer, ao assumir o Desenvolvimento, o ministro Clóvis Carvalho requisitara a incorporação da Camex ao MDIC para fortalecer a capacidade deste ministério de produzir políticas de estímulo a exportação mais assertivas¹⁰⁹.

A razão desta alteração foi dada pelo presidente em declaração à imprensa, demonstrando, pelo menos em palavras, um planejamento em torno do fortalecimento da política de comércio exterior, por meio da reestruturação produtiva e expansão das exportações:

“(...) Daqui por diante, o Governo, na sua inteireza – naturalmente respeitando as diferenças de cada setor –, estará se esforçando para que esse Plano [Plano Pluri-Anual] ganhe não apenas consistência burocrática, mas para que ele ganhe o apoio da população, para que a população sinta que há um projeto nacional em marcha. E foi pensando nisso, pensando nesses compromissos, que estou introduzindo algumas modificações. Uma delas diz respeito ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Por quê? Porque a partir do quadro que emoldurei, de crescimento com estabilidade, de responsabilidade fiscal, de uma posição muito clara expressa pelo Ministro da Fazenda e pelo Banco Central, existe, inequivocamente, a necessidade de uma reestruturação produtiva, de fazer com que nossos setores produtivos agreguem mais valor, que nós, progressivamente, passemos a ser uma economia que possa não só servir à nossa população com melhor qualidade, mas, por ter essa qualidade, possa exportar mais. E não apenas produtos primários, mas produtos com valor agregado. Isso requer um aumento de competitividade e requer, naturalmente, que se faça um entrosamento maior entre as agências federais para que se consiga obter esses resultados. Não caber ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao mesmo tempo, a Secretaria e a Câmara de Comércio Exterior. Nós vamos unificá-las. O exportador brasileiro não vai precisar perguntar a que porta deve bater para ter os seus processos

¹⁰⁸ De acordo com reportagens na mídia, este processo de alteração do *locus* da CAMEX teve participação fundamental de Clóvis de Carvalho, que ao ser nomeado para o MDIC, levando consigo a Camex. *Isto é Dinheiro*. Edição de 28 de julho de 1999. (Ramos, 2008). Ademais, segundo relatos obtidos em entrevista com ex-assessores especiais da Camex, a transferência deste órgão da Casa Civil para o MDIC foi em muito dependente da idiossincrasia de Clóvis Carvalho, que considerava a Camex uma de suas maiores obras no governo Cardoso.

¹⁰⁹ Entrevista realizada no dia 22/06/2010.

encaminhados. Será nitidamente nesse Ministério. Isso não diminui em nada, porque seria ineficaz, a importância permanente do **Ministério das Relações Exteriores**, que é o nosso grande agente para as negociações internacionais na constituição dos nossos tratados comerciais. Mas, inequivocamente, haverá um local, que é o Ministério do Desenvolvimento, no qual essa questão estará concentrada. E esse Ministério dispõe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é um instrumento básico para essa **reestruturação produtiva**, que tem de andar mais depressa. Refiro-me não apenas – se bem que esses sejam muito importantes – àqueles setores como a siderurgia, como a petroquímica, como o papel e a celulose, como a indústria têxtil, como a indústria de calçados, mas também à pequena e média empresas, sem as quais será muito difícil que aquilo que disse há pouco – que é um desenvolvimento sustentado e baseado na oferta crescente de empregos – possa efetivamente existir. (...) **O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior se constitui, efetivamente, numa alavanca para a reestruturação produtiva, para o apoio decidido à exportação, para que as pequenas e médias empresas se integrem mais amplamente a esse processo produtivo. E, também, para que o processo de privatização, que tem como eixo o BNDES, possa ter uma eficácia maior.**” (Cardoso, 1999)¹¹⁰.

Com a ida de Carvalho para o MDIC, este ministério se fortaleceu e se transformou no responsável burocrático pela política de comércio exterior. No entanto, as atividades do MDIC nessa temática teriam que respeitar as competências e prioridades da Fazenda e do MRE, conforme visto no discurso acima. Um discurso no qual Cardoso valorizava o papel que seria exercido pelo Ministério do Desenvolvimento no 2º mandato de seu governo. As indicações explícitas sobre a preservação das competências do MRE e da Fazenda deixam claro que a alocação da Camex no MDIC era potencialmente conflituosa.

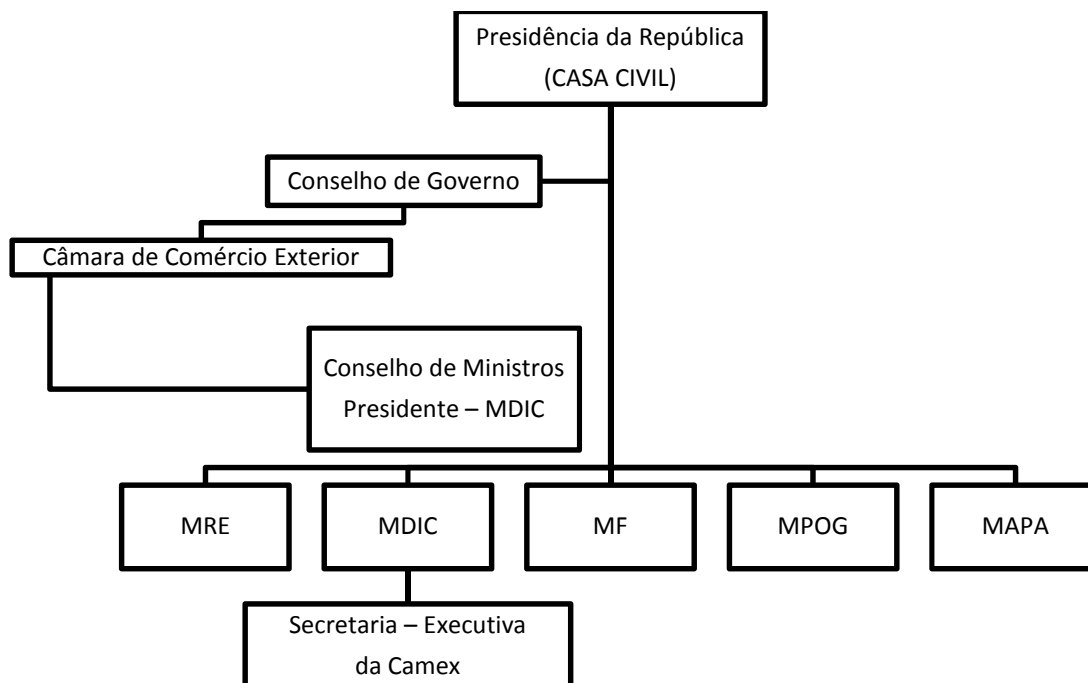
Com o desenrolar dos fatos, o potencial conflito entre a Fazenda e Desenvolvimento tomou corpo. A partir da indicação de Carvalho para o Desenvolvimento em 1999 se iniciou um período de agudo enfrentamento entre os dois ministérios que só seria amenizado com a indicação de Sérgio Amaral para o MDIC em 2001.

Os membros do governo Cardoso que criticavam a política econômica *monetarista* de Pedro Malan na Fazenda e eram denominados com *desenvolvimentistas* encontraram dentro do MDIC um abrigo para fazer a oposição interna¹¹¹. Este *conflito burocrático* teve reverberações no comércio exterior e na Camex. A transferência da Câmara para o MDIC fez com que ela se tornasse um dos instrumentos deste ministério no embate político burocrático, tornando a coordenação do comércio exterior ambígua. O foro de discussão interministerial transformava-se numa agência setorial e à disposição dos interesses perseguidos pelo MDIC.

¹¹⁰ Cardoso, Fernando Henrique. Declaração à Imprensa por ocasião da apresentação de novos ministros. Palácio do Planalto, Brasília, Distrito Federal, 16 de julho de 1999. Palavra do Presidente. 2º semestre de 1999.

¹¹¹ Isto não quer dizer que o conflito dentro do governo Cardoso tenha começado aí. Antes da criação do MDIC, este conflito ocorria em outras instâncias. Mas agora, embora ainda mais fracos que a Fazenda, os *desenvolvimentistas* encontraram no MDIC um abrigo institucional que lhes dava músculos no enfrentamento burocrático.

Figura 3. Aparato Institucional da Política Comercial no 2º Mandato do Governo Cardoso



Fonte: Autor

Assim como Lafer, Carvalho deixou o MDIC rapidamente, menos de dois meses após ter assumido o cargo, devido às repercussões dos primeiros enfrentamentos mais agudos que teve com o Ministério da Fazenda. Num seminário sobre *Desenvolvimento e Estabilidade* promovido pelo Instituto Teotônio Vilela do PSDB, Carvalho criticou duramente a política econômica do Ministério da Fazenda dizendo que “ajustes não podem ser entendidos como camisa de força para iniciativas voltadas para o desenvolvimento, o excesso de cautela a essas alturas será o outro nome para covardia”¹¹²,

De acordo com entrevista concedida pelo presidente Cardoso ao jornalista Geneton Moraes Neto (2005) para o livro *Dossiê Brasília*, a demissão de Carvalho foi necessária para se proteger a política econômica, num momento de grande sensibilidade do mercado internacional¹¹³:

“[Carvalho] era o chefe da Casa Civil; tinha ido para o ministério do Desenvolvimento e Indústria. De repente, por uma infelicidade, a mídia colocou um choque entre ele e o ministro da Fazenda, Pedro Malan. Eu tinha de apoiar a política financeira. Clóvis era um sujeito excepcional. Tive de chamá-lo, eu mesmo: ‘Clóvis, não dá mais’”.

Este acontecimento deixou claro que por mais que nos discursos a Presidência da República buscasse apresentar uma inflexão na política econômica formulada no 2º mandato, as prioridades

¹¹² Meireles, Andrei e Pedrosa, Mino. *Isto é Brasil*. A última vítima de Malan. 08/09/1999. Disponível em: www.istoe.com.br/reportagens/33717_a+ultima+vítima+de+malan?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage

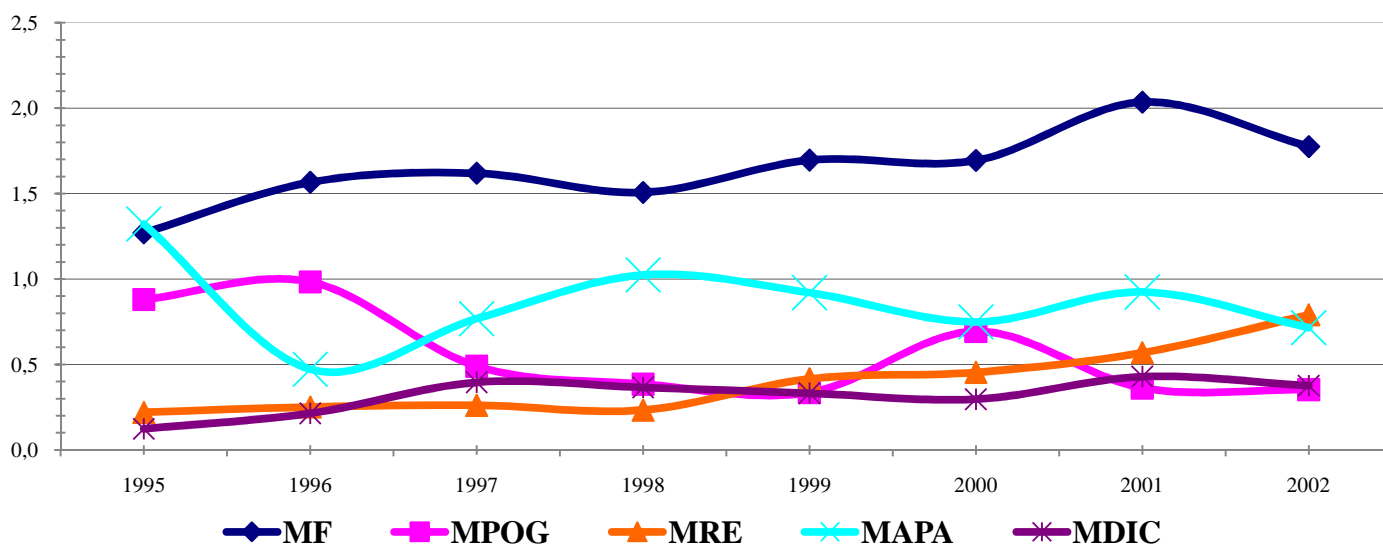
¹¹³ O ano de 1999 foi um momento de grande perturbação econômica devido às crises financeiras nos países emergentes que reduziu substantivamente o fluxo de capitais estrangeiros para a economia brasileira, culminando com o fim do câmbio fixo e a forte depreciação cambial em janeiro de 1999.

não haviam mudado. No momento de tensificação do conflito entre as burocracias do Desenvolvimento e da Fazenda, a Presidência inevitavelmente defendeu os interesses da última. As restrições externas ao Poder Executivo, originadas nos mercados e nas crises financeiras internacionais, impediam-no de adotar medidas que afetassem a credibilidade e estabilidade econômica do país. As prioridades defendidas pela Presidência eram associadas aos interesses defendidos pela equipe de Malan. As demonstrações de apoio de Cardoso ao MDIC e à Camex eram sempre postas à prova e refutadas quando estas agências entravam em rota de colisão com a burocracia fazendária, principalmente quando os embates envolviam temas referentes aos rumos a serem tomados pela política econômica.

Além das restrições impostas à Presidência e a todo governo sobre a necessidade de se manter a credibilidade econômica do país, não podemos descontar o fato que mesmo sendo incitado a estimular o debate sobre a política econômica, o Ministério do Desenvolvimento é sensivelmente mais fraco do ponto de vista de sua estruturação institucional e de recursos burocráticos que o Ministério da Fazenda. Este último é, sem sombra de dúvidas, o ministério mais forte entre todos os que estão envolvidos com temas do comércio exterior.

O Gráfico 2 mostra a evolução das despesas discricionárias dos cinco ministérios que participaram da Camex no governo Cardoso (fora a Casa Civil, que é o representante direto da Presidência). A curva de gastos da Fazenda é muito superior do que as dos outros ministérios¹¹⁴.

Gráfico 2. Despesas Discricionárias Totais I (em R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal do MPOG.

¹¹⁴ Segundo a metodologia da Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as despesas discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.

Ao longo dos dois mandatos de Cardoso, os gastos da Agricultura e do Planejamento foram bastante instáveis. Ambos tiveram quedas nos primeiros anos, com uma posterior recuperação do primeiro (seguida de altos e baixos) e uma posterior estabilização do segundo. O MRE teve uma trajetória ascendente ao longo de toda a série histórica, atingindo uma taxa de crescimento médio de aproximadamente 20,1% ao ano¹¹⁵. O então MICT apresentou um forte crescimento nos dois primeiros anos (1995 – 1997) e depois uma trajetória de queda nos três anos subsequentes (1997 – 2000), quando se transformou em MDIC, evidenciando a sua fraqueza inicial. Esta queda só foi suavizada em 2001, justamente quando a Camex foi fortalecida, conforme veremos.

O Gráfico 2 mostrou com clareza que os gastos do MDIC não foram alterados em 1999, mesmo que em seu discurso o presidente Cardoso tenha afirmado e reafirmado inúmeras vezes sobre a importância deste ministério. O que vemos não é um processo de fortalecimento do MDIC, mas sim de enfraquecimento. Conforme pode ser visto abaixo, o único ministério que apresentou taxas de crescimento positivas entre 1998 e 2000 foi o MRE. A Fazenda cresceu entre 1998 e 1999, estabilizando-se no ano seguinte. Já o MDIC e o MAPA apresentaram quedas nos dois anos arrolados! A queda do gasto do MDIC entre 1998 e 1999 foi na ordem de 9,3% e de 10,5% de 1999 para 2000. Evidencia-se mais uma vez que o projeto de criação de um ministério capaz de confrontar a burocracia fazendária fracassou de maneira retumbante.

Tabela 1. Taxa de Crescimento dos Gastos Discricionários em 1999 e 2000.

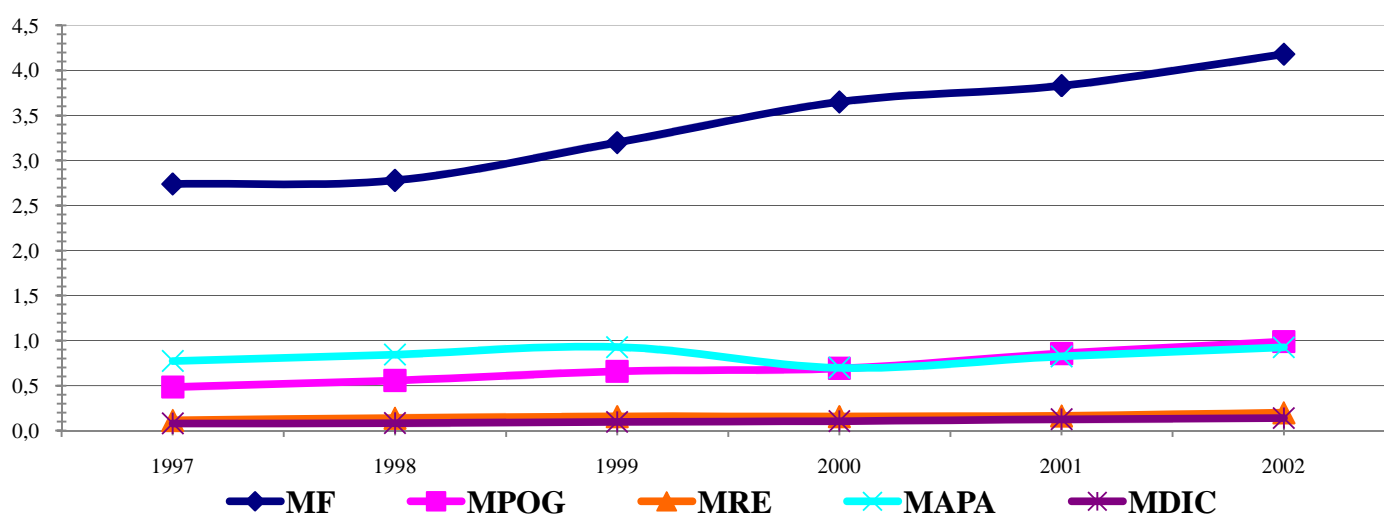
Ministérios	1998-1999	1999-2000
MRE	78,5%	9,1%
MF	12,5%	-0,1%
MDIC	-9,3%	-10,5%
MAPA	-10,2%	-18,6%
MPOG	-13,0%	106,9%

Fonte: Secretaria do Orçamento Federal do MPOG.

Outra evidência sobre a proeminência do Ministério da Fazenda é obtida com a análise dos gastos com despesas de pessoal disponibilizados no Gráfico 3. Encontra-se uma discrepância enorme entre os recursos da Fazenda e dos outros ministérios. Os dados estão disponíveis a partir de 1997. Novamente, não há diferenças entre 1998 e 1999, momento da mudança do MICT em MDIC. Contudo, diferentemente do gráfico anterior, a curva deste ministério é estável ao longo dos seis anos, não apresentando em nenhum ano decréscimo.

¹¹⁵ Uma explicação plausível para o aumento considerável no nível de gastos discricionários do MRE foi o projeto de reformulação institucional comandado pelo Secretário Geral Luis Felipe de Seixas Correa para preparar o Itamaraty para as diversas frentes de negociações comerciais que o Brasil começou a participar a partir da segunda metade da década de 1990. Essa reforma foi descrita exaustivamente em Epsteyn (2009).

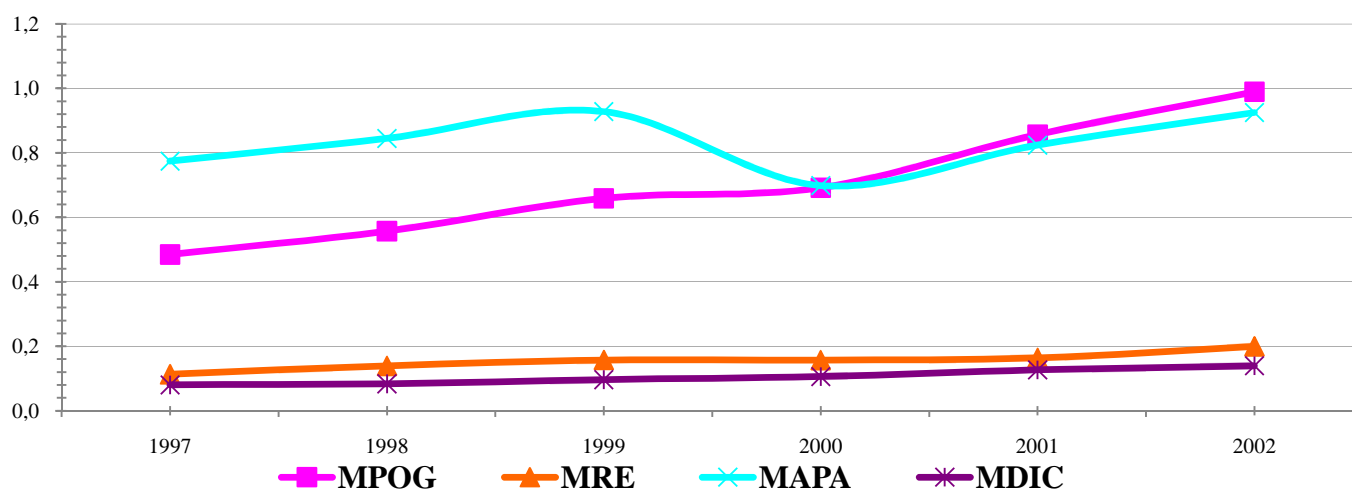
Gráfico 3. Despesa de Pessoal do Poder Executivo I (R\$ bilhões correntes)



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Se excluirmos do Gráfico 3 a curva da Fazenda, os dados dos outros ministérios podem ser mais bem observados. Fazemos isto no Gráfico 4. Há uma evolução relevante apenas do Planejamento, que é dentro da Camex o ministério menos envolvido com o comércio exterior. A Agricultura apresenta uma curva instável enquanto as curvas do Desenvolvimento e do MRE são estáveis ao longo de todo o processo. Todos apresentaram taxas de crescimento positivas se comparados o primeiro e último ano das séries. A taxa de crescimento de maior grandeza foi a do Planejamento que ultrapassou os 100% e atingiu 104,2%. A segunda maior taxa foi do MRE com 76,5%. A terceira e a quarta foram do MDIC e da Fazenda respectivamente, sendo para o primeiro 73,7% e para o segundo 52,6%. A menor foi a da Agricultura que aumentou suas despesas anuais com pessoal em apenas 19,5% ao longo destes anos.

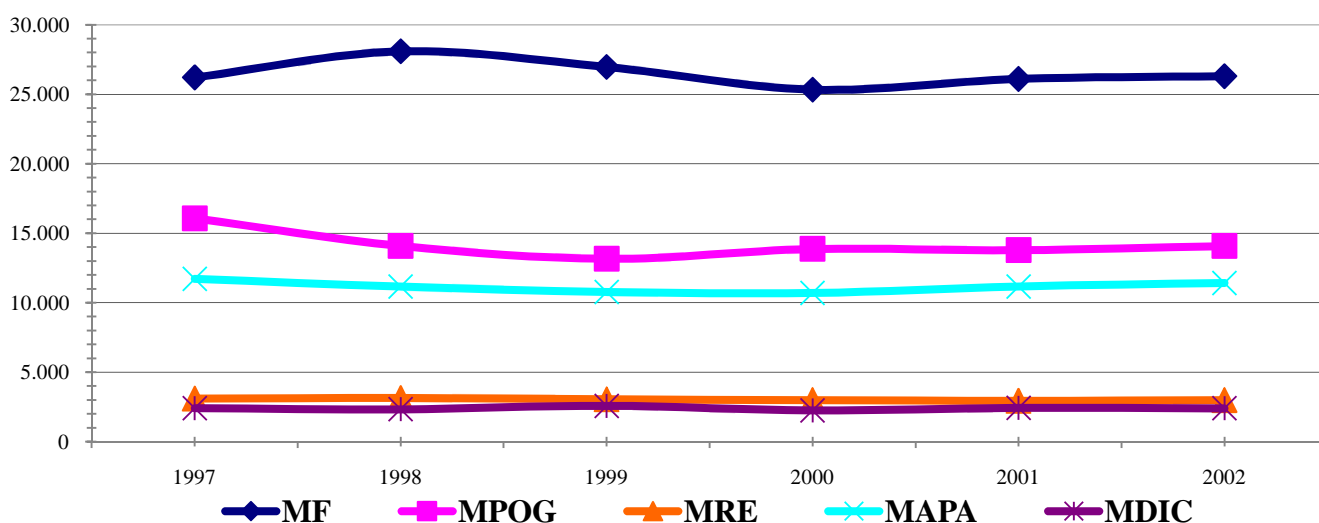
Gráfico 4. Despesa de Pessoal do Poder Executivo sem a Fazenda I (R\$ bilhões correntes)



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Também podemos ver as diferenças entre os ministérios no que se refere à mão de obra disponível. Mais uma vez, a Fazenda se mostrou mais robusta do que qualquer um dos outros ministérios representados na Camex. Os ministérios que mais empregam servidores são a Fazenda, o Planejamento e a Agricultura. Curiosamente, aqueles que estão mais naturalmente voltados para os temas do comércio exterior (o MDIC e o MRE) são justamente os que possuem uma menor força de trabalho. Tal fato é justificável pela natureza específica do MRE, que cuida das relações internacionais do país, mas não para o MDIC, que fora desenhado para ser o grande ministério do 2º mandato do governo Cardoso. Segundo as informações reveladas pelos dados apresentados no Gráfico 5, a criação do MDIC transformou-se num verdadeiro fiasco burocrático, tendo a menor força de trabalho de todos os ministérios envolvidos com a política comercial brasileira.

Gráfico 5. Força de Trabalho por Ministérios I (nº de servidores)



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No que toca as relações entre MDIC, Camex e MRE, a relação tornou-se muito positiva no seu primeiro ano. O diplomata José Botafogo Gonçalves, que foi o secretário-executivo da Camex entre 1999 e 2000, reuniu em si uma situação bastante especial. Além de ser da Camex, também era diplomata, o que lhe permitia uma aproximação em alto nível com o MRE. Após sua passagem pela Câmara, foi designado pelo presidente Cardoso como o Representante Especial da Presidência para o MERCOSUL (REPSUL), dando-lhe o respaldo e mandato presidencial para a coordenação das negociações no âmbito da união regional. Destarte, embora fosse a secretaria-executiva deste órgão que coordenava a política comercial externa, o Itamaraty não foi alienado do processo decisório. De acordo com interpretação de Mário Mugnaini, secretário-executivo da Camex no primeiro governo Lula, obtida por meio de entrevista realizada por Ramos (2008):

“Naquele tempo em que funcionava junto à Presidência da República talvez [a Camex] tivesse mais a ação do Presidente Fernando Henrique. Eu me lembro das ações junto ao Botafogo, que foi secretário-executivo da Camex e depois chegou a ser ministro¹¹⁶. Quando ele era secretário da Camex eu fui com ele a diversas negociações da ALCA, em Toronto, Costa Rica... e ele era o coordenador efetivo, mas tem um “but” aí: ele era diplomata do Itamaraty. Então as engrenagens se encaixavam, porque ele dizia [aos demais membros do Itamaraty] “eu sou um de vocês” e o Fernando Henrique dizia que queria ele ali, era um diplomata, mas queria ele ali (na Camex). Tanto é que na época ele se chamava REPSUL, representante do presidente para o MERCOSUL. Ele teve uma função como secretário da Camex bem distinta, nessas circunstâncias, porque o presidente lhe conferiu poder de negociação. Mas ele teve a habilidade de negociar com o Itamaraty como membro da casa. Nós não tivemos as mesmas características”.

Desta forma, pode-se dizer que as relações entre o MDIC, MRE e a Camex no seu primeiro ano de MDIC não foram marcadas por grandes atritos. Realmente, no governo Cardoso, o principal conflito burocrático que afetou o comércio exterior era aquele que se desenvolvia entre MDIC e Fazenda. Este conflito tinha um grande potencial para afetar a institucionalidade da Camex, pois, aliada ao fato de ser um órgão recente e que passara por importante mudança, ela estava do lado mais fraco da contenda. Isto impedia que mudanças em prol de seu fortalecimento e que afetassem os princípios da política econômica desenhada na Fazenda obtivessem sucesso.

Imposto de Importação e o fortalecimento da Camex como órgão do MDIC

Apesar do redesenho institucional do comércio exterior brasileiro com a ida da secretaria - executiva da Camex para o MDIC ser uma indicação do fortalecimento do ministério, a queda de Carvalho foi uma demonstração contundente por parte da Presidência que a política comercial estaria subordinada às necessidades e vicissitudes da política econômica de estabilização e manutenção da estabilidade monetária. Foi o próprio ministro Malan o responsável por fazer a primeira sondagem e o convite a Alcides Lopes Tápias, então presidente do Grupo Camargo Corrêa, para assumir o cargo de Ministro do Desenvolvimento, em setembro de 1999, no lugar de Carvalho. Conforme relato de Cantanhêde (1999), Tápias e Malan fizeram um pacto de não agressão pública, no qual eventuais desavenças deveriam ser levadas e arbitradas pelo presidente e não mais se tornariam públicas¹¹⁷.

Diante destas condições pouco amigáveis para o Ministério do Desenvolvimento, nos primeiros meses da administração de Tápias não foram obtidos grandes resultados. Um dos motivos levantados, além dos limites impostos pela política econômica da Fazenda, foi a falta de

¹¹⁶ Na verdade, José Botafogo Gonçalves foi o último ministro do MICT. Após deixar o ministério e transmitir o cargo para Celso Lafer, Botafogo assumiu a secretaria – executiva da Camex.

¹¹⁷ *Folha de São Paulo*. Cantanhêde, Elaine. Tápias e Malan firmam "pacto de não-agressão". 08/09/1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc08099902.htm.

controle por parte do ministro de dois dos principais cargos do MDIC: o BNDES, cujo presidente era Andréa Calabi, e a secretaria-executiva da Camex, ocupada por Botafogo Gonçalves.

Por ser um diplomata, Botafogo orientava sua gestão mais para o campo das relações internacionais do que para o campo da promoção e estímulo às exportações e reestruturação produtiva da indústria nacional, que seria o novo foco que Tápias traria para o MDIC e para o comércio exterior. Ademais, conforme nos foi informado por ex-secretário-executivo e por ex-assessores especiais da Camex, a gestão de Botafogo representou a última tentativa de se estabelecer uma diferenciação, inevitável no médio prazo, entre Camex e MDIC. Dado suas habilidades diplomáticas e seu trânsito em outras instâncias fora do MDIC, Botafogo manteve um foco interministerial na Camex que seria inevitavelmente perdido por seus sucessores.

Em fevereiro de 2000, Tápias emplacou para a secretaria - executiva da Camex o empresário Roberto Giannetti da Fonseca, um importante ator empresarial do comércio exterior brasileiro, vice-presidente da Funcex (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior) e com boas relações com a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e o empresariado. Formava-se uma dupla na administração do comércio exterior brasileiro cuja origem profissional estava nitidamente conectada ao empresariado paulista e distantes lideranças burocráticas e partidárias. Tápias e Giannetti representaram uma mudança fundamental na evolução do MDIC e da Camex. Ficou claro a partir de então que o ministério fora desenhado para ser o representante da indústria dentro do governo federal e que a Camex seria um instrumento deste ministério em sua luta pela adoção de políticas favoráveis ao desenvolvimento do setor produtivo nacional¹¹⁸. Esta importante imbricação entre MDIC e empresariado é a principal força do MDIC em seu conflito com a Fazenda. Sua clientela é um dos grupos de interesse mais bem organizados e com maior capacidade de pressão sobre o governo.

Contudo apesar da indicação de Giannetti representar um fortalecimento de Tápias e do MDIC, a Camex ainda continuava funcionando segundo a lógica do momento em que estava na Casa Civil. Era um órgão consultivo e coordenativo, sem capacidade de deliberação obrigatória e operacionalização das políticas decididas. O que era deliberado na Câmara tinha que ser executado pelos ministérios isoladamente. A Camex não tinha o poder de decidir *de facto* sobre o comércio exterior, apenas podia aconselhar os ministérios e solicitar que cumprissem com o

¹¹⁸ Esta característica se mostrou mais forte no governo Lula quando dois famosos personagens do setor produtivo brasileiro foram indicados para comandar o Ministério do Desenvolvimento. O ministro Luiz Fernando Furlan e o atual ministro Miguel Jorge. O primeiro ocupou funções na Fiesp, além de ser presidente do conselho de administração do grupo Sadia e o segundo construiu sua carreira profissional nas indústrias Autolatina e Volkswagen e no Banco Santander Banespa.

que era combinado no Conselho de Ministros¹¹⁹.

Esse desenho era pouco funcional à nova postura da Camex como órgão auxiliar do MDIC, que requeria que ela pudesse tomar decisões obrigatórias. A mera deliberação consultiva seria muito menos útil do que foi durante a fase da Camex no Palácio do Planalto, quando suas deliberações podiam ser executadas com o uso do poder de atração da Presidência da República. Agora, as iniciativas da Camex deveriam ser promovidas por um ministério que não era o principal ator da administração pública federal, o que dificultava em muito obrigar com que os outros membros da Camex cumprissem com aquilo que era acordado em sua plenária. Essa condição se deteriorou ainda mais quando a secretaria - executiva da Camex deixou de ser um cargo de nomeação da Presidência da República e passou a ser indicado pelo próprio ministro do Desenvolvimento.

A imprensa relatou o insucesso do ministro Alcides Tápias em modificar o cenário político desfavorável para o seu ministério e mostrou que o ministro tentava se fortalecer e se manter no governo por meio da obtenção e consolidação do empresariado paulista. Esse apoio lhe daria músculos para enfrentar o ministério mais forte do governo, a Fazenda, cujo titular obtivera somente vitórias nos outros confrontos com o Ministério do Desenvolvimento:

“Até agora, contudo, o ministro não passa de uma hipótese. Há mais de um ano à frente do Desenvolvimento, Tápias colecionou mais derrotas que vitórias: quando assumiu a pasta, em setembro do ano passado, o ministro prometeu aos empresários tornar-se o “guerrilheiro” da Reforma Tributária no Planalto Central. A intenção dele era desonerar o setor produtivo para aumentar a competitividade das exportações brasileiras. O projeto, porém, parou por falta de vontade política do Executivo. Boa parte dos projetos de Tápias depende da reforma, principalmente para acabar com os impostos em cascata Tápias entrou em 2000 cheio de otimismo, certo de que seria possível alcançar um superávit de US\$ 5 bilhões na balança comercial. Redondo engano. Doze meses depois ele terá de amargar um resultado negativo estimado, hoje, entre US\$ 200 mil e, até, US\$ 1 bilhão. (...)

*As reclamações da equipe de Tápias se multiplicam quando o assunto é o relacionamento com o Ministério da Fazenda. Em público, Malan tenta parecer um apoiador da política de Tápias, como fez na quarta-feira, 29, no Rio de Janeiro. “Não há dissonância, exceto para aqueles que gostam de viver em dissonância, que eu não sei quem são”, disse Malan sobre seus conflitos com Tápias. “São muitos, devo dizer”. Na prática, porém, o que o ministro diz desconhecer acontece em seu próprio feudo. **Vários projetos de Tápias acabam enredados na rede burocrática do Ministério da Fazenda, onde somente a vontade política do ministro é capaz de fazer papéis transitarem entre mesas e carimbos.** No momento, por exemplo, Tápias está empenhado em taxar a exportação de couro tipo wet blue, para atender pedido de fabricantes de calçados, que alegam que isso facilita a importação de sapatos estrangeiros a baixo custo. **A proposta foi aprovada um mês e meio atrás na Câmara de Comércio Exterior (Camex), da qual Malan faz parte. Apesar de passado naquela instância, até hoje a Fazenda não elevou a alíquota de exportação do couro. Em compensação, numa medida não comunicada a Tápias, Malan foi ágil em***

¹¹⁹ Folha de São Paulo. Celso Pinto. O 'relançamento de Tápias'. 24/02/2000. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2402200031.htm

taxar em 150% a exportação de armas brasileiras, atendendo ao pedido do Ministério da Justiça.

*Essa é a maldição do cargo de Tápias. Quem manda é a Fazenda, o Desenvolvimento faz o papel de convidado trapalhão. “Nunca uma equipe econômica ficou tanto tempo no poder tocando a mesma política. Eles jogam como música e nós somos os desafinados”, compara um auxiliar de Tápias. No Ministério do Desenvolvimento, a ordem agora é esperar que o ano termine rapidamente. Avalia-se que, em 2001, a equipe econômica terá de abrir janelas no seu paredão fiscal para alavancar o desenvolvimento, de olho nas eleições presidenciais do ano seguinte. Dizem que, então será a vez de Tápias virar o jogo, se resistir até lá. Sem cintura para o jogo político, Tápias traça seu mapa de apoio na ala empresarial para manter-se no cargo. Na sexta-feira, 1, na sede da Fiesp, em São Paulo, onde reuniu-se com empresários numa cerimônia de divulgação de um programa de exportação da entidade, ele encontrou o alento de que precisava. “Estou cem por cento com Tápias”, disse o presidente do Grupo Sadia, Luis Furlan. “Ele quer incentivar as exportações numa linha em que nem todos os setores do governo têm mostrado empenho”*¹²⁰.

No que se refere às negociações e a política comercial externa, a relação entre o MDIC e o MRE foi muito menos conflituosa e mais cooperativa que as relações com a Fazenda. As relações entre o MDIC e o MRE eram mais horizontais do que as relações com a Fazenda¹²¹. No arranjo orquestrado, a formulação da posição de negociação foi deixada para o MRE, sem, no entanto, alijar totalmente a Camex das questões que envolviam a política comercial externa.

Segundo o próprio secretário-executivo Giannetti, a Camex interviu nas disputas entre as empresas Bombardier e a Embraer (que por meio do mecanismo da proteção diplomática, tiveram seus interesses defendidos pelos governos de seus países na OMC), no caso sobre a criação da tarifa do aço¹²² e na implantação de um painel na OMC contra os EUA sobre a política agrícola estadunidense¹²³. Mas, realmente, o norte dado à Camex na gestão Tápias – Giannetti foi o fortalecimento de políticas internas pró-exportações e não à política comercial negociada¹²⁴.

Durante a gestão de Tápias e de Giannetti, iniciou-se um forte conflito entre o MDIC e a Camex contra o Ministério da Fazenda em relação aos controles que a Secretaria da Receita Federal exercia sobre políticas aduaneiras e de incentivos às exportações. O objetivo da dupla era

¹²⁰ Revista *Isto é Dinheiro*. Edição nº 171. 01/12/2000. A crise do ministro Tápias. Disponível em: www.istoedinheiro.com.br/noticias/16161_a+crise+do+ministro+tapias

¹²¹ Entrevista com Roberto Giannetti da Fonseca. 05/05/2010.

¹²² A crise do aço foi um conflito entre Sérgio Amaral (MDIC) e Celso Lafer (MRE) versus o secretário - executivo da Camex que achava injustificada a proposta de aumento da tarifa do aço, pois as estatísticas de comércio exterior da Secex não mostravam nenhum surto de importação que devesse ser combatido.

¹²³ Neste caso específico, Roberto Giannetti da Fonseca nos contou que o MRE, cujo ministro era Celso Lafer e o então ministro do Desenvolvimento, Sérgio Amaral, não queriam entrar com o painel contra os EUA devido à falta de pessoal qualificado para lidar com o problema e enfrentar um adversário tão forte e preparado. A decisão para a criação do processo foi tomada dentro da Camex por pressões do secretário – executivo Giannetti e do ministro da Agricultura Marcus Vinicius Pratini de Moraes.

¹²⁴ A partir da gestão Giannetti o foco da Camex tornou-se similar às orientações do MDIC. Na gestão de Giannetti não houve uma tentativa de se utilizar a plenária da Camex como o fórum organizador dos grandes temas de longo prazo do comércio exterior brasileiro. A Camex esteve orientada para reforçar as políticas de defesa comercial e de promoção às exportações.

fortalecer a Camex como órgão responsável pelos instrumentos de política comercial que impactavam em curto prazo e médio prazo no desempenho das empresas nacionais, as políticas de defesa comercial e de promoção às exportações. A política aduaneira seria um mecanismo regulatório de política industrial e não fiscal, devendo, portanto, ficar sob os auspícios do MDIC e não sob o controle de órgão orientado para a arrecadação. Desta forma, as tarifas de importação e exportação não seriam fontes de recursos para o governo e a transferência destas para a Camex não iria ferir o artigo 237 da Constituição que outorgava as competências de comércio exterior sobre assuntos fazendários à própria Fazenda.

As ideias de Tápias e Giannetti tinham como meta transformar a Camex no órgão regulamentador do comércio exterior¹²⁵, retirando todo o poder de decisão da Fazenda sobre a temática. Além das questões envolvendo a política aduaneira e os mecanismos de promoção às exportações, buscava-se também transformar em competência da Camex a fixação dos direitos de defesa comercial. O argumento de Tápias era que a abordagem da Fazenda estava erroneamente focada numa visão arrecadadora. Isto prejudicaria a estratégia do MDIC e Camex de estimular as exportações e a produção nacional, que seriam fundamentais para a superação dos desafios econômicos que se impuseram ao longo do 2º mandato de Cardoso.

Informações veiculadas na imprensa da época diziam que a Fazenda resistia às investidas de Tápias e Giannetti. A opinião da Receita Federal sobre o tema era que os tributos possuem várias funções, ora se enfatizando a arrecadação ora a regulação de mercados. Desta sorte, sendo papel exclusivo da Fazenda, em especial da Receita Federal, a gestão e arrecadação de impostos e tributos, a transferência de competências sobre a gestão da política aduaneira e de instrumentos de incentivo às exportações para a Camex não seria constitucional¹²⁶.

Esta questão envolvendo o MDIC, Camex e Receita Federal, gerou um claro ambiente de *conflito burocrático*. Tratava-se de uma luta sobre o controle de competências entre agências com interesses divergentes, tendo sido amplamente divulgado na imprensa. Enquanto a Receita buscava manter suas competências sobre o estabelecimento de impostos aduaneiros, o MDIC e a Camex queriam que estas decisões fossem tomadas dentro da plenária da Camex, o que teria duplo significado: a diminuição do poder fazendário e o fortalecimento institucional da Câmara. As divergências tomaram grandes proporções. Embora Receita Federal fosse um órgão sub-ministerial, ela era muito forte do ponto de vista burocrático. Seu papel foi fundamental para o

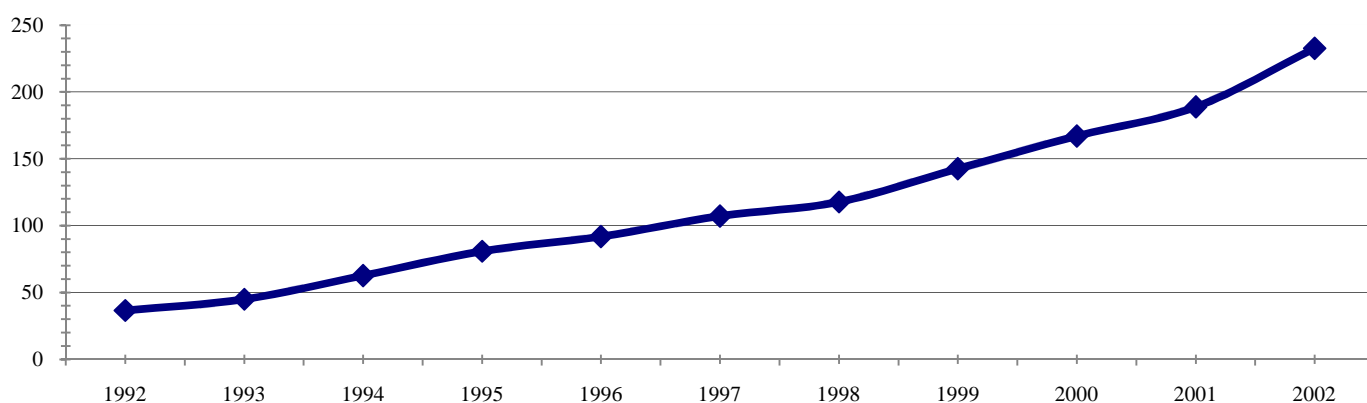
¹²⁵ Um fato a ser considerado na passagem de Giannetti e de Tápias é que estes atores não centravam suas críticas nos mesmos termos que seus antecessores Clóvis Carvalho e os Mendonça de Barros. A disputa que surge contra a Fazenda e em especial a Secretaria da Receita Federal tem como foco o fortalecimento dos instrumentos de política industrial e comercial e não a postura conservadora de Malan sobre toda a política econômica. Neste campo a vitória de Pedro Malan havia sido arrasadora. As diretrizes sobre a política monetária eram defendidas por todo o governo.

¹²⁶ *Folha de São Paulo*. Giannetti quer mais recursos para estimular as exportações. 03/03/2000. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0303200003.htm

sucesso do Plano Real no 1º mandato de Cardoso, quando adquiriu capital político para enfrentar um ministério desenhado para ser o grande ministério do 2º mandato.

O secretário da Receita Federal Everardo Maciel, que ocupou o cargo durante todos os oito anos do governo Cardoso, foi fortalecido durante o 1º mandato devido às enormes necessidades de se produzir aumentos da arrecadação fiscal do governo, em decorrência das necessidades fiscais oriundas do Plano Real, da política econômica desenhada pela Fazenda e dos ajustes econômicos feito com os estados da federação e com outros organismos que se financiavam por meio do imposto inflacionário. O que foi somado à já louvável capacidade técnica e conhecimento da máquina pública dos funcionários da Receita Federal para cumprir com estas metas de expansão da arrecadação. As taxas de crescimento da arrecadação por parte da Receita Federal entre 1992 e 2002 sempre esteve acima dos 10% e a evolução de sua arrecadação foi enorme, tendo crescido aproximadamente 187,5% entre 1995 e 2002. O Gráfico 6 e as Tabelas 2 e 3 retratam esta evolução e demonstram que os impostos aduaneiros não eram os mais importantes da composição dos recursos arrecadados pela Receita Federal do Brasil.

Gráfico 6. Evolução da Arrecadação pela Receita Federal (R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Observando a Tabela 2 percebe-se que apenas cerca de 5% da arrecadação pela Receita Federal era decorrente dos impostos de importação. Dito isto, fica claro que esta transferência de competências não afetaria o ajuste fiscal baseado no aumento da arrecadação. A natureza da posição contrária da Receita Federal às reformas que fortaleceriam à Camex se justifica tendo como base a sua luta pela preservação de competências e missão institucional. Algo que é natural em uma burocracia bastante estruturada e consolidada dentro da administração pública federal.

Tabela 2. Evolução da Arrecadação pela Receita Federal (R\$ milhões)

Arrecadação	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Impostos Aduaneiros	1.597	1.734	2.384	4.911	4.221	5.138	6.544	7.916	8.510	9.087	7.970
IPI	8.450	9.770	10.423	13.635	15.512	16.833	16.306	16.503	18.839	19.456	19.798
Impostos sobre Renda	13.698	16.396	18.874	28.969	33.693	36.524	45.818	51.516	56.397	64.908	85.802
IPMF/CPMF	-	252	4.976	162	1	6.909	8.118	7.956	14.545	17.197	20.368
FINSOCIAL/COFINS	3.590	5.172	10.718	15.226	17.892	19.118	18.745	32.184	39.903	46.364	52.266
PIS/PASEP	4.086	4.616	5.284	6.122	7.390	7.590	7.547	9.835	10.043	11.396	12.870
CSLL	2.292	3.526	4.499	5.852	6.598	7.698	7.704	7.303	9.278	9.366	13.363
Outras receitas	2.873	3.532	5.458	6.063	6.423	7.252	6.999	9.343	9.462	11.024	20.274
Total	36.585	45.000	62.616	80.940	91.728	107.065	117.782	142.557	166.976	188.797	232.711

Obs.1) Arrecadação de 1992 a 1994 (até junho) convertida pela URV média mensal.

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Tabela 3. Taxa de Crescimento da Arrecadação pela Receita Federal

Taxa de Crescimento da Arrecadação	
1993	23,00%
1994	39,15%
1995	29,26%
1996	13,33%
1997	16,72%
1998	10,01%
1999	21,03%
2000	17,13%
2001	13,07%
2002	23,26%
Média	20,32%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Podemos concluir que a Secretaria da Receita Federal, subordinada ao ministro da Fazenda, exercia uma função na política econômica essencial para o sucesso do governo Cardoso. Era responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo também parte significativa das contribuições sociais. Participa também da formulação da política tributária, além de trabalhar para prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, a pirataria, a fraude comercial, e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional¹²⁷.

A Secretaria da Receita Federal é um organismo com tessitura administrativa forte, possuindo uma das carreiras mais bem estruturadas dentro do Ministério da Fazenda. Na opinião de Giannetti da Fonseca, junto com as carreiras do Banco Central, é a carreira mais forte e mais

¹²⁷ www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm

consolidada do Ministério da Fazenda. Uma demonstração da força da Receita Federal no governo Cardoso foi a permanência de Everardo Maciel, um funcionário de carreira, em sua chefia durante todo o governo. A Receita tinha capital e força política para enfrentar um ministério, sobretudo quando se tratava de uma disputa político-burocrática que envolvia ameaças às suas competências e missão¹²⁸.

A estrutura burocrática nesta instituição se desenha a partir das carreiras de Auditoria Fiscal e de Análise Tributária da Receita Federal do Brasil (AFRFB e ATRFB). A entrada na agência é feita de forma semelhante à entrada no MRE, que é o ministério que possui a burocracia considerada mais bem estruturada de toda a administração pública federal. Após as tradicionais provas, há um programa de formação profissional que é executado pela Escola de Administração Fazendária. Concluída a segunda etapa e homologado o resultado final do concurso, os candidatos aprovados são nomeados pelo coordenador-geral de recursos humanos do Ministério da Fazenda. A posse no cargo efetivo ocorre na unidade da Receita Federal para a qual for designado o servidor. A partir de 1996, os certames para o cargo de AFRFB passaram a ser pelas áreas de especialização: aduana; política e administração tributária, auditoria e tributação; e julgamento. Após a abertura comercial foram realizados quinze concursos para Auditoria Fiscal e Tributária da Receita Federal, quatro no 1º mandato de Cardoso e seis no segundo:

Tabela 4. Número de Concursos para a Receita Federal. Auditoria Fiscal e Tributária

Mandatos	nº de concursos realizados (AFRFB e ATRFB)
1990 – 1994	3
1995 - 1998	4
1999 - 2002	6
2003 - 2006	2

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

As informações sobre o número total de ingressantes nestas carreiras demonstram como a Receita Federal foi fortalecida no 1º mandato do governo Cardoso. Nada menos do que 51,0% do total de ingressantes a partir de 1995 entraram no 1º mandato de Cardoso:

¹²⁸ Entrevista com Roberto Giannetti da Fonseca. 05/05/2010.

Tabela 5. Ingressos na Receita Federal do Brasil a partir de 1995 por concurso público

Mandatos	Carreiras		Total (%)
	Auditor-Fiscal (AFRFB)	Analista-Tributário (ATRFB)	
1995 - 1998	1579	2142	51,0%
1999 - 2002	584	5	8,1%
2003 - 2006	976	1987	40,6%
2007 - 2009	20	8	0,4%

Fonte: SIAPE - Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Do outro lado da contenda, embora o MDIC e a Camex não sejam órgãos fortes do ponto de vista da estruturação de carreiras que criam uma solidariedade e interesses comuns no longo prazo em torno da preservação e expansão de suas competências e recursos¹²⁹, Tápias e Giannetti possuíam uma clientela importante e os vínculos que os conectavam a ela eram muito fortes. A relação do MDIC com o empresariado paulista e exportador era forte e os próprios atores em questão eram oriundos deste grupo de interesse.

Giannetti tem longa história no comércio exterior brasileiro, na Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e na Funcex (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior). Já Alcides Tápias foi vice-presidente do Bradesco, presidente da Febraban (Federação Brasileira de Bancos) entre 1991 e 1994, membro de diversos conselhos empresariais, presidente do Grupo Camargo Corrêa entre 1996 e 1999, presidente do conselho de administração da Usiminas e da São Paulo Alpargatas¹³⁰.

O conflito se articulava entre uma Receita Federal fortalecida, estruturada do ponto de vista administrativo burocrático, com uma liderança atipicamente forte e que não aceitava ver suas competências serem reduzidas contra uma agência interministerial alocada num ministério setorial e um ministério fraco em relação a seu adversário, mas com fortes conexões com um dos grupos de interesse mais relevantes da sociedade, o empresariado paulista e exportador¹³¹.

¹²⁹ A principal carreira dentro do MDIC é a carreira de Analista de Comércio Exterior, criada somente em 1998 (Lei nº 9.620, de abril de 1998). Diferentemente das carreiras dos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores, o MDIC não possui uma escola própria de formação de seus servidores. Após serem aprovados nas provas, os candidatos à analista de comércio exterior participam de cursos de formação da Escola Nacional de Administração (ENAP) do MPOG. Segundo dados fornecidos pela Associação dos Analistas do Comércio Exterior, existem hoje cerca de 240 Analistas de Comércio Exterior, a grande maioria lotada no Ministério do Desenvolvimento, que ingressaram na carreira por meio de quatro concursos públicos, realizados em 1998, 2000, 2002 e 2008.

¹³⁰ Segundo o verbete sobre Alcides Lopes Tápias encontrado no banco de dados do CPDOC-FGV (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), a sua indicação para o MDIC teria levado em conta os fatos que Tápias era considerado independente em relação aos setores que divergiam sobre a política econômica de Cardoso (o debate entre *monetaristas* e *desenvolvimentistas*), era apertado e tinha grande interlocução com os setores produtivos.

¹³¹ Reportagem da *Folha de São Paulo* trata as relações entre Tápias e o empresariado da seguinte forma: "**quem assistiu à posse do ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, costuma dizer que boa parte do PIB brasileiro**

Em janeiro de 2001, após um longo embate que tomou as páginas dos jornais e da mídia nacional¹³², Tápias e Giannetti obtiveram duas importantes vitórias que fortaleceram à Camex. A Câmara passou a tomar decisões obrigatórias por meio de *Resolução*, superando a característica consultiva que limitara seu raio de ação desde sua criação em 1995¹³³. Agora, além de apenas estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos ministérios, a Camex poderia tomar decisões obrigatórias, se transformando num órgão colegiado deliberativo semelhante ao Conselho Monetário Nacional. E também obteve a competência para decidir, por meio destas resoluções, as alíquotas dos impostos de importação e exportação e impor medidas de defesa comercial¹³⁴.

Antes os impostos de importação e exportação eram decididos no âmbito do Ministério da Fazenda e as medidas de defesa comercial eram tomadas em ato conjunto pela Fazenda e Desenvolvimento. As resoluções dentro da Camex deviam ser tomadas em consenso pelos ministros do Desenvolvimento, Fazenda, Agricultura, Relações Exteriores e da Casa Civil¹³⁵. De acordo com o ministro da Casa Civil, Pedro Parente: “*se chegar num ponto em que exista uma eventual divergência, o assunto é levado ao presidente. Eu volto ao conselho na reunião seguinte com uma ordem do presidente*”. A Camex acabou se tornando, além de uma instância interministerial de interlocução sobre o comércio exterior, um órgão “*com dentes*”. A medida também contou com o apoio do recém empossado ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer. Para este, as mudanças tinham como objetivo concentrar as políticas de comércio exterior, uma vez que estas ações não se limitam a apenas um ministério e nem a apenas uma política¹³⁶.

No Decreto 3.756 também foi criado o Comitê Executivo da Camex, composto pelos secretários-executivos dos ministérios que a integram, mais o secretário de comércio exterior do MDIC, o secretário da Receita Federal, o secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da

esteve presente. Essa é a força do ministro, que na semana passada voltou a se desentender com o Ministério da Fazenda. Um ano depois de assumir o complicado Ministério do Desenvolvimento (três ministros em um ano e dez meses de existência) Tápias continua com o firme apoio dos industriais, sobretudo os paulistas. Segundo a assessoria de imprensa da Fiesp, o presidente da organização, Horacio Lafer Piva, claramente apóia Tápias em sua disputa com o secretário da Receita Federal, Everardo Maciel. O presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria), deputado Carlos Eduardo Moreira Ferreira (PFL-SP), diz que o ministro é um bom interlocutor da indústria no governo. A chegada de Roberto Giannetti da Fonseca para presidir a Camex (Câmara de Comércio Exterior), a convite de Tápias, só reforçou a relação do Desenvolvimento com o empresariado paulista e com os exportadores. Na iniciativa privada, Giannetti sempre ocupou cargos voltados para o comércio exterior”. 21/11/2000. www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2111200030.htm

¹³² *Folha de São Paulo*. David Friedlander. Everardo fala sobre pacote e irrita Tápias .. 18/11/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1811200016.htm>

¹³³ De acordo com Gustavo Fontenele, chefe de gabinete da Camex, a capacidade de decidir por meio de resoluções foi a mais importante vitória institucional da Camex. Segundo este ator, a história da agência se divide em dois momentos, o antes e o depois da autorização para emitir resoluções obrigatórias (entrevista em 12/05/2010).

¹³⁴ Medida Provisória 2113/27 que tratou das competências da Camex em decidir sobre a política aduaneira e o Decreto 3.756 de 21 de fevereiro de 2001 que deu o poder de decisão por meio de resolução ao conselho de ministros da CAMEX.

¹³⁵ Nesta reforma, o Planejamento deixou de pertencer ao Conselho de Ministros da Camex.

¹³⁶ *Folha de São Paulo*. Ricardo Mignone. Lafer diz que mudanças na CAMEX visam concentrar políticas. 29/01/2001. www1.folha.uol.com.br/fohla/brasil/ult96u14540.shtml

Fazenda e o diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central. Esse comitê apoiaria o Conselho de Ministros, manifestando-se sobre as matérias que seriam decididas neste conselho.

De maneira curiosa, em junho de 2001, justamente durante sua melhor fase no governo, quando conseguiu obter suas principais vitórias, o ministro Tápias pediu demissão¹³⁷. De acordo com as impressões de Giannetti da Fonseca, a saída de Tápias foi motivada muito mais por questões pessoais e por um desprezo pela disputa por poder entre os órgãos burocráticos do que pelo enfraquecimento do MDIC¹³⁸. Mesmo em sua saída, as rusgas entre Alcides Tápias e Everardo Maciel, que marcaram as reformas realizadas no início de 2001, continuavam fortes. Seu discurso de despedida foi centrado nas críticas à ferocidade arrecadatária da Receita Federal que barrava a reforma tributária¹³⁹. Segundo o ministro:

“é imprescindível entender que os objetivos desta pasta [o MDIC] não colidem com o projeto de reestruturação da economia, não se contrapõem à luta contra as despesas irresponsáveis e não fogem ao combate contra a inflação nem desestimulam o zelo pelo valor de nossa moeda (...) entende que se alguma vontade política deve prevalecer neste processo, sem dúvida está será a do presidente. Resistências eventuais aos objetivos relevantes do governo podem retardar os avanços que o Brasil precisa fazer para manter seu crescimento”¹⁴⁰.

Redução do conflito e diminuição do escopo da Camex e do MDIC

O sucessor de Alcides Tápias foi o ministro e embaixador Sérgio Amaral que tomou posse do cargo em agosto de 2001. Seus planos para o ministério também se focaram no comércio exterior e na política de promoção às exportações. A política econômica do Ministério da Fazenda, baseada na estabilidade e equilíbrio macroeconômico, tinha se tornado a principal prioridade de governo. Nenhuma burocracia que se dispusesse a enfrentá-la sairia vitoriosa da disputa. No governo Cardoso, ficou claro o padrão que todos que ensaiaram uma argumentação mais crítica à política econômica realizada pela Fazenda foram enfraquecidos e derrotados. O próprio Desenvolvimento, que fora criado para se contrapor à Fazenda, sofreu as principais consequências disto. Nos quatro anos do 2º mandato de Cardoso, nada menos do que quatro diferentes ministros passaram por ele, sem contar o seu mentor, Luis Carlos Mendonça de Barros, que caiu antes de assumir e nem mesmo chegou ocupar a cadeira que esboçou¹⁴¹.

¹³⁷ *Folha de São Paulo*. Eliane Cantanhêde. Análise: Nenhum ministro esquentaria a cadeira no Desenvolvimento. 25/07/2001. www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u27191.shtml

¹³⁸ Entrevista com Roberto Giannetti da Fonseca. 05/05/2010.

¹³⁹ *Folha de São Paulo*. André Soliani. Na saída, Tápias pede reforma tributária 01/08/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0108200130.htm>

¹⁴⁰ *Folha de São Paulo*. Patrícia Zimmermann. Tápias “cutuca” equipe econômica em discurso de despedida. 31/07/2001. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u27191.shtml

¹⁴¹ Apenas no seu primeiro ano de existência, além de Mendonça de Barros, passaram pelo MDIC, Celso Lafer, Clóvis Carvalho e Alcides Tápias.

A gestão de Sérgio Amaral foi bem menos conflituosa que a de seu antecessor¹⁴², se assemelhando nestes termos ao período Lafer. O conflito com a Receita Federal já se encerrara favorecendo a Camex, que agora era competente para decidir sobre impostos de importação, exportação e defesa comercial. De acordo com relatos, a indicação de Sérgio Amaral fora feita para reduzir a estridência do conflito entre Desenvolvimento e Fazenda. Em sua gestão houve uma diminuição das pretensões e também uma redução do escopo das atividades e da capacidade do MDIC de propor e formular políticas que afrontassem as necessidades fiscais da Fazenda.

Ademais, é importante salientar o fato de que Sérgio Amaral fora membro da equipe econômica que formulou o Plano Real, ao ter sido chefe do gabinete do Ministro da Fazenda em 1994, o que lhe permitiu um maior trânsito em suas relações com a burocracia fazendária por não ser visto como alguém incompatível com as diretrizes da política econômica conservadora e focada em instrumentos horizontais de Pedro Malan.

Já as relações entre MDIC, MRE e Camex durante a gestão Sérgio Amaral se caracterizaram por especificidades semelhantes à gestão Botafogo na Camex. Amaral era um diplomata, o que, de acordo com as impressões de Mugnaini, azeitou as relações entre os três órgãos. Amaral podia se apresentar como um membro oriundo Itamaraty e não um rival ameaçador.

Desta feita, a opção do Desenvolvimento e da Camex foi mais uma vez por não enfrentar as competências do MRE sobre as negociações. Segundo o então chanceler Celso Lafer (2002), em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo* em 30/06/2002¹⁴³, a Camex organizava toda a política comercial e a face externa das negociações permanecia como competência do Itamaraty¹⁴⁴:

“No âmbito do governo, as principais decisões sobre política comercial são tomadas pela Camex, órgão colegiado em que têm assento, além do Itamaraty, os ministérios do Desenvolvimento, da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura e a Casa Civil. A condução das negociações fica a cargo do Itamaraty, cuja tradição e experiência nessa área remontam ao tempo do Império. Todas as negociações internacionais sobre comércio desde a Segunda Guerra Mundial foram lideradas pelo Itamaraty, começando com o GATT, passando pela ALALC e pela ALADI, pela UNCTAD, pelos acordos de produtos de base e pelo MERCOSUL, até chegar à Rodada Uruguai, que resultou na criação da OMC. O Itamaraty tem memória institucional e quadros

¹⁴² Em entrevista com funcionário do MDIC, nos foi revelado que o período Amaral foi um momento de acomodação após os inúmeros conflitos e rusgas criadas no período de Tápias e Giannetti. Na gestão Amaral os conflitos com a Fazenda foram sucessivamente reduzidos.

¹⁴³ Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u50387.shtml

¹⁴⁴ O que, conforme entrevista realizada com ex-assessor especial da Camex, foi um padrão que se repetiu ao longo de toda a relação entre Camex e MRE. Somente houve alguns momentos de rusgas no início do governo Lula, que foram rapidamente abafadas pela ação imediata da Presidência. O MRE sempre buscou informar à Camex sobre aquilo que ocorria nos cenários de negociação, mas, no entanto, as negociações em si, sobretudo no âmbito da OMC, eram comandadas e coordenadas pelos diplomatas. Segundo um funcionário da Camex, a posse de competências decisórias sobre as negociações comerciais é um assunto muito sensível para a burocracia do Itamaraty, uma vez que inúmeros cargos de prestígio são ocupados dentro desta esfera

estruturados em uma carreira de Estado, e por isso mesmo capazes de assegurar o profissionalismo na gestão das relações internacionais do Brasil. Não se trata apenas de uma avaliação pessoal de um acadêmico com longa experiência empresarial. Trata-se do testemunho de alguém que, sem ser diplomata de carreira, foi chanceler em duas ocasiões, ocupou a pasta do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e chefiou a missão do Brasil em Genebra por quatro anos, e que conhece, assim, o respeito universal de que gozam os diplomatas brasileiros”¹⁴⁵.

Em outubro de 2001, dois meses após a posse de Sérgio Amaral, foi realizada uma nova reforma na estrutura institucional da Camex com a promulgação de um novo decreto, o Decreto 3.981. As principais mudanças foram a transformação do Comitê Executivo (Comex) no Comitê de Gestão da Camex, conhecido como Gecex, que trabalharia em conjunto com o Conselho de Ministros, a re-inclusão do Planejamento neste conselho e a alteração no escopo das funções exercidas pela Camex como fórum coordenador da política comercial.

Na interpretação de um ex-secretário-executivo da Camex, o Gecex foi criado para solucionar um problema gerado pela regra do consenso dentro do Conselho de Ministros. Quando não era possível alcançar o consenso, a questão era levada para a Presidência. No entanto, o presidente não gostava de tomar decisões em matéria de política comercial, pois não era entendido sobre o tema. Segundo o relato, o presidente queria ser consultado e aconselhar, mas não tomar decisões. Havia um grande constrangimento em levar a decisão à Presidência. Desta forma, o Gecex filtraria as questões mais controversas. O que era tratado no Gecex e não obtinha o consenso, não era passado para o Conselho de Ministros. Só chegava ao Conselho às questões que estavam mais próximas do consenso. No entanto, isto não quer dizer que as grandes questões eram decididas no Gecex. Muitas questões importantes não foram decididas pois não havia consenso. Mas não geravam o constrangimento no Conselho de Ministros.

Outro ponto fundamental desta terceira, e menor, reforma é que o escopo de suas funções foi mudado. Ela deixou de ser um organismo formulador do comércio exterior. Seus objetivos se tornaram apenas: *a adoção, a implementação e a coordenação das políticas e atividades relativas ao comércio de bens e serviços, incluindo o turismo*¹⁴⁶. Isto é, após a transferência da Camex para o MDIC em 1999 e de seu fortalecimento em fevereiro de 2001, a Câmara teve retirada a sua competência de formular a política de comércio exterior (Ramos, 2008)¹⁴⁷.

Esta alteração demonstra uma perda de *status* da Camex dentro da administração pública

¹⁴⁵ De acordo com o chanceler Celso Lafer (que ocupou as pastas do Desenvolvimento e das Relações Exteriores no governo Cardoso), uma diferença fundamental entre o MDIC e o MRE, que permite ao segundo cumprir com mais qualidade o papel de coordenador das negociações internacionais comerciais, é o maior preparo do Itamaraty em preservar sua memória institucional. Na visão de lafer o ministro chefe do MRE recebe muito mais informações sobre o histórico das políticas sob domínio de seu ministério do que o ministro do MDIC.

¹⁴⁶ Artigo nº 1 do Decreto nº 3.981 de 24 de outubro de 2001.

¹⁴⁷ Esta função foi posteriormente restabelecida no início do primeiro governo Lula. Alguns membros da Camex que serviram nesta época nos revelaram que essa mudança não teve impacto no cotidiano administrativo da Câmara, inclusive o próprio presidente da Camex na época, o então ministro do Desenvolvimento Sérgio Amaral.

federal. A redução de sua capacidade de formulação foi resultado do processo de enfraquecimento do MDIC, numa demonstração clara da disfuncionalidade que a transferência para um ministério setorial trouxe para a sua capacidade de coordenação interministerial. Isto porque deixara de ser um órgão supra-ministerial, tornando-se, na prática, uma agência de coordenação intra-ministerial de pouco alcance ao ser subordinada ao ministro do Desenvolvimento, que não é o mais forte dentro da administração pública federal.

Ramos (2008) inferiu, a partir de entrevistas realizadas com atores e observadores da política comercial brasileira que a supressão da atribuição de formular a política de comércio exterior teria sido resultante do jogo de pressões políticas e poder inerente ao sistema político brasileiro, que obrigava que algumas concessões na administração pública fossem realizadas devido a débitos da coalizão política ou de interesses organizacionais envolvidos. Uma das hipóteses aventadas por Ramos (2008) é que a possibilidade de criação de um super-ministério, veiculada durante as gestões de José Botafogo Gonçalves e de José Mendonça de Barros na Secretaria-Executiva da Camex, já teria sido suficientemente assustadora para os ministérios, de forma que o fortalecimento do colegiado da Camex foi constantemente combatido.

A Fazenda temia perder o poder de fixar as tarifas de comércio enquanto o MRE temia perder espaço na coordenação das negociações comerciais e também ter que ceder pessoal treinado para a execução das funções de um Ministério de Comércio Exterior. No entanto, a partir das informações que obtivemos ao longo de nossa pesquisa, parece que a hipótese é equivocada, uma vez que os maiores conflitos entre a Fazenda e o MDIC foram amenizados durante a passagem de Sérgio Amaral no Ministério do Desenvolvimento. A redução do escopo da Camex não deve ser atribuída à possibilidade de criação de um super-ministério, mas sim ao resultado não esperado de conflitos entre burocracias. Esta mudança teria sido fruto de um processo de acomodação das ambições dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento. A decisão teria sido o vetor final da interação entre estes atores que estiveram envolvidos no conflito burocrático mais estridente ocorrido durante o governo Cardoso.

O quadro abaixo resume as reformas realizadas durante o governo Cardoso no sistema de coordenação do comércio exterior brasileiro. O objetivo deste quadro é sumarizar os conflitos e reformas que ocorreram durante este governo. A análise dos principais padrões que surgiram ao longo do governo Cardoso nos permitirá compará-lo com o tipo de interação que houve entre as burocracias durante os dois mandatos do governo Lula.

Quadro 4. Evolução Institucional Geral da Câmara de Comércio Exterior

Governo Fernando Henrique Cardoso

CAMEX - EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL GERAL		GOVERNO CARDOSO		
		<i>Decreto 1386 (1995)</i> 1ª Versão	<i>Decreto 3756 (02/2001)</i> 1ª Versão	<i>Decreto 3981 (10/2001)</i> 1ª Versão
<i>OBJETIVOS PRINCIPAIS</i>	<i>FUNÇÕES</i>	Formulação	Formulação	-
		-	Decisão	Adoção
		Coordenação	Coordenação	Coordenação
		-	-	Implementação
<i>OBJETIVOS SECUNDÁRIOS</i>	<i>Comércio Exterior em Geral</i>	Diretrizes Comércio Exterior	Diretrizes, Orientações e Procedimentos para o Comércio Exterior	Diretrizes, Orientações e Procedimentos para o Comércio Exterior
	<i>Negociações Comerciais</i>	Fixar Parâmetros das Negociações Comerciais	Diretrizes para as Negociações Comerciais	Diretrizes para as Negociações Comerciais
	<i>Política Aduaneira</i>	Diretrizes Política Aduaneira	Orientação Política Aduaneira	Orientação Política Aduaneira
	<i>Impostos de Importação e Exportação</i>	Diretrizes para as alterações nas Alíquotas de Impostos (Import/Export)	Fixar Alíquota de Impostos Importação e Exportação	Fixar Alíquota de Impostos Importação e Exportação
	<i>Defesa Comercial</i>	Diretrizes Defesa Comercial	Fixar Direitos Defesa Comercial	Fixar Direitos Defesa Comercial
<i>RESTRIÇÕES BUROCRÁTICAS INSTITUCIONAIS</i>	<i>Ministérios e Temas</i>	-	FAZENDA (Art.237) - Pol. Aduaneira	FAZENDA (Art.237) - Pol. Aduaneira
		-	MRE - Negoc. Internac.	MRE - Negoc. Internac.
		-	CMN e BACEN - Mercado Financeiro	CMN e BACEN - Mercado Financeiro
<i>ÓRGÃOS INTERNOS</i>	<i>Nível Ministerial</i>	Câmara	Câmara	Câmara
	<i>Nível Executivo</i>	Secretaria Executiva Casa Civil	Secretaria Executiva MDIC	Secretaria Executiva MDIC
		-	Comitê Executivo	Comitê de Gestão
	<i>Nível Auxiliar</i>	-	-	-
<i>PRESIDÊNCIA DA CAMEX</i>		CASA CIVIL	MDIC	MDIC
<i>NOMEAÇÃO DO SECRETÁRIO – EXECUTIVO DA CAMEX</i>		PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA ¹⁴⁸	PRESIDENTE DA CAMEX
<i>DELIBERAÇÃO</i>		-	Resoluções	Resoluções

Fonte: Decretos 1386/1995; 3756/2001; e 3981/2001

Observação: Estão hachuradas as principais reformas consideradas.

A partir de sua criação como órgão eminentemente consultivo e de discussão, a Camex foi

¹⁴⁸ Embora a nomeação da Secretaria Executiva fosse competência da Presidência, quem nomeou Roberto Giannetti da Fonseca em 2000 foi Alcides Tápias. Até então, quem havia nomeado os secretários Frederico Alvarez, Mendonça de Barros e Botafogo Gonçalves fora o próprio Presidente da República.

aos poucos ganhando força, principalmente com as reformas de fevereiro de 2001, mesmo que o conflito burocrático com o Ministério da Fazenda tenha sido muito difícil e prejudicial ao MDIC e certas divergências institucionais entre este ministério, a Fazenda e o MRE não permitissem que projetos como a formação de um *USTR* brasileiro ou de um Ministério de Comércio Exterior florescessem¹⁴⁹.

Por outro lado, a reforma de outubro de 2001 acabou restringido o escopo de suas funções. A Câmara deixou de ser um órgão de formulação, tornando-se apenas um veículo de implementação e coordenação da política comercial, numa clara demonstração da disfuncionalidade que sua transferência para o MDIC trouxe para sua capacidade de se impor como *locus* de coordenação supraministerial. Uma possível hipótese para explicar isto nos remete à atitude menos combativa tomada pelo ministro Sérgio Amaral. No entanto, conforme já sublinhamos acima, esta interpretação deve ser matizada. Alguns assessores presentes na Camex neste momento não observaram grandes diferenças com a realização desta alteração, enquanto outros qualificaram a gestão Amaral como muito tímida e em desarmonia com as necessidades de maior ativismo na gestão dos instrumentos disponíveis ao MDIC.

No que toca às competências da Camex, a grande vitória obtida foi decorrente da ação insistente de Tápias e Giannetti. A Camex obteve as competências para fixar direitos de defesa comercial e impostos de importação e exportação. Por outro lado, tendo aprendido com os exemplos dos Mendonça de Barros e de Carvalho, o ministro Tápias não levou as discussões com a Fazenda para o campo mais perigoso das críticas às balizas fundamentais da condução da política econômica. As baterias de Tápias se voltaram rotineiramente à gestão de Everardo Maciel, que (para Tápias) seria pouco flexível e despreocupada das consequências que o foco excessivamente arrecadatório da Receita e do sistema tributário trazia para o setor produtivo.

A mais importante mudança institucional ocorrida com a Camex foi a transferência de sua Presidência, secretaria-executiva e alocação física da Casa Civil para o MDIC, durante a breve passagem de Clóvis Carvalho. Esta transferência foi importante para o fortalecimento do Ministério do Desenvolvimento. No entanto, para o sistema de comércio exterior como um todo, isto restringiu a capacidade de coordenação que a Camex buscava realizar. A Câmara tornou-se parte de um dos interessados nas disputas: o empresariado representado dentro do MDIC; e perdeu o poder de convocação que a proximidade com a Presidência trazia. Para Giannetti, que

¹⁴⁹ Estas restrições ficam claras se observarmos que em todos os Decretos da Camex publicados a partir de 2001 constam limitações às suas competências nos campos de atuação da Fazenda e do MRE. Em relação à Fazenda, a Camex deve respeitar: o exposto no *artigo 237* da Constituição Federal sobre o controle e fiscalização do comércio exterior e as competências do Conselho Monetário Nacional e do próprio Ministério no que toca à política de financiamento e seguro às exportações. Já sobre o MRE, a Camex tem estipulado que no âmbito da promoção comercial e da representação do governo na ALCA, MERCOSUL e OMC, as competências de coordenação são do MRE.

foi o primeiro secretário-executivo da Camex indicado por um ministro do Desenvolvimento:

“Na prática o que aconteceu é que a Camex passou a ser na verdade, quase um órgão assessor do Ministério do Desenvolvimento e foi totalmente desfigurada de sua missão original. Ela saiu da Presidência da República para ser subordinada ao Ministro do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, onde o Presidente da Camex não é o Presidente da República, mas o Ministro do Desenvolvimento, por delegação do Presidente da República; portanto, o ministério do Desenvolvimento é que articula com os outros Ministérios a política de comércio exterior, junto com o secretário-executivo da Camex (...) mas ele (o MDIC) é parte conflitante, então fica difícil ser também coordenador. É a mesma coisa se você colocasse num time de futebol um jogador para ser o técnico (...)” (em Ramos, 2008).

Em outra entrevista, Giannetti fez suas principais conclusões a respeito do modelo institucional do comércio exterior brasileiro após o fortalecimento da Camex em 2001, que demonstrava a disfuncionalidade que a transferência para o MDIC trouxe ao comércio exterior:

“O Brasil adotou um modelo de atividade de comércio exterior dispersa e todos os ministérios da área econômica têm uma interface com a política de comércio exterior do País. A Camex foi criada em 1995, quando o governo sentiu que faltava uma coordenação do setor. Ela procura cumprir esse papel de coordenar o comércio exterior, mas ainda encontra dificuldade porque a formação de consenso nem sempre é possível, e quando ele não ocorre pode haver uma inércia. As decisões necessárias para a melhoria do comércio exterior não são tomadas. Ficam aguardando uma evolução às vezes longa e exaustiva e surge uma frustração do setor privado pela sensação de que a Camex não é tão eficaz. Há que se refletir se essa estrutura é adequada ou deve ser alterada com a criação de um ministério do comércio exterior”¹⁵⁰.

A partir de fevereiro de 2001 a Camex se transformou num órgão deliberativo e não apenas consultivo, podendo tomar decisões obrigatórias por meio de *Resoluções* e não apenas solicitar aos ministérios que cumpram com aquilo que foi acordado no Conselho de Ministros. Para o Chefe de Gabinete da Camex, Gustavo Fontenele, a capacidade de decidir por *Resoluções* foi a mais importante vitória institucional da Camex. Segundo este ator, a história da agência se divide em dois momentos, o antes e o depois da autorização para emitir resoluções obrigatórias¹⁵¹.

Por outro lado, do ponto de vista da evolução do quadro de funcionários da Secretaria Executiva da Camex, que é o órgão permanente da instituição, ao analisarmos sua evolução, percebe-se que o momento de grande impacto é sua transferência da Casa Civil para o MDIC. O número de Cargos de Direção e Assessoramento Superior (D.A.S.) só aumentará de forma considerável em 2010. Não há grandes alterações no equipamento administrativo da Camex em 2001, ano em que se tornou órgão com capacidade decisório e com competências para decidir

¹⁵⁰ Revista *Istoé*. Edição nº01704. 24 de maio de 2002. Entrevista com Roberto Giannetti da Fonseca.

¹⁵¹ Entrevista em 12/05/2010.

sobre os impostos de importação e exportação e sobre a política de defesa comercial. O mesmo se repete para a número de Assessores Especiais do Secretário-Executivo.

No Quadro 5 fica claro que a mais relevante mudança na Secretaria Executiva ao longo dos governos Cardoso e Lula foi sua transferência da Casa Civil para o MDIC, quando se tornou uma secretaria de assistência direta ao ministro do Desenvolvimento, que é quem preside o Conselho de Ministros da Camex.

Quadro 5. Evolução do Equipamento Administrativo da Secretária Executiva da Camex

CAMEX - Secretaria Executiva	GOVERNO CARDOSO			GOVERNO LULA		
	<i>Decreto 1386 (1995)</i>	<i>Decreto 3756 (02/2001)</i>	<i>Decreto 3981 (10/2001)</i>	<i>Decreto 4732 (10/2003)</i>		
	1ª Versão	1ª Versão	1ª Versão	1ª Versão	2005	2010
<i>Competência para a Nomeação do Secretário</i>	Presidência da República	Presidência da República	Presidente da Camex	Presidente da Camex		
<i>Apoio Administrativo</i>	Casa Civil	MDIC	MDIC	MDIC		
<i>nº de Cargos de Comissão do MDIC na Secr. Exec. (1)</i>	0 (2)	19 (3)	19 (4)	18 (5)	18 (6)	31 (7)
<i>nº de Assessores Especiais do Secr. Exec. (1)</i>	0 (2)	6 (3)	6 (4)	5 (5)	5 (6)	7 (7)
<i>Competências da Secretaria - Executiva (na CAMEX)</i>	coordenar os trabalhos da CAMEX	assistência à CAMEX e ao COMEX	assistência à CAMEX e ao GECEX	assistência à CAMEX e ao GECEX e coordenar Grupos Técnicos		
<i>Competências da Secretaria - Executiva (no MDIC)</i>	-	-	assistência imediata ao Ministro (4)	assistência direta e imediata ao Ministro (7)		

(1) - Em relação a esta linha, as informações foram obtidas nos Decretos que organizam os cargos em comissão do MDIC e não nos Decretos que institucionalizaram a CAMEX

(2) - Decreto nº 1.757, de 22 de dezembro de 1995

(3) - Decreto nº 3.178, de 17 de setembro de 1999.

(4) - Decreto nº 3.839, de 7 de junho de 2001.

(5) - Decreto nº 4.632, de 21 de março de 2003.

(6) - Decreto nº 5.532, de 6 de setembro de 2005

(7) - Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010

Observação: Estão hachuradas as principais mudanças consideradas.

Fonte: Decretos citados no próprio Quadro 5.

Finalizando nossas recapitulações sobre a evolução da institucionalidade da Camex durante o governo Cardoso, ainda em fevereiro de 2001 foi criado o Comitê Executivo da Camex que em outubro do mesmo ano se transformou no Comitê de Gestão – Gecex e passou a exercer uma parte das atividades da Câmara e auxiliar o Conselho de Ministros ao discutir de forma antecipada as questões que deveriam ser barganhadas na plenária principal da Camex, sendo também assistido pela Secretaria Executiva da Camex.

3.4 A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL NO GOVERNO LULA FORTALECIMENTO BUROCRÁTICO E REDUÇÃO DO SEU *STATUS* SIMBÓLICO

Reforma e manutenção da institucionalidade da Camex

No governo Lula, as primeiras medidas de vulto adotadas em relação à institucionalidade de coordenação da política de comércio exterior tiveram como principal característica a manutenção dos seus principais traços institucionais: a centralização da coordenação na Camex nos mesmos moldes formulados ao final do governo Cardoso. Conforme demonstraremos ao longo da seção, houve neste último governo um processo de consolidação do modelo desenhado em 1999 e 2001, com consequências tanto positivas quanto negativas para a capacidade da Câmara de Comércio Exterior cumprir com o seu mandato de ser o *locus* de coordenação supraministerial em alto nível da política de comércio exterior brasileira.

A principal diferença do Decreto 4.372 de junho de 2003 em relação ao último promulgado no governo Cardoso, o Decreto 3.981 de outubro de 2001, foi a retomada da competência da Camex como instância formuladora e coordenadora da política comercial¹⁵². A recuperação desta competência representou um resgate do prestígio do Ministério do Desenvolvimento nos temas conexos ao comércio exterior que fora perdido nos últimos anos do governo Cardoso¹⁵³. Todavia, segundo informações obtidas nas entrevistas, do ponto de vista prático, isto não representou ganhos de escala no dia-a-dia da Camex. Foi uma alteração mais simbólica do que efetiva.

A razão disto está no fato de que o fortalecimento do MDIC não o tornou forte o bastante para se contrapor à Fazenda e a outros ministérios e retirou ainda mais o *status* supra-ministerial outrora tido pela Camex, quando na Casa Civil. Esta agência tornou-se excessivamente vinculada a um dos atores que deveria estar submetido à sua coordenação.

O representante presidencial no comércio exterior não é mais o seu secretário-executivo, tal

¹⁵² Segundo o artigo 1º do Decreto 4.372 "a Câmara de Comércio Exterior - Camex, do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo".

¹⁵³ De acordo com informações que obtivemos em nossas entrevistas, a indicação de Sérgio Amaral para o MDIC no final do período Cardoso teve como objetivo a redução do nível de conflito entre este ministério e a Fazenda. Nos últimos dois anos deste governo houve uma diminuição da desenvoltura do Ministério do Desenvolvimento e também uma redução do escopo de suas atividades e de sua capacidade de propor e formular políticas que afrontassem as necessidades fiscais da Fazenda. A perda da capacidade de formulação da Camex foi resultado desse processo de enfraquecimento do MDIC no campo do comércio exterior, numa demonstração clara da disfuncionalidade que a transferência da Camex para este ministério trouxe para a capacidade de coordenação interministerial do comércio exterior brasileiro. A Camex deixara de ser um órgão com *status* supra-ministerial oriundo da simbologia de estar no Palácio do Planalto e próxima à Presidência. Esta proximidade havia lhe dado um poder simbólico que se transformava em poder de convocação dos atores burocráticos com relevância na definição de uma estratégia global de comércio exterior. No MDIC a Camex tornou-se uma mera agência de coordenação intra-ministerial de pouco alcance, por ser subordinada a um ministro que não é o ministro mais forte da Esplanada dos Ministérios.

como fora o diretor da Cacex antes da abertura comercial, mas sim o ministro do Desenvolvimento, cujas preocupações excedem a temática do comércio exterior. No modelo anterior, o diretor da Cacex era nomeado pelo presidente, mesmo a Cacex sendo uma divisão do Banco do Brasil e quando a Camex estava na Casa Civil, o responsável pela nomeação de seu secretário-executivo também era o presidente. No modelo atual a Presidência nomeia o ministro do Desenvolvimento, que é também o presidente da Camex, sendo este o detentor da competência de nomeação do secretário-executivo da Camex. A Câmara não consegue ter o *status* simbólico de coordenadora presidencial do comércio exterior. É apenas uma agência subordinada ao Desenvolvimento com um fórum interministerial de discussão.

As principais características mantidas e consolidadas como traços institucionais fundamentais da Câmara são sua localização dentro do organograma de um ministério ordinário, o que desvirtua a sua natureza primordial de *locus* de articulação e planejamento supra-ministerial de uma estratégia global de comércio exterior e sua divisão em três órgãos principais: a secretária-executiva que opera o cotidiano de sua administração, o Conselho de Ministros, o órgão decisório superior¹⁵⁴ e, por fim, o Gecex, o outro fórum de diálogo interministerial, mas de nível inferior na hierarquia burocrática, que auxilia o Conselho de Ministros ao reduzir a pauta de discussão a ser tratada pelos ministros, tomando para si a maior parte das discussões técnicas.

Nos próximos quatro quadros (6 a 9), é apresentada uma comparação entre as características institucionais da Camex estabelecidas no último decreto do governo Cardoso e no primeiro do governo Lula. Demonstramos empiricamente que a transição manteve a mesma institucionalidade desenhada pelas reformas de 1999 e 2001, quando houve a transferência da Camex da Casa Civil para o MDIC e seu fortalecimento como organismo tomador de decisões obrigatórias.

Esta continuidade institucional indica que a superação do conflito entre Desenvolvimento e Fazenda proporcionou uma relativa estabilização da sua institucionalidade, ainda que de forma distinta do projeto desenhado em 1995 e que não se enquadrava em nenhum dos projetos desenhados ao longo do 1º mandato do governo Cardoso. Ademais, as alterações mais relevantes que aconteceram no governo Lula não afetaram estes principais marcos e nem foram derivadas de conflitos interministeriais. Na realidade, as alterações foram frutos de um processo de consolidação institucional e de aumento e fortalecimento de sua tessitura burocrática.

O processo de consolidação ocorrido no governo Lula teve consequências positivas e negativas para o fortalecimento da Câmara. Do lado positivo houve o aumento da sua tessitura burocrática com a expansão de seu quadro de servidores, aumento de sua capacidade de diálogo

¹⁵⁴ Além da alteração sobre o escopo das funções da Camex, houve outra alteração mais cosmética. O órgão de deliberação superior e final passou a ser denominado Conselho de Ministros, mantendo-se a mesma composição dos seis ministros de estado, com a presidência da plenária sendo exercida pelo ministro do Desenvolvimento.

interministerial com o fortalecimento do Gecex, aumento da sua capacidade de interlocução com a Secretaria de Comércio Exterior do MDIC, o que permite uma maior celeridade em inúmeros temas relativos ao comércio exterior, e consolidação de suas competências, funções e espaço de decisão. Do lado negativo, com a permanência de ambiguidades institucionais decorrentes de sua alocação no MDIC, sua capacidade de ser o *locus* de articulação de uma estratégia global de comércio exterior foi reduzida a um nível de coordenação menos político e mais técnico¹⁵⁵, havendo uma grande redução do seu poder de convocação e da sua capacidade de acompanhar e modificar o comportamento das outras burocracias envolvidas em temas que não estão no rol de competências de suas *Resoluções*¹⁵⁶.

Ao longo do governo Lula, as ambiguidades criadas anteriormente tornaram a Camex um órgão de coordenação com *status* menor dentro da administração pública federal. Mesmo com o fortalecimento dos músculos desta burocracia, sua saída da Casa Civil fragilizou no médio prazo sua capacidade de coordenar e planejar o comércio exterior. A principal causa dessa fragilização é decorrente do fato que a Camex esta alocada em um ministério ordinário que não é o mais forte entre seus pares e não possui o poder de convocação que a Casa Civil (ao ser o representante da Presidência da República junto aos outros ministros) possuía nos seus primeiros quatro anos de funcionamento. Sua plenária tem dificuldades para coordenar decisões que envolvam outros ministérios sem ter que recorrer ao arbítrio presidencial.

Devido a esta ambiguidade, a Camex perdeu seu *status* como órgão de coordenação de alto nível, mesmo que nos últimos anos sua capacidade de decidir por meio de resolução se consolidou em importantes temas como as questões que envolvem *ex-tarifários*¹⁵⁷, defesa comercial, financiamento e seguro às exportações, lista de exceções à Tarifa Externa Comum do MERCOSUL e facilitação de comércio e seu conjunto de recursos humanos tenha se expandido, aumentando sua capacidade técnica e de trabalho a partir da elevação do número de cargos de comissão do MDIC dentro da secretaria - executiva da Camex (de 18 para 31) e de assessores especiais do secretário-executivo (de 5 para 7).

¹⁵⁵ Com a consolidação desse desenho institucional, a Camex acabou se especializando na operacionalização cotidiana de certos tópicos da política comercial. Não obstante estes tópicos sejam importantes, seu foco é específico e de curto prazo, não orientando a formação de uma estratégia comercial de longo prazo que abranja diferentes atividades conexas ao comércio exterior em diferentes ministérios.

¹⁵⁶ A própria confissão da Camex de sua incapacidade de coordenar o comércio exterior foi exposta na *Resolução nº70* de 2007, quando em seu artigo 1º resolveu que “os órgãos e entidades da Administração Federal, responsáveis pela implementação de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações de comércio exterior, deverão observar o disposto no art. 1º, §1º, e no art. 3º do Decreto 4.732, de 10 de junho de 2003”, que é o decreto que dispõe sobre a Camex, regulando suas competências e composição, no governo Lula.

¹⁵⁷ O regime de ex-tarifário é um mecanismo para redução de custo na aquisição de bens de capital (BK) e de informática e telecomunicação (BIT). Ele consiste na redução temporária do imposto de importação desses bens (assinalados como BK e BIT, na Tarifa Externa Comum do MERCOSUL), quando não houver a produção nacional. A concessão do regime é dada por meio de Resolução da Camex após parecer do Comitê de Análise de Ex-Tarifário.

Adicionalmente, segundo relato de ex-funcionário, apesar de ter sido fortalecida burocraticamente, a Camex se distanciou das grandes questões que envolvem o comércio exterior. Este processo de esvaziamento tem suas raízes também na incapacidade do Gecex desempenhar um papel político de maior relevo. Este órgão acabou consolidando-se como um fórum técnico de alto nível e não tomador de decisões políticas estratégicas e de maior alcance.

Um dos fatores que influenciaram a perda de relevância da Camex (segundo um ex-assessor especial de sua secretaria executiva) é que muitos tópicos técnicos são levados para o Conselho de Ministros. Uma agenda repleta de assuntos técnicos afasta os ministros que passam a enviar representantes, abrindo-se a necessidade de permitir a presença de secretários-executivos dos ministérios para dar celeridade aos trabalhos deste Conselho.

No Quadro 6 é apresentada uma comparação entre as características institucionais da Camex estabelecidas no último decreto do governo Cardoso e no primeiro decreto do governo Lula.

Quadro 6. Evolução Institucional da Camex na transição de governo parte 1.

Evolução Institucional		Governo Cardoso <i>Decreto 3981 (10/2001)</i>	Governo Lula <i>Decreto 4.732 (10/2003)</i>
<i>Presidência da Camex</i>		MDIC	
<i>Formato de Deliberação</i>		Resoluções	
<i>Objetivos Principais</i>	<i>Funções</i>	-	Formulação
		Adoção	
		Coordenação	
		Implementação	
<i>Objetivos Secundários</i>	<i>Comércio Exterior em Geral</i>	Diretrizes, Orientações e Procedimentos	
	<i>Negociações Comerciais</i>	Diretrizes	
	<i>Política Aduaneira</i>	Orientação	
	<i>Impos. de Importação e Exportação</i>	Fixação de Alíquotas	
<i>Restrições Burocráticas</i>	<i>Ministérios e Temas</i>	Fazenda (Art.237) - Pol. Aduaneira	
		MRE - Negoc. Internac.	
		CMN e BACEN - Mercado Financeiro	
<i>Órgãos Internos</i>	<i>Nível Ministerial</i>	Câmara	Conselho de Ministros
	<i>Nível Executivo</i>	Secretaria Executiva	
		Comitê de Gestão	Gecex
	<i>Nível Auxiliar</i>	-	Conex

Fonte: Decretos citados no próprio Quadro

Observação: Estão hachuradas as principais mudanças consideradas.

Conforme podemos observar no quadro acima, além da mudança à respeito da competência sobre a formulação da política comercial, a outra alteração foi a criação do Conex, Conselho

Executivo do Setor Privado, que deveria ser integrado por vinte representantes do setor privado designados por meio de Resolução da Camex com mandatos pessoais e intransferíveis.

O Conex é um órgão de assessoramento do Gecex e da Secretaria-Executiva que deve colaborar elaborando e encaminhando estudos e propostas para aperfeiçoamento da política comercial¹⁵⁸. Contudo, ao longo das entrevistas verificamos que não se tornou um órgão importante dentro da estrutura da Câmara, tendo dificuldades em estabelecer uma ponte entre a agência e o setor privado. De acordo com informações obtidas junto à Secretaria - Executiva da Camex, até maio de 2010 já foram realizadas 72 reuniões do Conselho de Ministros, 72 do Gecex, 70 do COFIG e apenas 10 do Conex, sendo que a última foi feita no dia 09/09/2009. Uma clara sinalização de que este órgão não foi capaz de estabelecer um canal institucional consolidado de comunicação e interlocução não tutelar entre a Camex e o setor privado.

Nos Quadros 7, 8 e 9, apresentamos uma comparação da institucionalidade dos três principais órgãos que compõe a Camex (respectivamente, o Conselho de Ministros, a Secretaria Executiva e o Gecex) no final do governo Cardoso e no início do governo Lula. A característica mais marcante da transição foi, conforme argumentamos, a permanência das principais linhas estruturantes da institucionalidade ao longo dos dois governos. Os Quadros deixam claro que não houve grandes alterações ou inflexões em nenhum destes órgãos.

Quadro 7. Evolução Institucional da Camex na transição de governo parte 2.

Evolução Institucional		Governo Cardoso	Governo Lula
		<i>Decreto 3981 (10/2001)</i>	<i>Decreto 4.732 (10/2003)</i>
<i>Conselho de Ministros</i>	<i>Membros</i>		MDIC
			MRE
			Fazenda
			Casa Civil
			Agricultura
			Planejamento
	<i>Presidente do Conselho</i>		MDIC
	<i>Substituto do Presidente</i>		Fazenda
	<i>Método de Deliberação</i>	-	Maioria
<i>Quórum</i>		Total	
<i>Resoluções</i>		Normais	
<i>Periodicidade das reuniões</i>		Mensal	
<i>Competência e prazo para convocação de reuniões</i>		MDIC - 5 dias	

Fonte: Decretos citados no próprio Quadro
Observação: Estão hachuradas as principais mudanças consideradas.

¹⁵⁸ Regimento Interno da Camex. Resolução nº11 de 25 de abril de 2005.

A única alteração que aconteceu no Conselho de Ministros (Quadro 7) foi sobre o método de deliberação dentro da sua plenária. Optou-se pela adoção da regra da maioria, em substituição do consenso, que havia sido escolhido como regra de decisão no Decreto nº 3.756, de fevereiro de 2001¹⁵⁹, e suprimido, sem a indicação de outra forma de decisão, no Decreto nº 3.981 de outubro de 2001. Mais uma vez, do ponto de vista prático, esta alteração foi cosmética. Conforme nos foi informado ao longo das entrevistas, decisões que requeiram votação são raras. Os ministros buscam construir consensos e quando há dificuldades em uma decisão muito polêmica, optam por postergá-la ou recorrer ao arbítrio presidencial¹⁶⁰.

A eliminação da necessidade do consenso ilumina a análise à respeito das interações entre MDIC e Fazenda. Segundo ex-assessor especial da Camex, a regra do consenso havia sido criada como mecanismo de defesa da Fazenda em 2001. O ministro Malan temia que certos assuntos, cujas competências se transferiam para a Camex, afetassem a política de estabilização macro-econômica. A melhora do ambiente econômico na última década amenizou as necessidades de grandes arrochos fiscais por parte da Fazenda. As relações entre os ministros desta pasta e os ministros do Desenvolvimento tornaram-se muito mais dóceis. A eliminação da regra do consenso estaria contida neste processo de melhora do nível de interlocução ocorrida nas gestões dos ministros da Fazenda Antonio Palocci e do Desenvolvimento Luiz Fernando Furlan¹⁶¹.

Quadro 8. Evolução Institucional da Camex na transição de governo parte 3.

Evolução Institucional		Gov. Cardoso	Gov. Lula
		Decreto 3981 (10/2001) Decreto 4.732 (10/2003)	
Secretaria Executiva	Competência para Nomeação	Presidente da Camex	
	Apoio Administrativo	MDIC	
	Cargos de Comissão oriundos do MDIC	19	18
	Competências na Camex	assistência à Camex e ao Gecex	+ Coordenar Grupos Técnicos
	Competências no MDIC	Assistência ao Ministro	Assistência ao Ministro

Fonte: Decretos citados no próprio Quadro

Observação: Estão hachuradas as principais mudanças consideradas.

¹⁵⁹ Segundo funcionário da Camex, em 2001 a adoção da regra do consenso fora uma exigência feita pelo então ministro da Fazenda para aceitar as mudanças que deram capacidade decisória por *Resoluções* à Camex.

¹⁶⁰ Sublinhamos em relação a este ponto que tentamos obter informações à respeito das votações e das atas das reuniões do Conselho de Ministros, mas, infelizmente, servidores da Camex nos informaram que não poderiam permitir o nosso acesso a esta documentação. Ademais, segundo relato de um único ator participante (e que não foi confirmada ou refutada por nenhum outro entrevistado) em alguns casos a votação foi utilizada para proteger um ministério que teria que aceitar uma medida que desagradaria a sua clientela. O voto vencido seria uma forma de proteção do ministério de pressões externas.

¹⁶¹ Esta informação também trás luzes a respeito da interpretação da natureza do mandato de Amaral no MDIC. Dado que sua indicação fora realizada com o intuito de amenizar as batalhas entre Fazenda e Desenvolvimento, não era mais necessária a manutenção do método de decisão por consenso dentro do Conselho de Ministros, o que justificaria a sua supressão no Decreto 3981 de outubro de 2001.

E mesmo no momento de maior sensibilidade econômica, que foi a crise financeira mundial ocorrida no 2º mandato de Lula, a decisão por combater os seus efeitos por meio de uma política baseada no aumento de gastos e isenções fiscais melhorou ainda mais o espaço de interlocução positiva entre objetivos fazendários e objetivos do Ministério do Desenvolvimento.

Em relação à Secretaria - Executiva (Quadro 8), a alteração foi ainda mais marginal. Entre as suas competências, foi-lhe concedida a capacidade de coordenar os Grupos Técnicos Interministeriais criados por meio das resoluções para auxiliar os trabalhos da Camex¹⁶².

A grande mudança realizada no âmbito da Secretaria - Executiva ao longo do governo Lula foi a expansão dos recursos humanos do seu corpo burocrático, conforme já expusemos no Quadro 5. O número de cargos em comissão oriundos do MDIC e alocados na Secretária-Executiva cresceu 72,2% e o número de assessores especiais do secretário-executivo cresceu 40%. No entanto essas mudanças ocorreram no 2º mandato e não na transição. Segundo relatos dos funcionários da Camex, este crescimento do corpo burocrático da agência em 2010 representou um grande aumento da sua capacidade de coordenação e planejamento.

Quadro 9. Evolução Institucional da Camex na transição de governo parte 4.

Evolução Institucional		Gov. Cardoso	Gov. Lula
		Decreto 3981 (10/2001)	Decreto 4.732 (10/2003)
Comitê Executivo GECEX	Membros da CAMEX	1	2
	Membros do MDIC	2	3
	Membros do MRE	2	2
	Membros da Fazenda	4	4
	Membros da Agricultura	1	2
	Membros da MDA	0	0
	Membros do Planejamento	1	1
	Membros da Casa Civil	1	1
	Outros	2	7
	Total de membros	14	22
	Presidente do Gecex	Presidente da Camex	
	Competências	Avaliar e supervisionar temas de Comércio Exterior Núcleo Executivo Colegiado da Câmara	

Fonte: Decretos citados no próprio Quadro

Observação: Estão hachuradas as principais mudanças consideradas.

Por fim, iniciou-se um processo que é a principal mudança que ocorreu no seio da Camex

¹⁶² Estes são o Grupo Técnico de Defesa Comercial – GTDC (Resolução nº 9/2001), o Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução Grupo Mercado Comum do MERCOSUL nº 69/00 - GETAR-69 (Resolução no 09/2002), Grupo Técnico de Facilitação do Comércio – GTFAC (Resolução nº 16/2008), Grupo Técnico para investigar, avaliar e formular propostas de implementação das contramedidas autorizadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC relativas ao contencioso “Estado Unidos – subsídio algodão” (Resolução nº 63/2009).

durante a transição: o aumento da participação de outros órgãos burocráticos no Gecex, numa clara demonstração da natureza multidisciplinar do comércio exterior (Quadro 9). De 2001 a 2003 o Gecex assistiu a entrada em sua plenária de nove novos membros: o próprio secretário-executivo da Camex, o secretário de política agrícola do Ministério da Agricultura, os secretários-executivos dos Ministérios dos Transportes, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e do Turismo, o diretor da Área Internacional do Banco do Brasil e um representante da Apex-Brasil¹⁶³.

Este processo de expansão do Gecex continuou ao longo da administração Lula. Todavia, as novas inclusões introduziram nesta segunda plenária da Camex apenas os secretários de agências pertencentes a um dos ministérios já participantes do Conselho de Ministros. Não representavam, portanto, um aumento da participação de burocracias dentro da Camex¹⁶⁴.

De acordo com a maior parte das leituras dos atores que estiveram envolvidos com a Camex e com o Gecex, a origem do processo de ampliação deste último é decorrente da natureza multidisciplinar do comércio exterior. Houve uma decisão política, oriunda da Casa Civil, de incorporar ao Gecex outros órgãos burocráticos, incluindo ministérios e autarquias, com competências em temas conexos ou que afetavam o comércio exterior. Entretanto, averiguamos ao longo da pesquisa que a participação efetiva é concentrada nos mesmos atores que estão representados no Conselho de Ministro. A maior parte dos membros recém-ingressos adotou uma postura passiva, se ausentando de grande parte das reuniões. Manifestam-se apenas quando o tema em questão é de sua competência. Fora isso, apenas os principais secretários do MDIC, Fazenda e MRE têm uma participação maior e rotineira nesta plenária¹⁶⁵.

De acordo com relato do ex-secretário-executivo da Camex Mario Mugnaini, em entrevista feita à Ramos (2008), este processo de expansão do Gecex teve origem num projeto político da Casa Civil de aumento da representatividade burocrática dentro da Camex:

"quando eu cheguei ao governo o Gecex já era assim de governos anteriores e ele foi ampliado no nosso, o Ministro José Dirceu [Casa Civil] resolveu ampliar. Quem atua realmente na reunião do Gecex são praticamente os Ministérios que compõem a Camex. Mas quem atua de verdade é o Itamaraty, a Fazenda, a Receita, a Agricultura, o MDIC - é claro-, e a Casa Civil; o restante é ouvinte. Por exemplo, o BNDES já tem seus fóruns específicos para

¹⁶³ Na outra direção, como redução da representatividade do Gecex, houve a saída do REPSUL - representante da presidência no MERCOSUL, uma vez que este cargo deixou de existir com a transferência de José Gonçalves Botafogo para a Embaixada do Brasil na Argentina.

¹⁶⁴ Falaremos um pouco mais desta ampliação subsequente, incluindo a inclusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário dentro da Conselho de Ministro.

¹⁶⁵ No entanto, sublinhamos mais uma vez o limite desta nossa informação. Ela esta sustentada apenas nos relatos dos atores que estiveram envolvidos de alguma forma com o Gecex, embora todos os nossos entrevistados tenham dado um relato parecido sobre a forma de participação dos demais ministérios nesta plenária. Por fim, mais uma vez frisamos que tentamos obter documentos que permitisse uma análise mais acurada e precisa da participação dos membros do Gecex, mas não tivemos acesso a eles.

tratar de financiamento, mas está lá, o Banco do Brasil e o SEBRAE também. A APEX até acho que seria importante estar lá, mas deveria ter outra focalização. O objetivo do Gecex é para tratar de problemas e a APEX está sempre no seu aspecto de marketing para a exportação, então não é o tema dela. Alguns temas até poderiam interessar a ela, como o não pagamento de imposto nas remessas para feiras, mas é muito limitado tudo isso".

A ampliação do Gecex foi parte de um projeto promovido por um ator político ocupando uma posição burocrática (o Ministro Chefe da Casa Civil José Dirceu) para ampliar a participação dos outros ministérios dentro do comércio exterior, promovendo, conseqüentemente, a Camex como o *locus* ideal de coordenação desta política, sem aumentar em demasia o principal órgão da agência: o Conselho de Ministros. Este processo de ampliação e fortalecimento do Gecex tem um apelo simbólico ao significar uma espécie de relançamento da Camex como o verdadeiro *locus* de coordenação do comércio exterior brasileiro, mas num nível de hierarquia inferior ao projeto inicial de coordenação criado em 1995.

A Camex superava o rebaixamento pelo qual passou durante a gestão de Sérgio Amaral no MDIC (2001 e 2002), quando seu escopo de atividades e competências foi reduzido visando diminuir o grau de atritos entre o Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal e o Ministério do Desenvolvimento, que atingira níveis bastante agudos na gestão de seu antecessor.

Diante dessas considerações, não podemos considerar que a ampliação do Gecex tenha sido resultado de um ambiente de conflitos entre ministérios que buscavam aumentar sua participação dentro de instâncias decisórias dominadas por outras burocracias. Há um claro elemento político nessa expansão que transcende à política burocrática, ainda mais se levarmos em conta o fato que a Casa Civil no governo Lula tem um escopo de atividades político-administrativas que a distingue da Casa Civil no governo Cardoso, cuja orientação fora voltada para as atividades administrativas e não de articulação político-partidária

A rotineira falta de envolvimento dos novos membros do Gecex com as atividades da Camex e desta própria plenária é uma evidência que o aumento não foi decorrente de pressões de atores que queriam abocanhar novas competências. Caso fosse este o motivo dos ingressos dos novos membros, era esperado encontrar um nível maior de atividade por parte destes¹⁶⁶.

A expansão do Gecex possui uma característica que marca o papel da Camex ao longo do governo Lula. Uma redução do nível hierárquico de coordenação objeto de expansão da participação burocrática. A ampliação foi realizada num órgão técnico-político de segundo e terceiro escalão e não em nível ministerial, indicando uma perda de *status* da Câmara na coordenação

¹⁶⁶ A melhor caracterização destas mudanças no Gecex de acordo com o quadro analítico proposto no *Capítulo 2* seria uma situação de *concordância burocrática*. Houve uma mudança promovida pela Casa Civil que não encontrou resistências por parte de outras burocracias, uma vez que não afrontou interesses consolidados, não criando divergência de interesses entre os membros da Camex e a Casa Civil.

política. A Camex deixava efetivamente de ser uma instância política para se transformar numa instância técnico política de coordenação¹⁶⁷.

Esta reforma trás mais uma vez evidências sobre a atitude contrária dos ministérios envolvidos com a temática da política comercial em relação ao fortalecimento da Camex como órgão coordenador *de facto* desta política. Ao MRE, à Fazenda e à Agricultura, não lhes interessa permitir o crescimento, sobretudo em um nível ministerial, com elevado prestígio junto à Presidência da República, de um órgão coordenador do comércio exterior que lhes exija a transferência de pessoal qualificado e competências políticas, ainda mais se esse órgão se encontra na órbita do MDIC.

Em muitas das entrevistas realizadas nos foi dito que para o fortalecimento da Camex se tornasse real seria necessária a transferência de departamentos de outros ministérios, como, por exemplo, o Departamento Econômico do MRE, a Secretária de Comércio Exterior do MDIC e a Secretaria de Aduana e Relações Internacionais (Suari) da Receita Federal do Ministério da Fazenda¹⁶⁸, o que representaria um grande enfraquecimento de cada um destes ministérios¹⁶⁹.

A evolução institucional da Camex ao longo do governo Lula.

No decorrer do governo Lula, as competências e a organização da Camex como instância formuladora e coordenadora da política de comércio exterior brasileiro, retomadas por meio do Decreto 4.732 de junho de 2003, foram sucessivamente modificados pelos Decretos 4.857 de outubro de 2003, Decreto 4.993 de fevereiro de 2004, Decreto 5.398 de março de 2005, Decreto 5.453 de Junho de 2005, Decreto 5.785 de maio de 2006, Decreto 6.229 de outubro de 2007 e Decreto 6.546 de agosto de 2008. Contudo, assim como as alterações na transição de governo, as mudanças posteriores também foram marginais, conforme pode ser visto no quadro abaixo. Estas reformas serão estudadas com mais profundidade nos próximos parágrafos:

¹⁶⁷ Outra evidência da perda do *status* ministerial de coordenação da Camex foi uma outra mudança realizada em 2008 (e que será discutida em seus pormenores mais a frente) que permitiu que os ministérios pudessem ser representados no Conselho de Ministros pelos seus respectivos secretários-executivos e não apenas seus titulares.

¹⁶⁸ Uma das grandes demandas levantadas por funcionários e antigos funcionários da Camex é a necessidade de uma maior cooperação e interlocução entre a Suari e a Camex. Conforme pudemos levantar, estas relações melhoraram com a nomeação de Lytha Spíndola para a Secretaria - Executiva da Camex. A socialização profissional de Spíndola foi realizada na carreira de Auditoria da Receita Federal, onde ingressou, por meio de concurso público, em 1981. Spíndola foi, inclusive, secretária-adjunta da Receita Federal no 1º mandato do governo Cardoso, durante a gestão de Everardo Maciel, o que lhe permitiu presenciar os conflitos entre estas agências de ambos os lados da contenda.

¹⁶⁹ Sobretudo para o MDIC cuja Secretaria de Comércio Exterior (Secex) corresponde por grande parte de seus servidores. Em 2005, 2006 e 2007 22,0% (55 de 250 D.A.S.) dos cargos de comissão do MDIC eram da Secex e em 2010 esse número subiu para 31,0%. (84 de 270 D.A.S.).

Quadro 10. Decretos que dispuseram sobre a Camex no Governo Lula

Decreto	Ano	Alterações
4.732	2003	<i>1ª Versão</i>
4.857	2003	<i>Aumento do Gecex (1 novo membro - MRE)</i>
4.993	2004	<i>Criação do COFIG</i>
5.398	2005	<i>Facilitação da convocação de reuniões do Conselho de Ministros e aumento do Gecex (1 novo membro - MDA)</i>
5.453	2005	<i>Introdução do MDA ao Conselho de Ministros</i>
5.785	2006	<i>Aumento do Gecex (1 novo membro - MDIC)</i>
6.229	2007	<i>Aumento do Gecex (1 novo membro - MDIC)</i>
6.546	2008	<i>Alteração na forma de representação ministerial no Conselho de Ministros</i>

Fonte: Decretos citados no próprio Quadro

Das sete emendas ao Decreto 4.732, as mais importantes e com maiores consequências sobre o processo de formulação da política de comércio exterior e sobre o espaço ocupado pela Camex neste processo são as que trataram de reformas dentro do Conselho de Ministros, em termos da ampliação do número de participantes e alterações nas formas de convocação e representação, (Decretos 5.398, 5.453; e 6.546).

Outra importante reforma foi a criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG pelo Decreto 4.993 de fevereiro de 2004. O COFIG é um órgão fundamental na execução das políticas de financiamento e de seguro às exportações. É um colegiado integrante da Camex, com as atribuições de enquadrar, acompanhar as operações e decidir sobre questões relativas à aplicação de recursos orçamentários do Programa de Financiamento às Exportações – Proex e do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantias por parte da União.

Conforme averiguamos em nossas entrevistas, sua rotina corre em paralelo ao funcionamento cotidiano da Camex (embora tenha que obedecer as diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Ministros no que toca às questões relativas à aplicação de recursos do Proex e do FGE), tanto que sua secretaria-executiva é exercida por um representante nomeado pelo Ministério da Fazenda¹⁷⁰. Com a criação do COFIG as atribuições do Comitê de Crédito às Exportações – CCEx e do Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação – CFGE foram unificadas. O objetivo destas mudanças foi agilizar o atendimento e a prestação de serviço aos exportadores nas operações de financiamento e garantia para exportações.

As outras reformas se resumiram, conforme já exposto, na ampliação do Gecex, que é o segundo órgão formulador da política comercial na Camex. A natureza deste processo de

¹⁷⁰ O COFIG é composto pelos representantes titulares e respectivos suplentes indicados pela: Secretaria Executiva do MDIC (que o preside); Ministério da Fazenda (que é o Secretaria Executiva do Comitê); MRE; MAPA; MPOG; Casa Civil; Secretaria do Tesouro Nacional da Fazenda; Banco do Brasil; BNDES; IRB – Brasil Resseguros; e SBCE.

ampliação do Gecex é decorrente, conforme já visto, do caráter multidisciplinar do comércio exterior. Todavia, este segundo momento de ampliação do Gecex foi realizado em torno de questões mais específicas ao envolver agências de ministérios membros do Conselho de Ministros. Não se caracterizava tal como a expansão anterior que abriu a Camex para burocracias de outros ministérios.

O Gecex foi expandido em três direções: a) a própria expansão da Camex com a entrada do Ministro titular do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Conselho de Ministros e de seu secretário-executivo no Gecex; b) entrada de um novo membro oriundo do MRE devido às alterações da estrutura organizacional do próprio ministério, que dividiu a Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior em Subsecretaria-Geral da América do Sul e Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos; e c) a ampliação da participação do MDIC dentro do Gecex com a entrada do Secretário de Comércio e Serviços em 2006 e do Secretário do Desenvolvimento da Produção em 2007.

Entretanto, tal como já dito, averiguamos ao longo da pesquisa que a participação dentro do Gecex é concentrada nos mesmos atores representados no Conselho de Ministro. A maior parte dos novos membros adota uma postura passiva ou se ausenta de grande parte das reuniões. Manifestam-se apenas quando o tema em questão é de sua competência e interesse.

A entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Conselho de Ministros.

Em relação às alterações que foram realizadas sobre a configuração institucional do Conselho de Ministros da Camex, a principal mudança foi a incorporação do Ministério do Desenvolvimento Agrário dentro deste Conselho¹⁷¹. Concentraremos nossos esforços analíticos para explicar quais são as causas dessa reforma. A entrada desse ministério ainda é nebulosa e não foi realizado nenhum trabalho mais aprofundado que tenha explicado as origens desta decisão.

A única hipótese encontrada na literatura para explicar as razões da entrada deste ministério no Conselho de Ministro da Camex (e não apenas no Gecex), mesmo não contando com um claro papel a ser realizado no comércio exterior¹⁷², foi a proposição sobre a ação estratégica do MRE de Ramanzini (2009a e 2009b). A entrada do MDA teria suas causas nas necessidades de

¹⁷¹ A importância desta alteração decorre do fato de que até então o Conselho de Ministros da Camex foi uma instância razoavelmente estável. A única alteração fora a exclusão do Ministério do Planejamento em fevereiro de 2001, com sua posterior reinclusão em outubro do mesmo ano. A entrada do MDA é um objeto de estudo interessante. Este ministério não está entre aqueles que são tradicionalmente considerados como mais poderosos dentro da administração pública e sua criação é recente, datando de novembro de 1999.

¹⁷² De acordo com seu regimento interno, as áreas de competência do MDA são a reforma agrária, agricultura familiar, regularização fundiária na Amazônia Legal e reconhecimento de remanescentes quilombolas (Decreto 6.813, em 03 de abril de 2009)

redefinição e coordenação da estratégia e posição de negociação brasileira na Rodada Doha da OMC a partir da criação do G-20. Uma coalizão de países em desenvolvimento da qual o Brasil faz parte e que pressiona os países desenvolvidos a tomarem medidas mais fortes para a abertura e regulamentação dos seus mercados agrícola antes que as negociações sobre novos temas menos atraentes para os países membros da coalizão sejam adensadas.

A entrada do MDA no Conselho de Ministros teria sido decorrente dos compromissos assumidos pelos negociadores brasileiros dentro do G-20 com a adoção de uma postura mais defensiva sobre questões que envolvam à agricultura familiar. Esta coalizão capitaneada pelo Brasil e pela Índia tinha ambições reduzidas sobre a abertura e redução de subsídios nos mercados agrícolas de países em desenvolvimento e seu foco ofensivo era direcionado apenas aos mercados agrícolas desenvolvidos.

A decisão tomada dentro desta coalizão foi em direção contrária às posições defendidas pelo Ministério da Agricultura, que fora até então o grande ator interessado nas negociações agrícolas da Rodada Doha. Este ministério se pauta pelos interesses ofensivos do competitivo agronegócio brasileiro e defende posições mais ambiciosas nestas negociações, se opondo às concessões feitas à Índia (que havia se mostrado sensivelmente protecionista na temática)¹⁷³.

Segundo Ramanzini:

"Apesar do limitado peso da Camex na definição da posição brasileira no G-20, o Itamaraty, junto com a Casa Civil, foram atores importantes que contribuíram para a entrada do MDA neste órgão colegiado, em 2005. O que parece é que a estratégia do Itamaraty era, com isso, justificar, a partir do argumento de um ator doméstico presente numa instituição de jure, importante na definição das posições internacionais do Brasil, a incorporação de algumas propostas da Índia no G-20, fundamentais para a manutenção da coalizão, mas que estavam sendo criticadas de forma crescente pelos setores ligados ao agronegócio, acentuando-se a partir de 2005" (Ramanzini, 2009b).

"A entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Conselho de Ministros da Camex, em 2005, pode ter contribuído para o fortalecimento relativo do Itamaraty em relação aos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, que, algumas vezes, tinham visões diferentes da diplomacia em temas de política comercial. De forma geral, antes da entrada do MDA, havia um certo equilíbrio de forças, nas reuniões da Camex, entre o MDIC e o MRE, de um lado, e o Ministério da Fazenda e da Agricultura, do outro – os outros ministérios não tinham posições fixas sobre a dinâmica das negociações econômicas internacionais. O ingresso do MDA teria causado diminuição da influência do Ministério da Fazenda e da Agricultura e um fortalecimento do Ministério das Relações Exteriores, que, naturalmente, na sua atuação na Camex, esforça-se para que as decisões do órgão não impactem negativamente a implementação da política externa e a estratégia de inserção internacional definida pelo Itamaraty" (Ramanzini, 2009a).

¹⁷³ A lógica implícita nesta argumentação é que a entrada do MDA na Camex contribuiria para a aproximação das posições de negociação do Brasil com a Índia. Isto porque o MDA é responsável pela agricultura familiar e adota uma postura menos ofensiva em relação à abertura de mercados agrícolas que as posições defendidas pelo MAPA e pelo agronegócio. Sua posição é bastante análoga àquela defendida pela Índia na Rodada Doha.

Para Epsteyn (2009), com a criação da Camex em 1995, o MRE conseguiu obter maior controle sobre o processo de definição das diretrizes da política comercial para as negociações internacionais, pois estas tinham que ser aprovadas neste órgão colegiado e o MRE seria um integrante de grande peso (Marconini, 2005; Farias, 2007; Ramos, 2008; Arbix, 2008). De acordo com um funcionário da Camex entrevistado por Epsteyn (2009), o MRE tinha grande capacidade de influência dentro dos debates da Camex sobre a política externa comercial:

“Pela minha experiência com o tema, a impressão que tenho é que a Camex funciona apenas “a posteriori”. Em várias ocasiões presenciei o MRE apresentando uma proposta (algumas foram previamente concertadas com as partes técnicas dos ministérios que participam da Camex, outras não) e, sem muitas explicações, pedindo a aprovação da Camex. Quando isso acontecia, o MRE costumava pedir a aprovação da proposta naquela mesma reunião, alegando que o “timing” das negociações internacionais assim o exigia, que não se podia esperar uma outra reunião da Camex. Em consequência, os presentes, com pouco conhecimento técnico da proposta e pouco tempo e capacidade de análise (os técnicos em geral não iam às reuniões), aprovavam o que indicava o MRE. Apenas em ocasiões – limite, quando, por exemplo, um Ministério não reconhecia sua alegada participação na formulação da proposta, os Ministros suspendiam o tema e deixavam para decidir em outro momento. Tenho a impressão também que um fator decisivo para esta primazia do MRE foi o fato do presidente Lula ter abertamente desautorizado o então Ministro do Desenvolvimento (e presidente da Camex) Luiz Fernando Furlan em uma rixa que ele teve com o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Na época, o Lula disse que o MRE era o responsável pela condução das relações externas”¹⁷⁴.

Ramanzini defende que com a entrada do MDA na Camex, o MRE teria introduzido no organismo coordenador *de jure* da estratégia de negociação comercial brasileira um ator burocrático com preferências mais próximas das preferências dos seus parceiros da coalizão. O MDA fortaleceria o MRE ao justificar as aproximações feitas nas negociações da Rodada Doha com as preferências protecionistas da Índia.

Durante nossas entrevistas, colocamos esta proposição em avaliação. Uma parte dos entrevistados a considerou plausível¹⁷⁵, enquanto outra parte a julgou equivocada porque o MDA defendeu (de acordo com um dos entrevistados) em várias ocasiões posições muito mais protecionistas que aquelas defendidas pelo MRE.

¹⁷⁴ Em relação à tentativa de Furlan de incorporar à Camex maiores competências sobre as negociações, vemos aqui uma tentativa de reforma institucional *de facto* abortada pela ação presidencial. Segundo Mugnaini (entrevista em 15/03/2010), que fora nomeado por Furlan para ser o secretário-executivo da Camex, e Weber Barral (entrevista em 14/05/2010), o ministro Furlan conjuntamente com o ministro da Agricultura Roberto Rodrigues buscaram aumentar a participação do MDIC e do MAPA na formação da posição de negociação brasileira. O MDIC se transformaria no ministério responsável *de facto* pelo comércio exterior ao incluir a temática das negociações na Camex. Contudo, este projeto foi abortado pela própria Presidência da República que não tinha interesse em se indispor com outras burocracias já estabelecidas e que perderiam espaço com esta mudança. Este conflito latente entre estes ministérios e o MRE só foi suavizado com a indicação de Miguel Jorge para o MDIC, quando foi adotada pelo ministro uma postura menos agressiva em torno das definições das competências sobre as negociações.

¹⁷⁵ Embora tenham nos dito do que não possuíam elementos e informações para afirmar com absoluta certeza que isto tinha acontecido. Apenas apontaram que a lógica da argumentação é plausível!

Segundo um dos entrevistados, se este foi o cálculo realizado pelo MRE, foi um erro estratégico, pois não considerou as consequências da introdução um ministério mais protecionista na Camex. As especificidades da agricultura familiar dentro da política agrícola reduzem a ofensividade da posição brasileira em relação aos temas de acesso a mercados e a regulamentação dos subsídios à exportação e à produção doméstica¹⁷⁶.

Em um artigo publicado no jornal *Valor Econômico* logo após a aprovação do Decreto 5.453/2005, o ministro do MDA Miguel Rosseto expôs com clareza o foco protecionista que o ministério iria trazer para a Camex com a introdução da temática da agricultura familiar:

“A admissão do MDA no ambiente de debates que demarca as linhas da política de comércio internacional do Brasil reafirma a opção do governo Lula de apoio e estímulo à agricultura familiar e aos assentamentos da reforma agrária. Propondo, discutindo e ajudando na implementação de políticas e ações relacionadas ao comércio exterior, o MDA atua na defesa da produção da pequena propriedade, especialmente numa etapa da história das nações em que um simples movimento de imposição ou supressão de barreiras comerciais e tarifárias pode provocar reflexos profundos em setores estratégicos da economia de um país” (Rosseto, 2005)¹⁷⁷.

Para solucionar esta questão, analisamos alguns dados que nos permitem verificar de forma mais objetiva qual foi o comportamento do MDA antes e depois de sua entrada na Camex. Procuramos observar se houve no 1º mandato do governo Lula um fortalecimento deste ministério em termos de seus principais recursos e de sua principal política, a agricultura familiar.

Caso seja encontrado um crescimento relevante de seus recursos financeiros, humanos, expertise em termos comparados com os outros ministérios e nos gastos do governo com a agricultura familiar, poderemos afirmar que a sua entrada na plenária do Conselho de Ministros deve ser atribuída a um processo de fortalecimento durante o 1º mandato do governo Lula e não apenas a uma ação estratégica capitaneada pelo MRE para introduzir na Camex um ministério com preferências semelhantes às defendidas pela Índia nas negociações comerciais.

A análise do nível de gasto discricionário¹⁷⁸ realizado pelo MDA ao longo da última década nos permite dizer que este ministério ocupou uma posição de destaque no governo Lula. Conforme os dados expostos no gráfico, seus recursos cresceram substantivamente no 1º mandato de Lula, sobretudo se compararmos seu crescimento em perspectiva com a evolução dos recursos

¹⁷⁶ Porém, mais uma vez sublinhamos o fato que não tivemos acesso à documentação (atas, relatórios de gestão ou de pre-sença) das reuniões do Conselho de Ministros, de forma que não podemos fazer uma avaliação mais rigorosa sobre a veracidade da hipótese de Ramanzini.

¹⁷⁷ Rosseto, Miguel. Direito reconhecido aos agricultores familiares. *Jornal Valor Econômico*. 14/06/2005. Disponível em: <http://www.valoreconomico.com.br/?show=indexx&time=1129258800>.

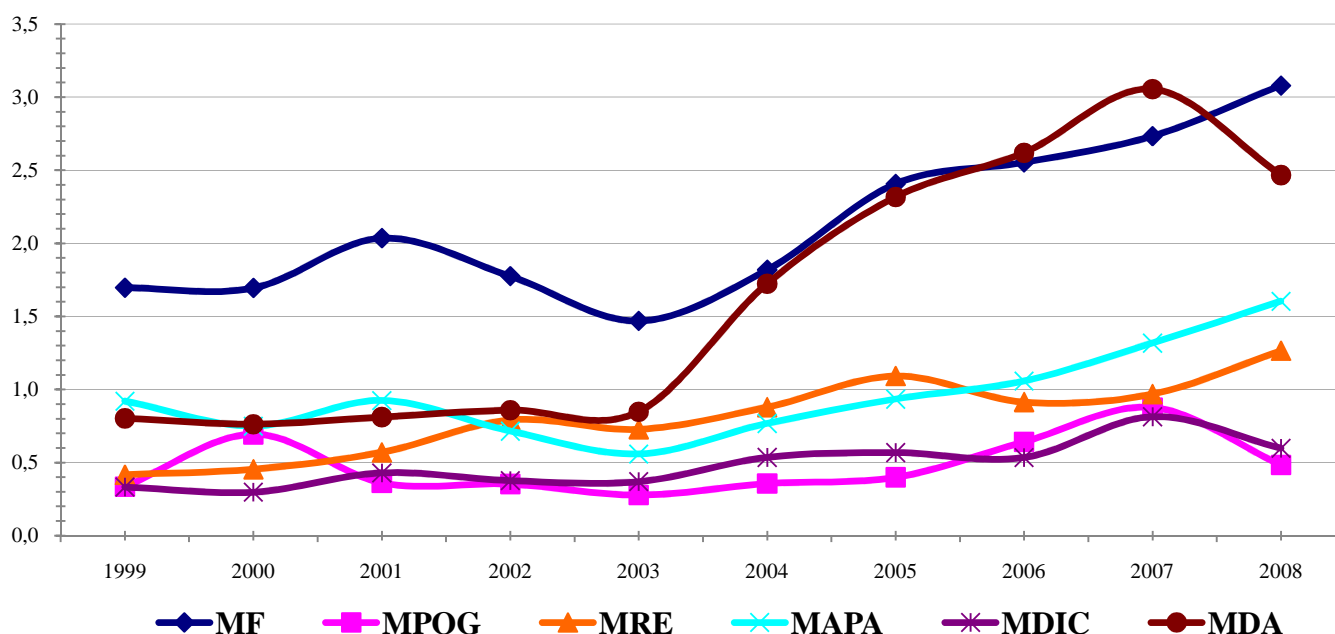
¹⁷⁸ Segundo a metodologia da Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as despesas discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos.

dos outros ministérios com representação dentro do Conselho de Ministros da Camex.

No gráfico 7, fica evidente que o período abrangido pelo 1º mandato do governo Lula (2003 – 2006) foi marcado por um crescimento expressivo dos gastos discricionários do MDA. Diante destes dados, o alegado que o MDA é um ministério fraco merece ser repensado. Ele obteve controle de uma grande gama de recursos sobre os quais tem discricção para estabelecer o seu montante e sua oportunidade de execução, chegando até a ultrapassar o montante despendido pelo Ministério da Fazenda em 2006 e 2007, que é historicamente o ator burocrático mais poderoso na administração pública federal brasileira.

A taxa de crescimento dos gastos discricionários do MDA em perspectiva comparada com os outros ministérios foi muito maior. No período de 2003 a 2006, o tamanho da fatia dos gastos discricionários feitos pelos ministérios representados no Conselho de Ministros da Camex que foram despendidos pelo MDA cresceu de 17,6% em 2002 para 31,5% em 2006, ano no qual o MDA ultrapassou o nível de gastos do Ministério da Fazenda.

Gráfico 7. Despesas Discricionárias Totais II (em R\$ bilhões correntes)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do MPOG.

Este dado se torna mais impressionante se compararmos a média de crescimento dos três mandatos abrangidos pelos dados. As despesas discricionárias do MDA cresceram no 2º mandato de Cardoso em torno de uma média de 2,3% ao ano, enquanto no 1º mandato do governo Lula esta média subiu para 32,2% ao ano, voltando a cair, de maneira abrupta, no 2º mandato para uma taxa negativo de aproximadamente 2,9% ao ano¹⁷⁹. Em 2005, ano da entrada do MDA no

¹⁷⁹ Calculamos a taxa média de crescimento a partir da fórmula: $Tc_{\text{médio } i,j} = [(x_j / x_i)^{1/(j-i)}] - 1$

Conselho de Ministros, a taxa de crescimento das despesas discricionárias desse ministério foi de 34,4%, sendo que o crescimento do ano anterior havia sido nada menos que 103,4%.

Visando oferecer ao leitor uma maior comparabilidade entre os ministérios, na Tabela 6 expomos as taxas de crescimento dos gastos com despesas discricionárias de cada um (apresentados de maneira decrescente) sendo que na última linha expomos os dados dos gastos discricionários de todo o Governo (e não apenas dos ministérios representados na Camex). Nas duas primeiras colunas estão dados para a década e nas últimas dados para o 1º mandato do governo Lula.

Conforme pode ser visto, o padrão de crescimento dos gastos discricionários não é uniforme. Enquanto o MDA teve crescimento médio de 13,3%, o do MPOG foi apenas 4,2%. Na terceira coluna apresentamos a razão da taxa de crescimento médio de cada ministério em comparação com a do MPOG (a menor média entre todos). O ministério que apresentou a maior razão foi o próprio MDA, com crescimento 3,19 vezes maior que o crescimento dos gastos do MPOG. Com exceção do MRE, que obteve uma razão de crescimento próxima ao MDA, a razão dos outros foi pelo menos 1,9 vezes menor, indicando de maneira contundente que o fortalecimento relativo do ministério em comparação com seus pares representados no Conselho de Ministros foi grande.

Tabela 6. Taxa de Crescimento das Despesas Discricionárias

Ministério	Taxa Média de Crescimento na década	Razão da Média de Crescimento na década (base MPOG)	Taxa Média de Crescimento 1ª mandato Lula	Razão da Média de Crescimento 1º mandato Lula (base MRE)
MDA	13,3%	3,19	32,2%	8,81
MRE	13,1%	3,15	3,7%	1,00
MF	6,9%	1,64	9,5%	2,61
MDIC	6,8%	1,62	9,2%	2,51
MAPA	6,4%	1,52	10,3%	2,81
MPOG	4,2%	1,00	16,1%	4,41
Governo	14,6%	3,51	13,6%	3,75

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do MPOG.

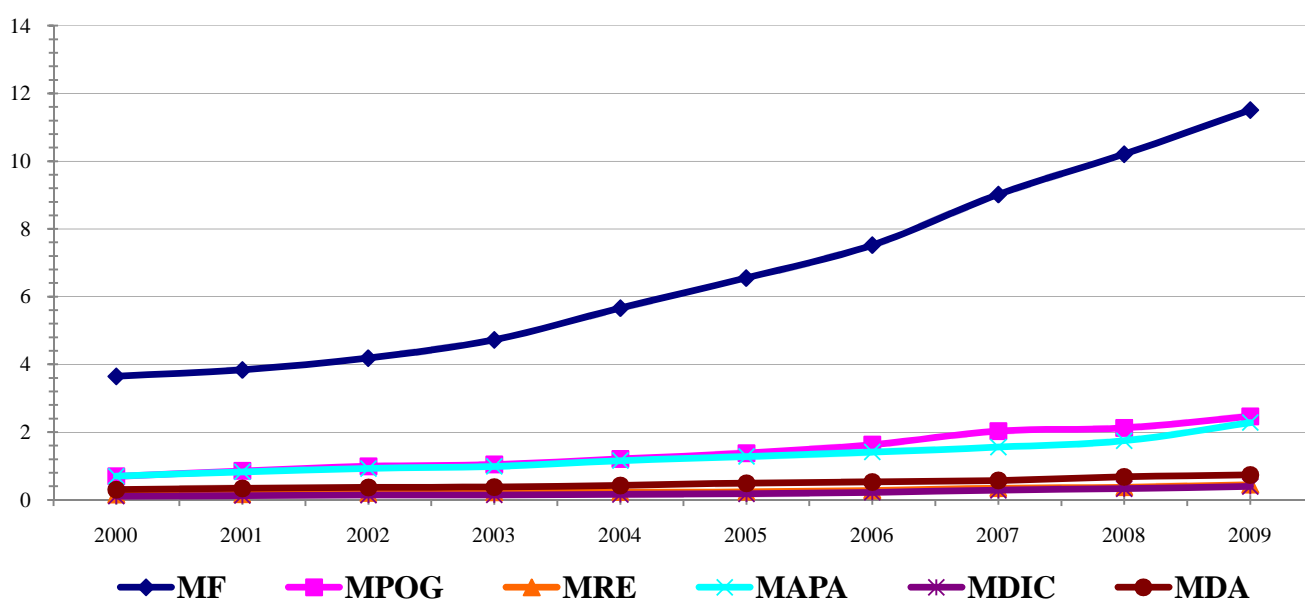
Nas últimas colunas, repetimos o exercício para os dados dos quatro anos que compõe o 1º mandato de Lula. Mais uma vez impressionam. Além do extraordinário crescimento do MDA, que também apresentou o maior crescimento médio, há uma instabilidade do MRE. Embora ao longo da década tenha crescido no mesmo termo que o MDA, durante o 1º mandato de Lula seus gastos diminuíram, tendo sido o ministério (dos representados no Conselho de Ministros da Camex) com menor crescimento médio de suas despesas discricionárias.

Uma importante evidência a respeito do fortalecimento do MDA é demonstrada com a comparação dos seus dados com os dados dos gastos do Governo. Enquanto durante toda década apenas o MDA e o MRE acompanharam o crescimento dos gastos discricionários do governo, no

primeiro governo Lula, os gastos discricionários do MDA foram 2,36 vezes maiores que os do governo. Verificamos também que nos dois períodos os gastos do MDIC, MF, MAPA e MRE cresceram menos que os gastos de toda máquina pública federal.

Outra forma de verificar o fortalecimento do MDA é a análise dos gastos de cada ministério com despesas de pessoal. Como na análise sobre estas despesas no governo Cardoso (Gráfico 3), novamente aparece uma grande discrepância entre os recursos disponibilizados pela Fazenda e os disponibilizados pelos outros ministérios. Os dados estão disponíveis para todos os ministérios somente a partir de 2000.

Gráfico 8. Despesa de Pessoal do Poder Executivo II (R\$ bilhões correntes)

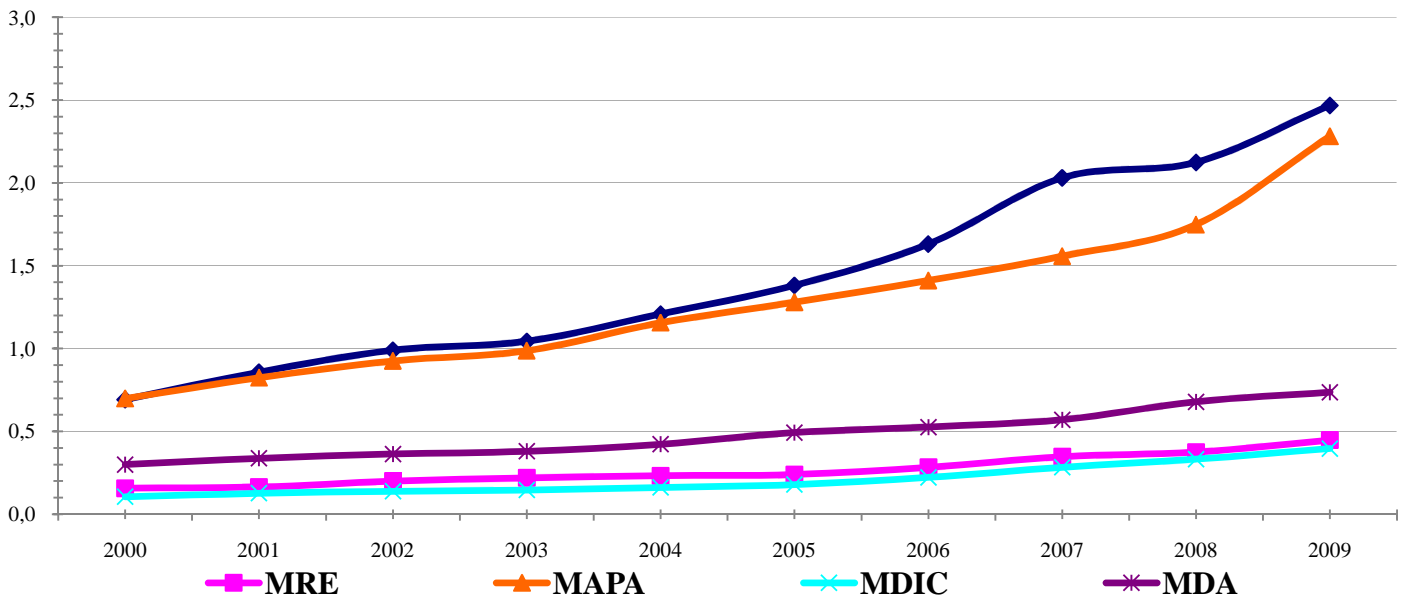


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do MPOG.

A inclusão da curva da Fazenda prejudica a análise. A preponderância deste ministério neste tipo de despesa é enorme. Como fizemos na análise do governo Cardoso, excluimos esta curva para observarmos com mais cuidado as informações a respeito dos outros ministérios. Isto foi feito no Gráfico 9, onde observa-se um crescimento relevante apenas das curvas de gastos do Planejamento (que é dentro da Camex o menos envolvido com o comércio exterior) e da Agricultura. Já MDIC, MRE e MDA apresentam curvas estáveis, crescentes e pouco agudas.

Devido às diferenças em escala dos gastos com despesas de pessoal, optamos por analisar a taxa média de crescimento de cada ministério. Chegamos a resultados surpreendentes. O ministério que apresentou uma taxa de crescimento médio maior foi o MDIC, cujos gastos com despesa de pessoal cresceram em uma média de 15,8% entre 2000 e 2009. Neste quesito, o ministério com menor crescimento médio foi justamente o MDA, apenas 10,5%, o que faz com que sejamos cautelosos para fazer qualquer afirmação mais incisiva sobre o fortalecimento do MDA.

Gráfico 9. Despesa de Pessoal do Poder Executivo sem a Fazenda II (R\$ bilhões correntes)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do MPOG.

Na Tabela 7 expomos as taxas de crescimento dos gastos com despesa de pessoal de cada ministério de maneira decrescente. Conforme veremos, a ordem de crescimento dos gastos foi alta para todos, não havendo média inferior à 10% ao ano. Na segunda coluna expomos a razão da taxa de crescimento de cada ministério em comparação com a taxa do MDA. O MDIC obteve um crescimento 1,50 vezes maior do que o MDA, enquanto o MPOG obteve um crescimento 1,45 vezes maior. Por outro lado, embora o MDA tenha apresentado menores taxas de crescimento média, a razão entre elas foram menores do que as razões apresentadas na Tabela 5, o que indica que as diferenças interministeriais quanto ao crescimento das despesas com pessoal foram menores que as diferenças entre as taxas de crescimento das despesas discricionárias.

Visando facilitar a comparação entre ministérios e tipos de despesas, disponibilizamos na Tabela 6 os dados referentes ao 1º mandato do governo Lula, período no qual o crescimento do nível de gastos discricionários do MDA foi extraordinário. Mais uma vez o crescimento do MDA esteve entre os menores (sendo que no 1º governo Lula a última posição coube ao MRE), reafirmando que devemos ter cautela ao concluir sobre o processo de fortalecimento burocrático do MDA. Por outro lado, devemos estar atentos para o fato de que embora o crescimento do MDA tenha sido menor, ele esteve ao longo de toda a década com um nível despesas com pessoal superior às do MDIC e MRE, que desempenham importante papel na Camex.

Tabela 7. Taxa de Crescimento da Despesa com Pessoal

Ministério	Taxa Média de Crescimento na década	Razão da Média de Crescimento na década (base MPOG)	Taxa Média de Crescimento 1ª mandato Lula	Razão da Média de Crescimento 1º mandato Lula (base MRE)
MDIC	15,8%	1,50	12,4%	1,36
MPOG	15,2%	1,45	13,3%	1,46
MAPA	14,1%	1,34	11,1%	1,22
MF	13,6%	1,30	15,8%	1,73
MRE	12,3%	1,17	9,1%	1,00
MDA	10,5%	1,00	9,7%	1,06
Governo	12,1%	1,15	11,2%	1,23

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do MPOG.

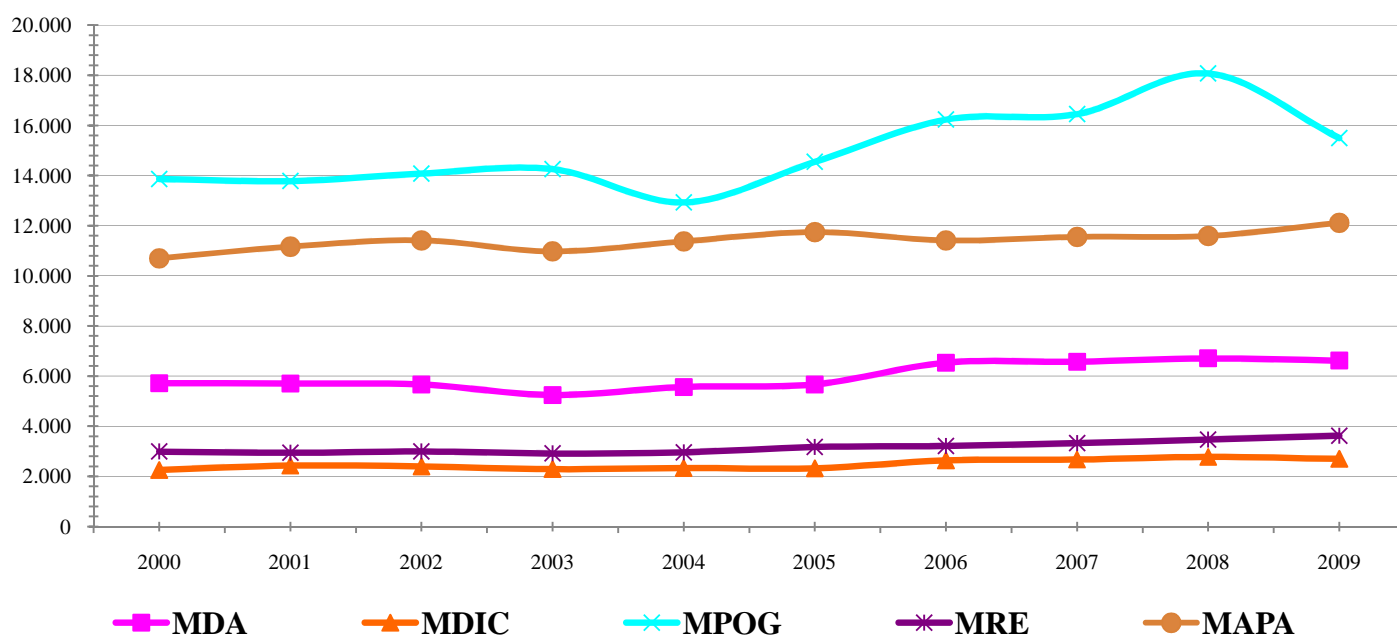
Outra importante evidência a respeito dos gastos com despesa com pessoal é a comparação com os gastos de todo Governo. As taxas de variação tiveram uma amplitude muito menor do que as apresentadas na Tabela 6, sendo que as taxas de crescimento dos gastos do Governo apresentaram um padrão intermediário. Com a análise destes dados não é possível fazer qualquer afirmação contundente sobre o fortalecimento ou enfraquecimento relativo de qualquer ministério. Mas é fato que os dados matizam aquilo que foi revelado no Gráfico 7 e na Tabela 6.

Embora os recursos financeiros do MDA tenham aumentado de maneira estrondosa, os seus recursos humanos não acompanharam o mesmo padrão. O crescimento das despesas do MDA foi o menor de todos os ministérios representados no Conselho de Ministros. Mesmo no 1º mandato do governo Lula, o MDA ocupou a segunda pior posição. Concluí-se que embora o MDA tenha tido um aumento dos recursos disponíveis para a execução de suas políticas, este processo não foi complementado com o crescimento de seus recursos humanos.

Complementando a análise sobre os recursos humanos disponíveis, analisamos o comportamento dos ministérios em termos da disponibilidade de mão de obra. Não colocaremos no gráfico dados sobre a Fazenda, pois este ministério possui mais do que 40% da mão de obra do conjunto de ministérios que estamos estudando nesta *dissertação*. E de acordo com os dados demonstrados é o ministério principal na estrutura administrativa do governo federal.

No Gráfico 10, com exceção da curva da mão-de-obra disponível para o MPOG, todas as outras apresentam estabilidade. Há apenas um pequeno salto na curva do MDA entre os anos de 2005 e 2006, quando a sua curva volta a se estabilizar.

Gráfico 10. Força de Trabalho por Ministérios II (nº de servidores).



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do MPOG.

Mais uma vez, o MDA não ocupa uma posição de destaque. Porém, ele possui mais recursos humanos do que o MDIC e o MRE, que têm grande relevância na temática do comércio exterior. Diante destes números não é possível, portanto, tirar quaisquer conclusões absolutas sobre a importância ou irrelevância do MDA¹⁸⁰, embora, ressalvamos que entre 2005 e 2006, houve um salto no quantitativo de força de trabalho do MDA, subindo de 5670 servidores para 6538.

Por fim, como último dado sobre os recursos humanos de cada ministérios, analisamos a escolaridade de seus respectivos corpos de servidores. O objetivo desta análise é fazer uma avaliação comparada da expertise de suas burocracias. Segundo os dados do *Boletim Estatístico de Pessoal* da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, os servidores podem ser divididos em três categorias de escolaridade: superior, intermediário e auxiliar (cargos que exigem escolaridade em nível superior, médio ou fundamental, respectivamente). Optamos por construir uma medida a qual denominamos *razão de escolaridade*, que é medida pela porcentagem dos servidores de nível superior entre todos os servidores do ministério¹⁸¹.

Consideraremos que a expertise é maior naqueles ministérios cuja concentração de servidores de nível superior é maior. Também analisamos a evolução da expertise de cada ministério ao longo do tempo. Caso haja uma evolução crescente do nível de expertise,

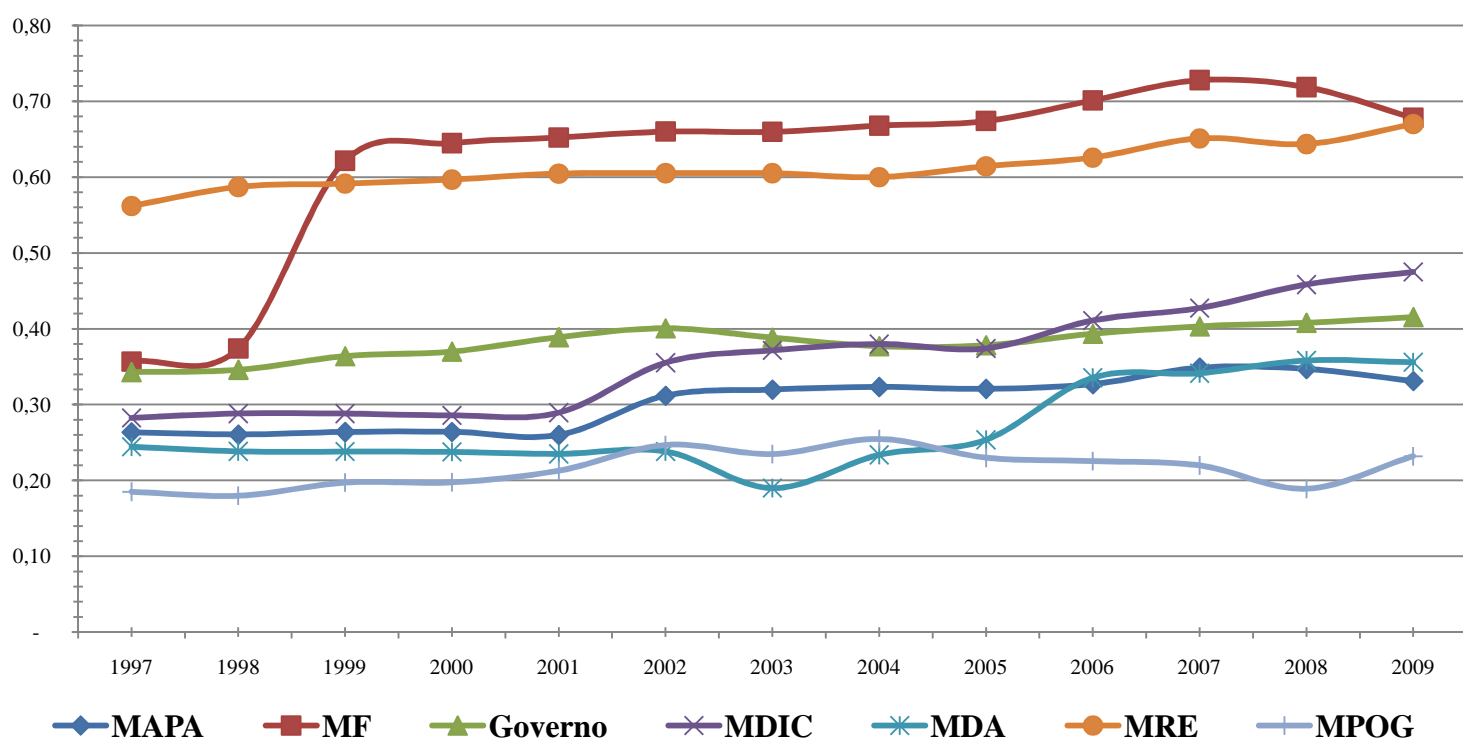
¹⁸⁰ A maior taxa de crescimento médio do quantitativo da força de trabalho foi do Ministério da Fazenda que cresceu em média 3,4% entre 2000 e 2009. Os dados dos outros ministérios foram: 2,1% do MRE; 2,0% do MDIC; 1,7% do MDA; 1,4% do MAPA; 1,2% do MPOG; e 1,4% do Governo.

¹⁸¹ Há uma quarta categoria: *sem informação*. Como o total desta é baixo (5,5% do conjunto inteiro de servidores) optamos por considerá-la no denominador da medida proposta para a análise.

consideraremos isto como uma evidência sobre um processo de fortalecimento desta burocracia. Estes dados estão expostos no Gráfico 11.

O MDA é um dos ministérios menos qualificados entre os representados na Camex¹⁸². Entretanto, ele passa por um processo de qualificação de seu pessoal no governo Lula. Em 2003, o MDA possuía apenas 23% de seus servidores em cargos de escolaridade superior, enquanto em 2007 este número sobe para 34%. Em 2008 a *razão de escolaridade* do MDA se tornou superior à do MPOG e a do MAPA. Os únicos ministérios com *razão de escolaridade* maior do que a média governamental são os três principais protagonistas do comércio exterior: Fazenda, MRE e MDIC, com *razões de escolaridade* em 2009 de, respectivamente, 68%, 67% e 49%.

Gráfico 11. Porcentagem de Servidores com Nível de Escolaridade Superior por Ministério



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do MPOG.

O Gráfico 11 mostra a maior capacidade técnica do MRE e da Fazenda. Ambos são os únicos ministérios que possuem mais de 60% de seus servidores em cargos de nível superior. Do outro lado, os ministérios menos especializados são o MPOG, cuja *razão de escolaridade* não ultrapassa os 30%. Junto ao MDA está o outro ministério que cuida das atividades do setor agropecuário, o MAPA. Ambos possuem uma concentração de servidores em nível superior na casa dos 30% (o primeiro em 36% e o segundo em 33%). Por fim, o MDIC alcança um nível

¹⁸² Como esperado, os ministérios mais qualificados são os Ministérios da Fazenda e o MRE, que são os ministérios que possuem as carreiras mais bem estabelecidas e estruturas dentro da administração pública federal.

intermediário, tendo uma média muito próxima da atingida por todo o Poder Executivo Federal.

No Gráfico 11 observamos apenas dois grandes saltos em todas as curvas. O primeiro ocorreu entre os anos de 1998 e 1999, quando a *razão de escolaridade* em nível superior do Ministério da Fazenda passou de 37,4% para 62,2%. O segundo foi durante o 1º mandato do governo Lula, quando a *razão de escolaridade* do MDA passou de 25,4% para 33,5% entre os anos de 2005 e 2006¹⁸³. Houve também outros saltos menores, mas relevantes. O terceiro maior foi também o crescimento do MDA entre os anos de 2003 e 2004 (de 19,0% para 23,4%). O quarto foi o do MDIC entre 2001 e 2002 (de 28,9% para 35,5%). O quinto foi do MPOG entre os anos de 2008 e 2009 (de 18,9% para 23,2%). E o sexto e último relevante foi a queda do MDA entre os anos de 2002 e 2003 (de 23,8% para 19,0%)¹⁸⁴.

Analisando apenas a variação da *razão de escolaridade* durante o governo Lula, obtemos forte evidência sobre o fortalecimento do MDA ao longo desta gestão. A diferença entre as taxas de crescimento é surpreendente. Expomos na Tabela 8 as taxas de crescimento em termos percentuais dos coeficientes de *razão de escolaridade* em nível superior de todos os ministérios. As taxas de crescimento do MDA são bastante superiores às outras taxas¹⁸⁵. No 1º mandato de Lula, apenas o MDA apresentou saltos de qualificação.

Tabela 8. Taxa de Crescimento da *Razão de Escolaridade* em nível superior

Ministério	Taxa de Crescimento
MDA	49,36%
MDIC	33,64%
MRE	10,70%
MAPA	6,21%
Governo	3,68%
MF	2,72%
MPOG	-5,97%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do MPOG.

Desta forma, concluimos a partir dos dados que foram exaustivamente levantados sobre os ministérios que participam do Conselho de Ministros da Camex e em especial sobre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que este último foi reforçado ao longo da última década (sobretudo no 1º mandato do governo Lula) em sua capacidade de controlar maior quantidade de recursos a serem gastos com políticas próprias e na evolução da expertise de sua burocracia. Em

¹⁸³ Consideramos que grandes saltos seriam crescimento (ou diminuições) da *razão de escolaridade* em nível superior a 25%. O aumento do MF foi de expressivos 66,1% e o do MDA foi de 32,3%.

¹⁸⁴ Consideramos como saltos relevantes as alterações maiores que 20% no coeficiente da *razão de escolaridade*.

¹⁸⁵ O crescimento da concentração de servidores públicos em nível superior do MDA foi decorrente do fortalecimento das carreiras de Engenheiro Agrônomo da carreira de Perito Federal Agrário e de Analista de Reforma e Desenvolvimento Agrário.

relação às despesas com pessoal e no tamanho da força de trabalho, o MDA não apresentou sinais de fortalecimento, mas, também, não apresentou um padrão distinto do comportamento de outros ministérios que cumprem papel importante dentro da Camex, tal como o MDIC e o MRE.

Além do fortalecimento da tessitura burocrática do MDA, há um concomitante processo de fortalecimento da principal política pública de sua competência, a agricultura familiar, o que gera consequências importantes para a temática da política comercial agrícola.

Uma das razões que justificam este processo é o peso que a questão da agricultura familiar passou a ter no governo federal. O principal programa do MDA é o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) criado em 1995, com o intuito de atender de forma diferenciada os pequenos produtores rurais que desenvolvem atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família, gerando renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária e que cresceu de forma considerável nos últimos 15 anos¹⁸⁶. Dentre os gastos com subsídios na política agrícola entre 1995 e 2009, cerca de 27,2% foram dedicados ao Pronaf¹⁸⁷.

Os gastos despendidos no Pronaf fazem parte da política agrícola de subsídios e subvenções. Ao analisarmos a evolução das principais rubricas da política agrícola desde 1995, vemos que o único gasto com crescimento sustentado e sem sofrer oscilações foi o do Pronaf. As outras políticas cujas competências são do MAPA, tomando decisões em conjunto com o MF e o MPOG, foram mais instáveis, principalmente as políticas de garantia de preços e equalização de juros¹⁸⁸.

No gráfico 12 estão os dados. As três principais rubricas da política agrícola foram o Pronaf, as políticas de sustentação de preço e as políticas de equalização de juros. Cada uma abocanhou, respectivamente 27,2%; 31,8%; e 34,6% do total de gastos com subsídios e subvenções agrícolas no período entre os anos de 1995 e 2008¹⁸⁹. A quarta maior rubrica foi os gastos com crédito rural que abocanhou 4,1% da política agrícola.

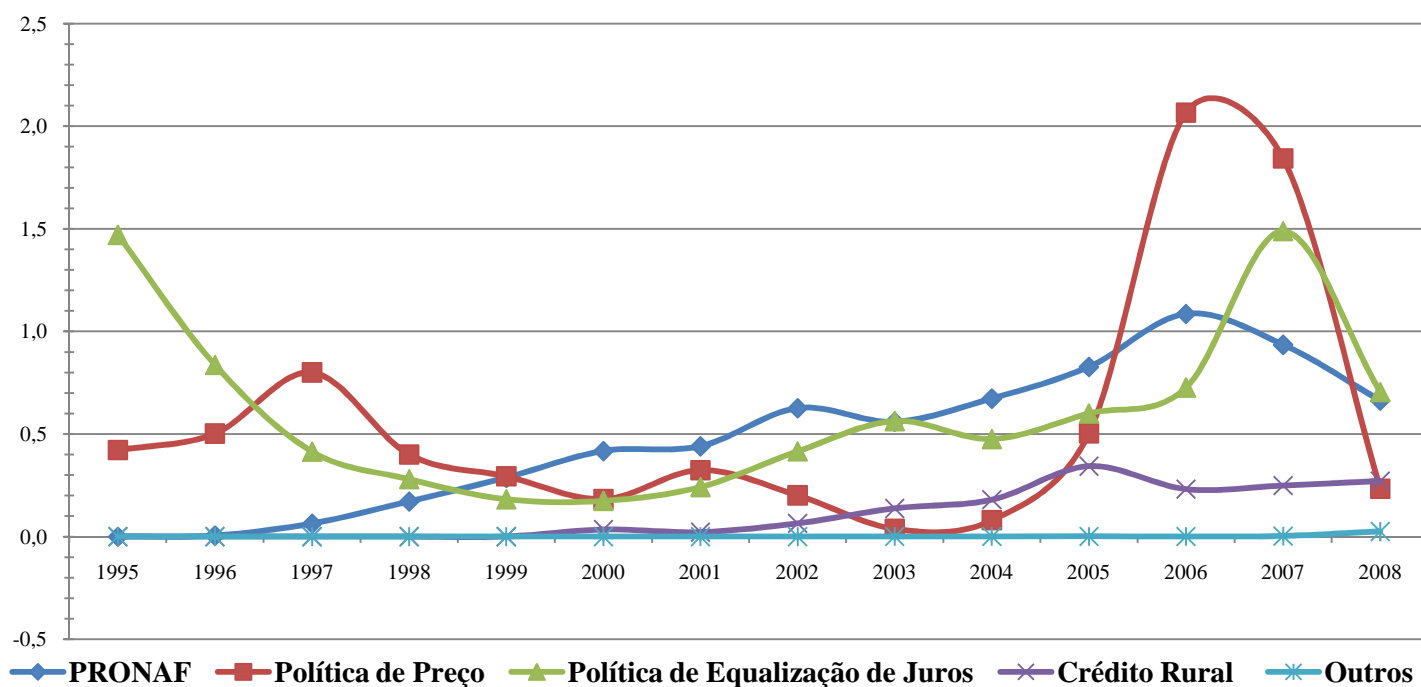
¹⁸⁶ O objetivo do programa é fortalecer as atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, integrando-o à cadeia de agronegócios e proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares. O argumento central da política é que os produtores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, não estariam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade. Pelo menos na etapa inicial do processo de acumulação, seus investimentos não seriam rentáveis nem viáveis se avaliados pela taxa de juros de mercado; seus rendimentos não seriam compatíveis nem suficientes para reembolsar empréstimos tomados em condições comerciais. (Guanziroli, 2007).

¹⁸⁷ No governo Cardoso foram dedicados ao Pronaf 11% dos recursos da política agrícola, enquanto no governo Lula esse número subiu para 32%.

¹⁸⁸ Lei nº 8.427 de 27 de maio de 1992 e posteriores alterações, que regem a política de concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.

¹⁸⁹ Do total de gastos com subvenções e subsídios econômicos durante todo o período entre 1995 e 2008, a política agrícola foi responsável por 66,5%.

Gráfico 12. Subvenções e Subsídios da Política Agrícola (em R\$ bilhões correntes)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do MPOG.

Este crescimento sustentado dos gastos do Pronaf é forte evidência sobre o fortalecimento do MDA dentro da administração pública federal. A principal política do ministério se consolidou, num processo iniciado ainda no governo Cardoso e acelerado no governo Lula, quando se tornou importante política pública do Governo Federal¹⁹⁰. Enquanto as outras políticas agrícolas foram instáveis, por razões que fogem ao escopo da pesquisa, o Pronaf teve seu fôlego orçamentário progressivamente aumentado, mesmo nas fases de aguda restrição fiscal na década de 1990, quando o fôlego orçamentário das outras políticas agrícolas citadas foi abalado.

Além do incremento orçamentário, o fortalecimento de uma política pública voltada para a agricultura familiar deu ao MDA uma oportunidade de estabelecer conexões com uma clientela que obteve grande espaço político no governo Lula, inclusive na política comercial, sobretudo em sua face negociada. A temática da agricultura familiar ganhou escopo dentro das preocupações prioritárias da Presidência da República e na definição da posição de negociação do Brasil na OMC com o sucesso da coalizão do G-20, tal como proposto por Ramanzini (2009a e 2009b).

Embora o MDA não possua claras competências que envolvam temas de comércio exterior, esta clientela baseada na agricultura familiar e no Pronaf é interessada e sensível às negociações comerciais. De acordo com os representantes desta clientela, a abertura dos mercados agrícolas defendida pelo agronegócio e encampada pelo MAPA tende a prejudicar a agricultura familiar,

¹⁹⁰ Inclusive está exposta entre os principais programas de desenvolvimento econômico no sítio da Presidência da República http://www.presidencia.gov.br/principais_programas/modelo_desenvolvimento/ (em 11/06/2010).

afetando a segurança alimentar das populações envolvidas com esta atividade econômica.

O próprio ministro do MDA Miguel Rosseto em artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, logo após a aprovação do Decreto 5.453/2005, defendeu as preocupações protecionistas do MDA em relação aos produtores de leite e de outras produções familiares:

“Hoje, uma das preocupações do MDA está nos subsídios para exportação de leite em pó oferecidos pela União Européia. Os incentivos deste tipo recebidos pelos produtores europeus alcançaram 1,7 bilhão de euros (R\$ 6,8 bilhões) no ano passado. Neste ano, o orçamento aprovado para o mesmo fim pela União Européia chegou a 1,2 bilhão de euros (R\$ 4,8 bilhões). São iniciativas que, aliadas a uma eventual redução de tarifas para importação, tornam-se capazes de determinar a ruína econômica de populações inteiras. Setor é responsável por 84% da produção da farinha de mandioca, 67% do feijão, 58% da carne e 52% do leite. A preocupação que o MDA tem em relação aos produtores de leite e derivados estende-se, igualmente, para outras áreas de atuação dos agricultores familiares, entre as quais as lavouras de milho e feijão. Se é fundamental abrir mercados para os produtos agrícolas do Brasil, não menos imprescindível é resguardar a produção nacional, procedimento ainda mais necessário no caso dos pequenos agricultores. Logo, a bandeira do livre comércio não pode ser brandida para extinguir ou fragilizar setores importantes da agricultura nacional e destroçar a economia”(Rosseto, 2005)¹⁹¹

O ingresso do MDA no mundo do comércio exterior se deu mediante o fortalecimento da temática da segurança alimentar e da proteção da agricultura familiar dentro do governo e da alteração nas posições brasileiras dentro negociações comerciais. O país assumiu uma postura mais complexa sobre as negociações agrícolas ao incluir junto à sua demanda ofensiva quanto aos produtos do agronegócio, uma postura preservacionista da agricultura familiar.

A postura do MDA no campo da política externa negociada foi requisitar proteção para os produtos familiares, argumentando que a abertura agrícola proposta em Doha poderia elevar as importações e deprimir preços de produtos como leite e derivados, feijão, arroz ou milho, que são fundamentais para a renda das 4,1 milhões de pequenos agricultores do país¹⁹².

A postura do MDA estava em consonância com o discurso do próprio presidente nos fóruns internacionais de combate à fome e à pobreza, quando foram reintroduzidos tópicos de segurança alimentar, desenvolvimento rural e agricultura familiar. Estes adquiriram relevância na formação da posição de negociação e foram incluídos na agenda de negociações composta pelas tratativas na esfera da OMC, ALCA, MERCOSUL e do acordo birregional com a União Européia.

Delgado (2007) comentou à respeito do processo de integração do MDA e da agricultura familiar nos debates sobre a agenda brasileira nas negociações comerciais de comércio:

¹⁹¹ Rosseto, Miguel. Direito reconhecido aos agricultores familiares. *Jornal Valor Econômico*. 14/06/2005. Disponível em: <http://www.valoreconomico.com.br/?show=indexx&time=1129258800>.

¹⁹² Landim, Raquel. País pode proteger agricultura familiar. *Valor Econômico*. 30/05/05. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br/pt/default.asp?actA=7&areaID=5&secaoID=7&artigoID=880&mesN=5&anoN=2005&paginaN=1#880>

“Embora a agenda negociadora brasileira continue refletindo basicamente os interesses do agronegócio, a posição adotada pelo primeiro Governo Lula, fortalecida pela existência do G20, conseguiu interromper negociações comerciais herdadas do governo anterior, cujos resultados poderiam ter sido muito danosos para o futuro do desenvolvimento brasileiro, como foi o caso da ALCA e do Acordo MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA. Ademais, a criação do G20 permitiu uma relativa abertura política da agenda das negociações comerciais agrícolas, com a consideração, mesmo que predominantemente defensiva, de temas como desenvolvimento rural e interesses da agricultura familiar. Essa abertura viabilizou uma importante experiência política de mobilização de organizações e de movimentos de agricultores familiares, de ONGs e do ministro e de técnicos do MDA, que tiveram reconhecida participação nas negociações da OMC em Cancun, da ALCA e do Acordo MERCOSUL – UNIÃO EUROPÉIA. Além do aprendizado que essa experiência trouxe para seus participantes, ela também representou uma ampliação das arenas de discussão e de decisão da política pública para a agricultura familiar e de dilatação da esfera pública acessível a seus representantes” .

Uma demonstração da maior abertura que o MDA receberia nas negociações comerciais durante o governo Lula foi a presença de seu ministro Miguel Rosseto na delegação brasileira que participou da Reunião Ministerial da OMC em Cancun ainda em 2003. A presença de Rosseto demonstrava que o Brasil não defendia apenas os interesses do agronegócio quando exigia maior abertura dos mercados dos países desenvolvidos, mas que também queria manter salvaguardas e mecanismos de proteção para alguns produtos agrícolas. Indicava-se assim uma aproximação entre o Brasil e seus aliados do G-20, consolidando uma alteração nas estratégias das negociações agrícolas com o balanceamento entre a liberalização e os interesses protecionistas¹⁹³.

Assim como o MDIC é o principal representante da indústria dentro da administração pública federal, o MDA acabou se tornando o representante da agricultura familiar e dos sindicatos e movimentos sociais do campo ligados a este público. Em entrevista à revista *Teoria e Debate* da Fundação Perseu Abramo, o ministro Miguel Rosseto comentou acerca das relações entre o ministério e os movimentos sociais do campo:

“Temos um profundo respeito para com todos os atores sociais do mundo rural. Desde o início da gestão, o MDA tem marcado sua atuação pelo diálogo com todos os segmentos do campo, tanto com os movimentos sociais como com as entidades representativas da agricultura patronal. A reforma agrária é uma demanda da sociedade, e não uma missão isolada de um ministério. Acreditamos que todos, à luz da lei, podem dar sua contribuição para que o campo brasileiro se torne definitivamente um espaço de produção, paz e justiça social”¹⁹⁴.

Grande parte da clientela do Pronaf é concentrada nos estados da região Sul do país, onde a

¹⁹³ Folha de São Paulo. Brasil vai levar ministro do Desenvolvimento Agrário para reunião da OMC. 04/09/2003. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/09/030904_rossetocb.shtml

¹⁹⁴ Revista Teoria e Debate. nº 55 - setembro/outubro/novembro de 2003. Dossiê Reforma Agrária. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/conteudo/debate-dossie-reforma-agraria-entrevista-com-miguel-rosseto>

agricultura em pequena propriedade é bastante difundida. Os ministros e secretários-executivos escolhidos para ocupar os principais cargos deste ministério possuíam fortes conexões com o estado do Rio Grande do Sul, onde a agricultura familiar é forte, tendo grande participação no Produto Interno Bruto Estadual¹⁹⁵. Desta forma, além do crescimento da capacidade de implementação de políticas, de seus recursos orçamentários e da importância das políticas para a agricultura familiar na estratégia política do governo, o MDA também se associou a uma clientela fortalecida no governo Lula, cujas lideranças possuem boa interlocução com os movimentos sociais do campo e com os sindicatos conectados à agricultura familiar e reforma agrária¹⁹⁶.

Os gestores do MDA foram indivíduos com conexões na administração do Partido dos Trabalhadores (PT) na prefeitura de Porto Alegre e no governo do Estado e com o movimento sindical. O primeiro ministro do MDA indicado por Lula, Miguel Soldatelli Rosseto (janeiro de 2003 a março de 2006), teve passagens na década de 1970 pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Leopoldo, é fundador do PT e foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Pólo Petroquímico de Triunfo. Posteriormente ingressou na Central Única dos Trabalhadores (CUT), onde foi responsável, entre 1992 e 1994, pelas discussões da central sobre o MERCOSUL. Foi também vice-governador do Rio Grande do Sul no governo de Olívio Dutra.

Já seu sucessor, o ministro Guilherme Cassel, que fora o secretário-executivo do MDA na gestão de Rosseto, também possui uma socialização profissional vinculada à administração pública sul-rio-grandense, tendo passagens nas Secretarias do Tesouro e da Fazenda do Rio Grande do Sul e foi subchefe da Casa Civil durante a gestão Olívio Dutra.

O MDA também estabeleceu fortes vínculos com a *Rede Brasileira pela Integração dos Povos* (Rebrip)¹⁹⁷. Esta aproximação significou a valorização das questões de segurança alimentar e nutricional e o empoderamento da agricultura familiar nas negociações comerciais.

“os canais de influência da REBRIP nas políticas do Estado, na área de negociações comerciais, não se limitam aos foros coordenados pelo Ministério das Relações Exteriores. O acesso por determinados grupos e organizações sociais membros da Rede a ministérios setoriais, tais como o do Desenvolvimento Agrário – responsável pelas posições relacionadas com os pequenos agricultores – é também usado para influenciar a posição dessas entidades estatais vis-à-vis as negociações, um processo que reflete o implementado no setor

¹⁹⁵ De acordo com dados de Faufh (2008), 50% do PIB sul-rio-grandense é decorrente das atividades agrícolas, sendo 27% oriundo da agricultura familiar e 23% da agricultura patronal.

¹⁹⁶ Entrevista com funcionário da Camex.

¹⁹⁷ A Rebrip é uma rede de ONGs, entidades sindicais e movimentos sociais destinada a acompanhar as negociações. Foi criada para propor alternativas de integração que combatam à lógica comercial de “liberalização neoliberal”. A rede é associada à Aliança Continental Social e teve sua origem nas negociações da ALCA e com as perspectivas acerca da Reunião Ministerial de Seattle da OMC. Nos meses que antecederam esta reunião, algumas ONGs e a CUT criaram a Rede OMC, que depois se incorporou à Rebrip. Após o fracasso de Seattle, a Rebrip se concentrou na ALCA. Com a paralisia desta, o lançamento da Rodada Doha e as negociações com a UE, o foco se diversificou, abrindo espaço para estes outros processos (Fernandes, 2009).

empresarial, envolvendo representantes do agronegócio, de um lado, e o Ministério da Agricultura, de outro. De acordo com um representante da REBRIP, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi introduzido ao mundo das negociações comerciais pela rede de ONGs e, subsequentemente, estruturou internamente um grupo de trabalho para discutir as questões da agricultura familiar presentes na agenda de negociações comerciais” (Veiga, 2005),

Embora a Rebrip tenha participado no governo Cardoso das instâncias de diálogo sobre as negociações comerciais internacionais em foros políticos como a Senalca, Seneuropa e GICI, tendo sido convidada pelo governo a debater propostas sobre agricultura familiar, foi somente no governo Lula que a rede começou a participar de maneira mais determinante nos foros destinados à formulação das posições de negociação, como os Grupos Interministeriais Temáticos. Na Reunião de Miami em 2003 as ONGs e sindicatos foram pela primeira vez formalmente incorporados à delegação oficial do Brasil (Fernandes, 2009).

De acordo com um representante da Rebrip, houve no governo Lula uma clara orientação da Presidência da República e do MRE para manter um diálogo permanente com a Rebrip, com as organizações a ela filiadas e com o próprio MDA. A política se tornou mais acessível, o que reflete não somente acesso a canais formais e informais de informação e influência, mas também convergência entre políticas e diretrizes das estratégias de negociação do Governo Lula e aquelas apoiadas pelas entidades que constituem a Rede Brasileira pela Integração dos Povos.

“Além disso, os canais informais, não institucionalizados, de interlocução e a relação direta entre os ministérios setoriais e suas “clientelas” (em geral também setoriais) ganharam maior relevância. Os setores do agronegócio beneficiaram-se cada vez mais de seus canais de interlocução com o Ministério da Agricultura, ao passo que as ONGs vinculadas à agricultura familiar recorriam cada vez mais ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, e os setores industriais que concorriam com as importações procuravam apoio para suas posições nos escalões intermediários do Ministério da Indústria”. (Veiga, 2005).

A entrada do MDA na Camex foi concomitante à publicação pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) do documento *“Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas Negociações Internacionais integradas pelo Brasil”¹⁹⁸* elaborado pelo *Grupo de Trabalho sobre Negociações Internacionais* composto por representantes do MRE, MDA, MDS¹⁹⁹, MAPA, Secretaria Geral da Presidência, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura e entidades convidadas como Oxfam, Action Aid-Brasil e Rebrip entre outros.

Segundo Boletim da Rebrip, o documento apresentava conceitos e diretrizes de segurança

¹⁹⁸ Disponível em:

www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Tema/IndicadoresMoni/Negoc%2520Internac%2520Consea%2520maio05.pdf

¹⁹⁹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

alimentar e nutricional (SAN), definindo uma lista de produtos sensíveis à segurança alimentar e tratava de questões como política de desenvolvimento rural e sustentável e fortalecimento da agricultura familiar²⁰⁰. O relatório explicitava duas visões diferentes entre o MAPA e o MDA e buscava incorporá-las nas posições tomadas para as negociações internacionais em que o Brasil estava envolvido, sobretudo, na Reunião Ministerial de Hong Kong em dezembro de 2005.

O Consea definia os objetivos deste documento como:

“O conteúdo do referido documento recebeu aprovação unânime dos integrantes do Consea. Nossa expectativa é que as sugestões nele contidas sejam levadas em conta na definição da posição negociadora do Governo Brasileiro. Nossas preocupações concentram-se no estabelecimento de disciplinas precisas, eficazes e operativas para todas as disposições sobre tratamento especial e diferenciado, em particular quanto à categoria produtos especiais e ao mecanismo de salvaguarda especial. Trata-se de cumprir o mandato estabelecido no acordo-quadro de Julho de 2004, bem como de observar o acordado na Declaração Ministerial de Nova Déli. Nesta declaração, o G-20, presidido por Brasil e Índia, enfatizou serem o mecanismo de salvaguarda especial e os "produtos especiais" partes integrais do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Nesses termos, reafirmamos a expectativa do Consea de que as referidas disciplinas sejam desenvolvidas de modo a identificar os produtos especiais à luz do enfoque da segurança alimentar e nutricional, ao lado de operacionalizar e tornar efetivo o mecanismo da salvaguarda especial” (Consea, 2005a)²⁰¹.

O próprio documento definia seu escopo:

“As sugestões contidas no presente documento visam, também, contribuir para outras iniciativas nacionais e internacionais de incorporação da SAN nas negociações internacionais. Registre-se, contudo, a existência de questionamentos quanto à possibilidade de o formato e as orientações dos acordos comerciais promovidos pela OMC contemplarem as preocupações de soberania e segurança alimentar nos termos adiante definidos” (Consea, 2005b).

E registrava o dissenso do MAPA em relação à incorporação dos temas de segurança alimentar e nutricional e questões da agricultura familiar no escopo de preocupações da política comercial negociada brasileira, embora este ministério também tivesse aprovado o documento:

“Seguindo procedimento adotado pelo CONSEA, o documento registra as proposições sobre as quais não se chegou a uma formulação consensual, de modo a que todas elas sejam encaminhadas para apreciação pelo Governo Brasileiro. O principal dissenso foi manifestado pela representação do MAPA, segundo a qual o presente documento adota enfoque distinto daquele que constitui a base da posição negociadora do Brasil no âmbito das negociações ao amparo da Rodada Doha. Por se tratar de uma discordância com o próprio enfoque do documento, o posicionamento do MAPA foi destacado nas partes correspondentes” (Consea, 2005b).

²⁰⁰ Boletim Rebrip. Junho / 2005. Nº 2. Disponível em: <http://www.rebrip.org.br/rebrip/pagina.php?id=692>

²⁰¹ Exposição de motivos nº 019-2005/CONSEA – sobre negociações internacionais visando a Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio – OMC, a ser realizada em Hong Kong, em dezembro de 2005.

Diante desta gama de fatos e evidências, concluí-se que a entrada do MDA na Camex não deve ser atribuída às manobras realizadas pelo MRE para a acomodação de posições menos liberalizantes dentro da sua plenária principal. Há na verdade um processo de fortalecimento de uma política pública específica (bastante sensível às decisões que estão em discussão na arena multilateral de comércio e detentora de uma clientela fortalecida) e mudanças nas prioridades do governo que geraram consequências importantes para a temática da política comercial agrícola. A entrada do MDA na Camex foi, portanto, uma decorrência natural desse processo, sendo apenas mais um passo no fortalecimento das instituições relacionadas com a agricultura familiar e segurança alimentar.

Por outro lado, esta decisão é suscetível ao conflito burocrático, pois significa o compartilhamento de um espaço importante de poder com mais um ministério, o que naturalmente pode levantar objeções e resistências por parte das outras burocracias já participantes. Contudo, não foi diagnosticado em nenhum momento da pesquisa a existência de conflitos que tenha a permeado. Mesmo a Agricultura, que foi a grande prejudicada, não se manifestou de forma aguda²⁰².

A razão que pode estar por trás desta mudança assaz pacífica é uma atuação contundente da Casa Civil como interlocutora da Presidência da República. A Casa Civil seria a origem política do projeto, o que permitiu a superação e contorno de eventuais resistências por meio da *imposição burocrática*²⁰³. A ação da Casa Civil é afinada politicamente às prioridades presidenciais, o que lhe permite minar e minimizar potenciais conflitos, premiando o MDA, cuja posição mais preocupada com as sensibilidades da agricultura familiar numa eventual abertura de mercados agrícolas se aproximava das preocupações alimentares trazidas pela Presidência.

Em outras palavras, a reforma institucional foi orientada pela delegação presidencial à uma burocracia de natureza eminentemente política, beneficiando um ministério que acolhia proposições e preferências do Palácio do Planalto.

A defesa da agricultura familiar e da segurança nutricional foi uma das primeiras temáticas priorizadas por Lula em seus primeiros dias de governo. No primeiro mês de seu governo, ainda em janeiro de 2003, foi recriado e instalado no Palácio do Planalto como órgão de assessoramento da Presidência da República o Consea para ser um instrumento de articulação na

²⁰² Em todas as etapas da pesquisa, incluindo revisão da literatura especializada, artigos acadêmicos e não acadêmicos, reportagens veiculadas nas mídias, documentos e textos de discussão produzidos pelos ministérios e outros órgãos governamentais, *positions papers* produzidos por pesquisadores, atores e centros de pesquisa voltados para a temática, outros materiais documentais encontrados e entrevistas realizadas com os atores, não encontramos nenhum indício que tenha havido resistências por parte de outras burocracias à entrada do MDA na Camex.

²⁰³ Esta nossa hipótese foi confirmada por um ex-assessor especial da Camex que esteve presente na agência no momento desta reforma e nos informou que a entrada no MDA na Camex foi resultado de uma *violenta pressão* por parte do então ministro José Dirceu.

proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição e que seria a instituição coordenadora do programa *Fome Zero*, criado para o combate à fome²⁰⁴.

No discurso de lançamento institucional do programa *Fome Zero* e instalação do Consea Palácio do Planalto em 30 janeiro de 2003, o próprio Presidente estabelece uma relação direta entre a priorização do combate à fome e a agricultura familiar²⁰⁵:

“Projeto Fome Zero combina, de um modo novo, o emergencial com o estrutural. É preciso dar o peixe e ensinar a pescar. Ensinar a pescar é criar empregos nas regiões onde hoje existe fome e pobreza. Ensinar a pescar significa melhorar as condições de vida da população. Ensinar a pescar é dar ao povo uma educação de qualidade. É saúde digna. É salário e renda. Ensinar a pescar é fazer a reforma agrária. É incentivar a agricultura familiar. É estimular o cooperativismo, o micro crédito e a alfabetização” (Lula, 2003).

Diante destes fatos, fica evidente que o crescimento da importância da temática da agricultura familiar na Camex, ocorrida por meio da introdução do MDA no Conselho de Ministros, não é decorrente das necessidades de redução da ofensividade agrícola brasileira ao articular uma coalizão com um governo protecionista nos mercados agrícolas como a Índia, mas sim do fortalecimento das preocupações da Presidência da República com esta temática.

A entrada do MDA foi mais um passo no fortalecimento das instituições relacionadas com a agricultura familiar e segurança alimentar. Esse processo teve início nos primeiros meses do governo com a criação do Consea dentro da estrutura do Palácio do Planalto e com a promoção de programas de combate a fome como o *Fome Zero*²⁰⁶, que foi modificado, tendo como principal eixo a partir de outubro de 2003 o programa *Bolsa Família*.

Outra característica importante do processo de entrada do MDA na Camex sublinhada nas entrevistas é a grande interlocução entre o ministério e o partido do presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT). Os dois ministros nomeados para o MDA, Miguel Rosseto e Guilherme Cassel, são políticos com vínculos fortes com PT, sobretudo o primeiro, que era o titular do ministério quando da sua entrada no Conselho de Ministros e é um dos fundadores do partido. Essa vinculação entre MDA e PT foi outro grande recurso de poder que, segundo funcionário da

²⁰⁴ Embora o programa *Fome Zero* não tenha tido grandes resultados, ele demonstra uma preocupação da Presidência com a questão das políticas para a fome e segurança alimentar desde os primeiros passos do governo. Uma evidência importante do papel do Consea neste programa é que sua instalação no Palácio do Planalto foi realizada na mesma cerimônia na qual o Presidente lançou o *Fome Zero*. O Consea foi composto por 62 conselheiros, nomeados pelo presidente, sendo 13 ministros de Estado, 11 observadores e 38 representantes da sociedade civil. Além disso, o *Fome Zero* definiu como público potencial de suas propostas estruturais e emergenciais, cerca de 46 milhões de brasileiros que dispõem de menos de um dólar per capita/dia para sobreviver.

²⁰⁵ Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/especiais/news/38554/>

²⁰⁶ Uma demonstração clara da importância da temática da *Fome* dentro do governo Lula é que o primeiro tema tratado em seu discurso de posse em 01 de janeiro de 2003 foi justamente a proposição de um grande mutirão contra a fome. A palavra fome foi citada 13 vezes durante esse discurso, sendo a 8ª palavra mais citada. Esteve atrás apenas de: Brasil, país, nacional, social, desenvolvimento, povo e todos.

Camex, permitiu a introdução do MDA na Camex.

Por fim, apesar do fortalecimento desta política e do próprio MDA fazer parte das prioridades trazidas pela Presidência da República no novo governo, não houve um maior envolvimento por parte da Presidente da República na Camex. Diferentemente do presidente Cardoso que chegou a participar de algumas reuniões da Camex, o presidente Lula não participou de nenhuma. Não é possível qualificarmos a entrada do MDA como uma situação de imposição presidencial, mas sim uma situação de *imposição burocrática*, por parte de uma burocracia com grande poder de persuasão sobre os outros ministérios por ser o representante da Presidência dentro da administração pública e de uma burocracia fortalecida e favorecida durante todo o governo Lula.

A redução do *status* simbólico da Camex.

Como último ponto de análise, nos resta estudar as últimas mudanças institucionais relevantes que foram feitas durante o governo Lula sobre a Camex. Das reformas expostas no Quadro 10, falta analisar de forma mais pormenorizada apenas as alterações nas formas de convocação e representação dentro do Conselho de Ministros realizadas pelos Decretos 5.398 de 2005 e 6.547 de 2008.

O primeiro decreto estabeleceu um quórum mínimo dentro do Conselho de Ministros. Foi incluído o parágrafo 6º no artigo 4º do Decreto 4.732 de 2003, que dispõe sobre a Camex. Nesta inclusão foi definido que as reuniões do Conselho de Ministros somente poderiam ser realizadas com a presença de pelo menos quatro membros titulares entre os setes que o compõem: Casa Civil, MDIC, MRE, MPOG, MF, MAPA e MDA (a partir de junho de 2005). O segundo decreto alterou este mesmo parágrafo, instituindo que a reunião do Conselho de Ministros poderá ser realizada com a participação de pelo menos quatro ministros ou secretários-executivos dos respectivos ministérios.

A última alteração realizada de 2008 transformou o Conselho de Ministros da Camex num conselho que pode ser realizado com a presença dos secretários-executivos de cada ministério, simbolizando uma diminuição do *status* da plenária principal da Camex, que deixou de ser um órgão exclusivamente de primeiro escalão dentro da administração pública federal²⁰⁷.

De acordo com as informações que obtivemos com funcionários da Camex, estas mudanças tiveram como pano de fundo as necessidades do trabalho rotineiro da agência. Estas duas

²⁰⁷ Sublinhamos mais uma vez que o não acesso aos dados à respeito das reuniões do Conselho de Ministros não nos permitiu ver qual foi o efeito real desta alteração. Isto é, não pudemos avaliar de forma precisa se a partir do Decreto 6.546 os ministérios se fizeram representar por meio de seus secretários-executivos e não mais por seus ministros.

reformas foram feitas com o objetivo de facilitar o agendamento das reuniões do Conselho de Ministros, pois haveria um certo grau de dificuldade em organizar uma reunião que envolve a presença de sete importantes ministros de estado.

Esta justificativa, embora tenha certo grau de razoabilidade, ilumina um pouco nossas preocupações à respeito do *status* institucional-simbólico que a Camex ocupa hoje dentro da administração pública federal brasileira. Caso esta decisão tenha sido tomada devido às dificuldades em conciliar as agendas dos diversos ministros, fica nítido que a plenária da Camex deixou de ser um órgão de primeiro nível no jogo político ministerial. Se ela tivesse preservado a capacidade convocatória que desenvolvera na época em que foi sediada na Casa Civil, dentro do próprio Palácio do Planalto, não haveria a necessidade de se reformular seu regulamento, pois os ministros priorizariam as suas reuniões.

As alterações nas formas de representação dos ministros dentro do Conselho de Ministros têm um peso simbólico muito grande. Representam de maneira cabal a fragilização da Camex como instituição coordenadora do comércio exterior brasileiro. Este diagnóstico se torna mais forte se levarmos em conta outra informação que nos foi relatada sobre a participação do Ministério da Fazenda na Camex.

Segundo um dos entrevistados, os ministros da Fazenda durante o governo Lula não foram frequentadores assíduos da Camex (mais uma vez sublinhamos que devido ao fato de que não tivemos acesso às atas, relatórios de gestão e presença do Conselho de Ministros, não pudemos comprovar a veracidade destas informações), demonstrando uma clara diminuição do *status* político da agência. O desdém por parte dos chefes do principal ministério da administração pública federal significa um grande desprestígio para uma instituição desenhada para ser a coordenadora de uma importante política pública.

O Decreto 6.546 de 2008 foi consequência natural do processo de fragilização do *status* institucional da Camex. A Câmara foi perdendo a sua capacidade de coordenação sobre os grandes temas do comércio exterior a partir da transferência do seu *locus* físico e institucional da Casa Civil para o Ministério do Desenvolvimento. Após esta alteração, a Camex foi se resumindo a assuntos menores, como as políticas de promoção à exportação, administração das medidas de defesa comercial, dos *ex-tarifários*, da lista de exceções à Tarifa Externa Comum do MERCOSUL e de facilitação de comércio.

O sentido do termo *assuntos menores* não quer dizer que estes temas não sejam importantes, mas que a sua abrangência é menor e mais específica. Não há um processo de reflexão sobre todo o comércio exterior brasileiro, mas sim, decisões a respeito de certos assuntos pontuais, que deveriam ser competência de divisões de um ministério e não de uma instituição desenhada

como fórum de coordenação supraministerial de uma política pública de tão amplo alcance e de tantas interfaces como o comércio exterior.

A primeira versão da Camex permitia o planejamento de longo prazo sobre o comércio exterior, com a avaliação das grandes necessidades e dificuldades que precisavam ser enfrentadas. Já a segunda versão da Camex criada com as reformas de 1999 e 2000 e consolidada nesta última década se transformou numa agência com capacidade de operacionalização imediata de certos temas dentro da política comercial e coordenação técnica de assuntos imediatos, mas sem ser capaz de coordenar o longo prazo do comércio exterior brasileiro.

Alguns entrevistados advogaram a interpretação de que quando a Camex esteve na esfera da Casa Civil, ela funcionou como uma espécie de *think-tank* governamental para se reconstruir o comércio exterior brasileiro. De acordo com esta leitura, o período entre 1995 e 1999 foi marcado por uma grande capacidade criativa. Entre as principais medidas criadas neste período, destaca-se a criação da Apex, da SBCE e do PEE e o fortalecimento do PROEX.

Por fim, uma última questão relevante a respeito da fragilidade institucional da Camex é que toda a sua institucionalidade foi construída por meio de decretos presidenciais e não pela promulgação de leis aprovadas no Poder Legislativo. Esta é uma flagrante diferença entre o modelo Camex e o modelo anterior organizado em torno da Cacex. O arcabouço administrativo da era Cacex, que tinha como núcleos coordenadores do comércio exterior a própria Cacex e o Concex foram construído por meio da criação de leis e não de decretos. Esta diferença trás mais instabilidade para o modelo institucional da era Camex, pois é extremamente suscetível a pequenas alterações nos humores dos membros do Poder Executivo. Todas as decisões à respeito da institucionalidade da Camex foram tomadas dentro da própria esfera do Poder Executivo, sem que o processo decisório tenha sido aberto de maneira formal para a participação do Poder Legislativo e a consolidação da institucionalidade do comércio exterior em Leis Ordinárias.

CAPÍTULO 4.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste último e conclusivo capítulo tentaremos reunir e resumir os achados empíricos do *Capítulo 3* e compará-los com as proposições teóricas feitas no *Capítulo 2*. Pretendemos analisar o quanto do quadro teórico elaborado é realmente capaz de elucidar e explicar a evolução institucional da política comercial brasileira. Também observaremos quais foram os principais problemas e dificuldades apresentados e proporemos algumas soluções para estas questões visando a utilização da abordagem político burocrática para a análise de outras políticas. Por fim, também concluiremos com os principais argumentos que encadeiam a análise feita sobre a evolução institucional da política comercial brasileira ao longo das duas últimas décadas.

A evolução institucional do arcabouço de coordenação da política comercial no pós-abertura não foi caracterizada unicamente por processos decisórios marcados pelo conflito burocrático. Apesar da natureza do atual comércio exterior brasileiro ser complexa e de caráter multifacetado, envolvendo diversos ministérios, numa gama razoavelmente grande de temas e disciplinas, que vão desde questões como a avaliação do impacto de uma nova abertura comercial na agricultura familiar a outras como o processo de formação da posição de negociação comercial e a decisão sobre *ex-tarifários*. Grande parte das mudanças acontecidas no pós-abertura sobre o arcabouço institucional de coordenação do comércio exterior foi realizada por meio da ação de burocracias firmemente apoiadas em prioridades decididas no âmbito da Presidência da República, ainda que em nenhum momento ao longo dos vinte últimos anos seja possível encontrar evidências de um alto envolvimento presidencial efetivo na temática da institucionalidade do comércio exterior.

O único momento em que o conflito burocrático permeou de maneira contundente as decisões institucionais realizadas foram as três reformas feitas no 2º mandato do presidente Cardoso, que fortaleceram o recém formado Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e a própria Câmara de Comércio Exterior. Os conflitos burocráticos neste momento tiveram origem na busca por maior influência dos burocratas envolvidos com o processo decisório do plano de estabilização e da política econômica global do governo Cardoso.

A política econômica neste governo foi tomada por um grande *conflito burocrático* que atravessou várias instituições²⁰⁸ e dividiu os auxiliares econômicos do presidente em *desenvolvimentistas*, cujos principais líderes formaram a equipe econômica paralela em 1998 e os *monetaristas*, abrigados no Ministério da Fazenda e no Banco Central e que comandaram ao

²⁰⁸ Embora os grandes abrigos institucionais destas duas correntes tenham sido o MDIC para os *desenvolvimentistas* e o Ministério da Fazenda para os *monetaristas*.

longo dos oito anos do governo Cardoso as principais diretrizes da política econômica centrada na estabilização monetária e na aplicação de medidas horizontais na política industrial.

Os conflitos que poderiam ter surgido nas outras reformas institucionais realizadas foram minados e minimizados pela ação dominante de certas burocracias interessadas e afinadas com a Presidência da República. Os processos decisórios foram na maior parte das vezes resultados da *imposição burocrática* das preferências de certas burocracias que eram mais próximas da agenda presidencial e conseguiram influenciar as decisões sobre reformas administrativas, criando instituições que se tornavam mais estáveis (pelo menos durante o mesmo governo) que a institucionalidade em transformação do 2º mandato de Cardoso.

A primeira reforma estudada, a abertura comercial e a concomitante ampla reforma administrativa sobre a institucionalidade do comércio exterior, foi um processo típico de *imposição burocrática*. Uma burocracia poderosa conseguiu concluir uma reforma extremamente prejudicial às burocracias fortes e enraizadas no aparato da administração pública federal desenvolvimentista e possuidoras de posições sensíveis e contrárias à política comercial (e mesmo ao modelo de desenvolvimento) proposta pela Presidência.

As agências prejudicadas pela reforma administrativa da abertura comercial eram as fortes burocracias do CPA e da Cacex, que estavam solidamente estabelecidas dentro da administração pública federal. A reforma só foi possível porque foi criada uma burocracia muito mais poderosa que todas as outras dentro do governo: a equipe econômica nomeada por Collor para chefiar o seu programa de estabilização. Esta equipe foi capaz de impor suas preferências às outras burocracias ao ser apoiada de maneira inequívoca pelo Chefe de Governo, que delegava a ela todos seus recursos para a formulação e implementação do plano de estabilização econômica.

Mesmo estas alterações apresentando enormes custos para as duas agências desenvolvimentistas em termos de seus recursos humanos e financeiros disponíveis, redução de seu *status* dentro da administração pública e redução do seu rol de competências e autonomia decisória, não foi possível resistir ao rolo compressor da equipe comandada pela ministra Zélia Cardoso de Mello. Por mais que a Cacex fosse uma burocracia bem estruturada dentro da administração pública, com uma clientela forte e comprometida com suas políticas, possuindo recursos humanos e financeiros disponíveis e detentora de grande expertise na administração dos temas de comércio exterior, ela não foi capaz de impor uma solução de compromisso.

A própria institucionalidade desenhada no governo Collor, cuja característica principal era o alto grau de hierarquização de todas as burocracias relacionadas com a política econômica dentro do super-Ministério da Economia, Fazenda e Planificação (MEFP), fora realizada para suprimir as resistências burocráticas das agências que estivessem consideravelmente envolvidas com as

políticas econômicas herdadas do modelo de desenvolvimento por substituição de importações.

Entre estes potenciais focos de resistência à política econômica de cunho liberal proposta por Collor, que tinha como prioridade em sua agenda de comércio exterior a abertura, estava a burocracia da Cacex. Esta última fora um grande constrangimento às tentativas realizadas na década de 1980 de reformar a política aduaneira. A readequação e modernização da estrutura de proteção comercial teriam como consequência imediata a redução da capacidade da Cacex de coordenar a política comercial por meio de medidas administrativas.

Com a decisão de extinguir a Cacex, o governo pretendeu abdicar da possibilidade que burocracias criadas dentro da mentalidade desenvolvimentista pudessem implementar políticas de comércio exterior baseadas em controles administrativos e estímulos *ad hoc* sobre os fluxos comerciais. Sinalizando, portanto, que o caminho rumo à liberalização seria irreversível e que era imperativa a adaptação da sociedade aos novos condicionantes políticos e econômicos, não havendo espaço para que a inércia burocrática afetasse o andamento do plano de estabilização.

Além de extinguir as principais instituições que desenvolveram a política comercial desenvolvimentistas, as reformas administrativas resultaram na eliminação dos canais de participação do setor privado e na centralização das decisões nas mãos dos poucos economistas que compunham a equipe da ministra. A centralização das decisões em uma instância decisória e hierarquicamente superior foi essencial para conter os focos de oposição à liberalização.

Após o fim do governo Collor, a estrutura altamente hierárquica e centralizada no MEFP foi desfeita e iniciou-se um processo de pulverização institucional do comércio exterior. O MEFP foi desmembrado, retornando à formatação ministerial anterior, embora a institucionalidade da política comercial não tenha retornado ao seu modelo anterior. Aquilo que restara da Cacex e do CPA não voltou à estrutura do Ministério da Fazenda, mas sim ao novo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). A Secretaria de Comércio Exterior (Secex) foi alocada na órbita deste novo ministério com a competência para a operacionalização das políticas mais tradicionais de comércio exterior, herdando a burocracia especializada da Cacex.

O que sobrou da era Cacex após o vendaval da abertura foi um arcabouço institucional pulverizado, com sobreposição e partilha de competências e ausente de organismo coordenador das ações dos diversos ministérios e agências estatais envolvidas na atividade de comércio exterior. A formulação da política comercial ficou dividida entre os principais ministérios envolvidos com a política econômica. Nestas condições era natural a emergência de um ambiente de *conflitos burocráticos* entre os ministérios envolvidos e que compartilhavam de competências sobre-postas. A possibilidade de surgimento de conflitos aumentava ainda mais se levarmos em conta o fato de que a política comercial não era uma prioridade no governo Franco. Toda atenção

política era destinada para o problema da estabilidade monetária e da estagnação econômica. A inflação inercial afligia a economia nacional, impedindo que os usais instrumentos monetários e fiscais servissem para debelar à inflação e promover o crescimento econômico.

Diante deste quadro de desorganização e sobreposição institucional e buscando superá-lo, foi criada no governo Cardoso a Câmara de Comércio Exterior (Camex), vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República e no âmbito da Casa Civil. A Câmara foi montada como um foro consultivo de discussão e consolidação das posições dos diferentes ministérios envolvidos com os temas do comércio exterior, servindo como um ponto focal de diálogo intra-burocrático, além de ter a incumbência de definir as diretrizes e orientar as políticas de promoção às exportações, defesa comercial e as negociações comerciais.

Esta alteração não encontrou grandes resistências. Não ameaçava as competências e responsabilidades de nenhum ministério. A primeira Camex foi desenhada como fórum de articulação política em alto nível e sem capacidade de operacionalização e implementação das políticas decididas dentro de sua plenária. Ao estar localizada no Palácio do Planalto e ser presidida pelo Chefe da Casa Civil, a Camex apresentava-se como o fórum presidencial de articulação do comércio exterior, possuindo a simbologia e o poder de convocação da Presidência da República. Esta simbologia foi fundamental para que as articulações acordadas na Camex fossem cumpridas pelos ministérios, mesmo na ausência de instrumentos institucionais obrigatórios.

No entanto, ao longo do governo Cardoso iniciou-se um processo de divisão interna da equipe econômica do governo, que foi tomando corpo com a aproximação do 2º mandato. Em 1998 surgiu uma equipe econômica paralela, liderada por Luis Carlos Mendonça de Barros, que propunha novos rumos à política econômica excessivamente conservadora e focada na estabilização monetária defendida pelo ministro da Fazenda Pedro Malan e pelos presidentes do Banco Central Gustavo Loyola e Gustavo Franco.

Entre os inúmeros projetos desenhados por esta equipe paralela para o 2º mandato, uma das propostas foi a criação de um Ministério da Produção que englobaria e fortaleceria o MICT e cuja perna no comércio exterior seria a própria Camex. A tarefa do novo ministério seria formular uma política industrial ativa, com ampla utilização de instrumentos microeconômicos e setoriais que fossem capazes de fazer frente aos desafios decorrentes das crises financeiras do final dos anos 1990 sem afetar a estabilidade monetária alcançada pelo Plano Real, o principal ativo político do presidente Cardoso.

A consequência institucional imediata foi a criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Ele se apresentou como um ministério mais robusto ao incorporar

o BNDES e depois a Camex, o que lhe permitiu enfrentar, ainda que em posição de inferioridade, o poderoso Ministério da Fazenda. O MDIC tinha como função fazer o pensamento crítico interno às posições liberais e essencialmente centrada na manutenção da estabilidade monetária e na aplicação de políticas industriais horizontais pela equipe econômica fazendária.

Este fortalecimento do MDIC traria um grau maior de dinamismo à política econômica e criava um abrigo institucional mais forte aos *desenvolvimentistas*. Esse processo de fortalecimento do corpo opositor à política econômica da Fazenda dentro do próprio governo teve como principal consequência para a institucionalidade do comércio exterior a primeira grande reforma na Camex: sua transferência da Casa Civil para o MDIC.

Com a ida da Camex para este ministério, o MDIC se fortaleceu e se transformou no responsável burocrático pela política de comércio exterior. No entanto, as atividades do MDIC teriam que respeitar as competências e prioridades da Fazenda e do MRE. As indicações sobre a preservação das competências do MRE e da Fazenda deixavam claro que a alocação da Camex no MDIC era potencialmente conflituosa.

Com o desenrolar dos fatos, o potencial conflito entre a Fazenda e Desenvolvimento tomou corpo, sobretudo durante a gestão de Alcides Lopes Tápias no MDIC e de Roberto Giannetti da Fonseca na Camex, iniciando-se um período de agudo enfrentamento entre os dois principais ministérios econômicos do governo. Neste conflito a Camex esteve ao lado do MDIC, o que culminou com as duas reformas de 2001, que mesmo antagônicas, definiram o arcabouço institucional sobre o qual o comércio exterior brasileiro é organizado e coordenado até hoje.

A característica mais profunda deste processo de reformas realizadas no 2º mandato de Cardoso é que seu resultado final não foi idealizado por nenhum dos participantes do processo decisório. O resultado foi o vetor resultante da barganha e compromisso entre os atores estatais-chaves do Ministério da Fazenda, do Desenvolvimento e de outros ministérios membros do Conselho de Ministros da Camex e envolvidos com temas conexos ao comércio exterior.

As reformas decorrentes deste intrincado jogo de barganha, acomodação e compromisso entre os atores situados nas posições-chaves do Poder Executivo (que nem sempre possuem objetivos e métodos convergentes) teve como consequência a formação de equilíbrio instáveis e suscetíveis a alterações decorrentes dos embates entre os ministérios. Em menos de três anos aconteceram três relevantes reformas e em sentidos distintos.

A dinâmica das alterações na correlação de forças geravam alterações no equilíbrio entre os principais ministérios. A primeira mudança, a transferência da Camex para o MDIC, foi realizada com o objetivo de fortalecer este ministério como um ator importante na política

econômica do governo. Já a segunda reforma, que deu as competências para a Camex tomar decisões obrigatórias em alguns temas importantes como a política de defesa comercial e sobre as alíquotas da política aduaneira, teve como objetivo fortalecer a própria instituição Camex, que saíra enfraquecida da primeira reforma ao perder o poder de convocação existente na Casa Civil. Por fim, a terceira reforma teve como intuito reduzir o escopo da Camex, já durante a gestão de Sérgio Amaral, que fora nomeado como ministro do Desenvolvimento para reduzir os atritos que haviam se avolumado de forma bastante aguda nos anos de 1999, 2000 e 2001 entre os membros da Fazenda e os membros do MDIC.

O projeto de uma Câmara de Comércio Exterior que coordenasse o comércio exterior em alto nível dentro de um ministério ordinário e setorial como o MDIC não foi o projeto idealizado por nenhum dos atores interessados em ampliar a capacidade de coordenação e interlocução do comércio exterior brasileiro. A presença da Camex no MDIC foi fruto de um amplo e complexo processo de intermediação de interesses entre o Ministério da Fazenda e os ministérios defensores de ações mais incisivas e que estimulassem mais seletivamente a produção nacional. O primeiro era defensor de uma política econômica voltada para a estabilização monetária e sucesso do Plano Real, principal ativo político do governo Cardoso e os últimos queriam políticas que aumentassem e estimulassem o crescimento econômico e as exportações como solução à crise econômica na qual o país estava imerso (decorrente do contexto macroeconômico instável enfrentado) no 2º mandato do governo Cardoso.

Por fim, no governo Lula as principais linhas estruturantes da institucionalidade da Camex foram mantidas, embora algumas reformas importantes como a ampliação do Gecex e a incorporação do MDA ao Conselho de Ministros tenha sido realizadas. Estas alterações não foram fruto da competição e conflito entre ministérios em busca da ocupação de espaços vazios ou em formação e nem tiveram impactos fundamentais sobre o arcabouço institucional do comércio exterior como as mudanças realizadas nos governos anteriores.

As principais reformas foram consequências naturais dos processos de consolidação institucional e de crescimento da tessitura burocrática da Camex ou foram decorrentes de decisões políticas por parte do Chefe da Casa Civil José Dirceu, que atuava frente aos outros ministros como o primeiro representante da Presidência dentro da administração pública federal, inserindo novos nuances dentro da estrutura institucional do comércio exterior de acordo com o programa de governo trazido pela Presidência da República.

Diante desta rápida recapitulação dos processos de reformas sobre a institucionalidade da política comercial brasileira no pós-abertura, observamos que a nossa primeira proposição de pesquisa, na qual propusemos que as mudanças institucionais em ambientes burocráticos

conflituosos tenderiam a formar agências institucionalmente instáveis no curto prazo, é verdadeira. Apesar de ser insuficiente para explicar toda a dinâmica institucional ocorrida ao longo dos últimos vinte anos no arcabouço administrativo de coordenação do comércio exterior.

As situações na qual encontramos *conflitos burocráticos*, tal como definimos no *Capítulo 2*, quando o nível de envolvimento presidencial efetivo e o diferencial de poder entre as burocracias foram baixos e houve divergências de interesses entre as burocracias envolvidas, foram efetivamente momentos de grande instabilidade na institucionalidade de coordenação do comércio exterior brasileiro. O 2º mandato do governo Cardoso, que é o momento no qual diagnosticamos o maior espraiamento do conflito entre as burocracias envolvidas com o comércio exterior, foi o momento que redundou no maior número de reformas institucionais relevantes (e em direções opostas) em um único mandato presidencial.

As reformas realizadas nos governos Collor e Lula foram situações nas quais os processos decisórios foram marcados por dinâmicas de *imposição e concordância burocrática* e não por conflitos. As burocracias que se opuseram às reformas da abertura comercial e à entrada do MDA no Conselho de Ministros da Camex não possuíam poderes suficientes para as barrarem, enquanto as propositoras possuíam o apoio presidencial ou de burocratas que possuíam grande respaldo da Presidência da República.

Na primeira reforma administrativa, que fora feita devido às necessidades da abertura comercial, houve a criação de um agrupamento burocrático no topo da hierarquia do MEFP com apoio presidencial inequívoco para levar adiante reformas que feriam os interesses de sobrevivência e autonomia de burocracias encasteladas dentro do estado desenvolvimentista.

Nas reformas realizadas ao longo do governo Lula, as oposições burocráticas foram menos atuantes. As reformas não pretendiam extinguir, não ameaçavam a sobrevivência de instituições consolidadas e nem desafiavam o *modus operandi* com o qual tinham lidado com o tema do comércio exterior nas últimas décadas. No entanto, assim como no governo Collor, as reformas realizadas respeitaram as preferências e prioridades trazidas pela Presidência da República, conforme foi visto na análise do processo de introdução do MDA no Conselho de Ministros da Camex, cuja indicação se coadunava com as posições defendidas pela Presidência em torno da segurança alimentar e nutricional, e na ampliação do Gecex, quando a ação poderosa da Casa Civil não encontrou resistências, pois a entrada de outras burocracias no órgão de segundo escalão da estrutura da Camex (de natureza técnico política) não afrontaram os interesses dos integrantes da Câmara.

Desta forma, diferente do que propusemos anteriormente, a instabilidade institucional da política comercial brasileira não teve suas causas na natureza conflituosa do processo decisório

interno do Poder Executivo em matéria de política comercial. As múltiplas reformas produzidas a partir da extinção da Cacex e após a constituição da Camex e posteriores mudanças dentro desta última agência não foram consequências apenas do ambiente conflituoso na qual a política comercial foi produzida. A principal razão da instabilidade inicial na primeira década foi a necessidade de reconstrução de um modelo de coordenação de comércio exterior que estivesse adequado aos novos condicionantes políticos e econômicos. Uma institucionalidade adequada só foi alcançada em 2001²⁰⁹, quando o modelo de coordenação da política comercial em alto nível, com capacidade de decisão obrigatória e dentro de um ministério setorial e ordinário se estabilizou. As reformas posteriores foram realizadas apenas no sentido de consolidação do modelo, com algumas correções que sublinhavam certos nuances trazidos pelo governo Lula na administração pública como um todo.

No que toca à nossa segunda proposição, na qual propusemos que as agências que possuem posições que se aproximem da posição presidencial estarão numa situação privilegiada e as instituições e organizações criadas estarão mais próximas às posições defendidas por estas agências, podemos também considerá-la pertinente. Em nenhum momento uma burocracia foi capaz de dobrar aquilo que conseguimos encontrar como evidências a respeito da preferência presidencial. Mesmo quando o envolvimento presidencial foi baixo, o que caracterizou todas as reformas analisadas nesta *dissertação*, as mudanças sempre tenderam a seguir as prioridades estabelecidas pelo presidente em seu governo como um todo.

A abertura comercial favoreceu os organismos burocráticos que defendiam a liberalização econômica e o fim das políticas desenvolvimentistas, estando de acordo com a inflexão liberal trazida pelo presidente Collor. A criação da Camex esteve dentro da proposta de Cardoso de reestruturar o estado brasileiro em moldes distintos do modelo implementado ao longo das políticas de substituição de importações, sem representar o mesmo desmonte neoliberal realizado por Collor. Ademais, mesmo nos momentos mais agudos de conflito, as decisões tomadas sempre preservaram as preferências presidenciais sobre a política de estabilização monetária. As medidas mais ousadas tomadas não poderiam de forma alguma afetar a credibilidade da economia nacional nos mercados internacionais, que o governo buscava proporcionar com sua política econômica e cujo capital político dado ao presidente possibilitara sua eleição em 1994 e reeleição em 1998. Por fim, as pequenas reformas realizadas no governo Lula buscaram imprimir o mesmo caráter trazido pelo presidente à administração pública no tratamento da política

²⁰⁹ Frisamos que entendemos que uma institucionalidade adequada é uma institucionalidade estável e que se reproduz ao longo do tempo. Não é necessariamente o ideal do ponto de vista de algum projeto político econômico. Conforme expusemos no *Capítulo 3*, a transferência da Camex para o MDIC trouxe consequências tanto positivas quanto negativas para sua capacidade de coordenação do comércio exterior.

econômica global. A reprodução do modelo apresentado no governo Cardoso com algumas alterações marginais. As alterações consistiram basicamente na expansão dos fóruns de articulação em termos institucionais, cujo principal exemplar era o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado no âmbito da Presidência da República e a priorização de políticas de segurança alimentar e nutricional, redundando sobretudo em proteção à agricultura familiar.

Houve mesmo um esforço de adaptação por parte das burocracias às preferências defendidas na Presidência da República. O próprio MDIC após a queda de Clóvis Carvalho diminuiu as suas pretensões sobre a política econômica. O ministério focou seus esforços na reforma da política de promoção às exportações e não na política econômica como um todo, que fora o primeiro projeto desenhado pela equipe econômica paralela comandada por Luis Carlos Mendonça de Barros com a proposição de criação de um Ministério da Produção. Mesmo o MRE moldou suas preferências de acordo com aquilo que fora defendido pela Presidência. Sua posição em relação às negociações comerciais foram sensivelmente alteradas no governo Lula com a ascensão de Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores e de Samuel Pinheiro Guimarães como secretário - geral do Itamaraty.

Do outro lado, também é correto dizer que extinção da Cacex está relacionada com sua agenda política conectada com o modelo anterior de política comercial, que não se coadunava com as novas pretensões que surgiam na Presidência da República a partir da posse de Collor. Já as constantes mudanças na Camex no governo Cardoso resultaram dos embates entre os auxiliares do presidente envolvidos com a política econômica, que se dividiam entre *monetaristas* e *desenvolvimentistas*. As mudanças realizadas representavam alterações na correlação de força entre estes dois grupos, mas não ameaçavam a estabilidade econômica construída a partir do Plano Real e no 1º mandato do governo Cardoso.

Por fim, as mudanças ocorridas no governo Lula foram fruto dos impactos das mudanças de prioridades da Presidência e das novas nuances trazidas à política econômica, social e mesmo sobre as negociações comerciais, quando foram adotadas posições que buscavam fortalecer as temáticas e políticas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional e com a agricultura familiar. As posições protecionistas em relação à agricultura familiar acabaram prejudicando as intenções ofensivas do MAPA nas negociações comerciais agrícolas que haviam sido desenhadas nos governos anteriores.

Diante destas considerações, podemos concluir que o nosso quadro teórico proposto no *Capítulo 2* nos permitiu explicar com clareza a evolução da institucionalidade do comércio exterior brasileiro, com a ressalva que a hipótese que esta dinâmica institucional estava sensivelmente conectada à multiplicidade de conflitos deva ser matizada. Muitas das reformas

analisadas foram frutos de *imposições* e mesmo *concordâncias burocráticas* e não de *conflitos*.

Por outro lado, o quadro teórico não introduziu grande previsibilidade à temática analisada. Conforme observamos ao longo da *dissertação*, as reformas sobre a institucionalidade de coordenação da política comercial aparentam um claro fenômeno de *equifinalidade*. Os mesmo resultados (as reformas institucionais) emergiram nos diferentes casos estudados a partir de diferentes conjuntos de valores dados às variáveis independentes. Este fenômeno foi denominado por Stuart Mill como o problema da *pluralidade de causas* (George e Bennett, 2005).

Ao longo de nossa pesquisa empírica, os conceitos proposto no *Capítulo 2* nos permitiram observar com clareza quais foram os principais determinantes de cada reforma e quais foram os padrões encontrados, embora não foi possível encontrar um único padrão presente em todas as reformas analisadas. Entre os poucos padrões encontrados, o principal é que as preferências presidenciais norteiam a direcionalidade tomada pelas reformas institucionais (tal como proposto na nossa segunda hipótese).

Quando a Presidência da República apresentou prioridades claras sobre a política comercial e em especial sobre sua institucionalidade, estas prioridades foram respeitadas ao longo do processo decisório, mesmo quando o envolvimento presidencial efetivo foi baixo. Por outro lado, quando a Presidência da República não apresentou uma clara priorização de projetos que refletissem na temática da institucionalidade da política comercial, surgiram conflitos decorrentes dos movimentos de diferentes burocracias envolvidas com esta política para ocupar os espaços vazios ou em formação, o que permitia a eclosão de *conflitos burocráticos*, que tiveram um impacto desestabilizador na institucionalidade original.

No entanto, mesmo nestas situações de *conflito burocrático*, as movimentações das burocracias em relação à temática comercial obedeceram as prioridades impostas pela Presidência sobre o governo como um todo, que na gestão de Collor e Cardoso marcavam-se pela proteção às políticas econômicas de estabilização monetária e na gestão de Lula pela ampliação da importância dos fóruns interministeriais e das políticas de combate à fome e a desnutrição.

A respeito das diversas fontes do poder burocrático que foram propostas nos *Capítulos 1 e 2*, foi observado ao longo de nossa pesquisa, que, sem sombra de dúvidas, a principal fonte de poder que uma burocracia pode obter é a proteção e o apoio inequívoco presidencial. Mesmo possuindo outros recursos que são importantes ao longo de potenciais *conflitos burocráticos*, como o grau de coesão de sua burocracia, sua expertise e sua clientela, o apoio por parte da Presidência da República permite a qualquer burocracia dobrar as resistências impostas por outras que possuam preferências distintas daquelas espalhadas no Palácio do Planalto.

No que toca às dificuldades encontradas na pesquisa, a principal foi a constatação que as burocracias podem ter naturezas político-administrativas ou puramente políticas. A análise do caso do papel da Casa Civil exercido no 1º mandato do governo Lula ilustra o fato de que uma burocracia pode ser na verdade um agente político infiltrado dentro da administração pública.

Diferentemente da Casa Civil no governo Cardoso, cujos chefes foram Clóvis de Barros Carvalho e Pedro Pullen Parente, que exerceram um papel muito mais administrativo do que político, a Casa Civil no governo Lula foi a principal articuladora política e administrativa do governo. A ação de José Dirceu não pode ser explicada apenas como portadora de interesses burocráticos a serem preservados. Ela foi recheada de conteúdo político partidário, o que explica sua posição de apoio e pressão à ampliação do Gecex e à inclusão do MDA no Conselho de Ministros (cujos líderes eram membros do próprio partido do Presidente). Diante desta constatação é necessária a inclusão no quadro analítico de uma variável que permita a captação destas distinções dentro da formação dos interesses defendidos pelas burocracias nos processos decisórios de políticas públicas e de reformas institucionais.

Por fim, é necessário também, dentro do sistema político brasileiro, incorporar na análise da política burocrática a interlocução entre as burocracias e os partidos políticos. Muitas vezes a formação de uma burocracia e seu poder são decorrentes de suas relações com os partidos representados no Congresso e as necessidades do Presidente em montar uma coalizão dentro do Parlamento. Certas lideranças de algumas agências podem ser indicadas pelos partidos da coalizão. Para que uma teoria sobre política burocrática no Brasil seja adequada, é necessário a incorporação das articulações entre as burocracias e os partidos políticos da base do governo e quais são as consequências destas articulações para a política burocrática.

Na nossa análise, a única burocracia que mostrou ter fortes conexões com partidos foi o MDA, cujas principais lideranças tinham origens no PT do Rio Grande do Sul. No entanto, estas conexões do MDA não geraram grandes problemas na análise, pois como o PT é o partido da Presidência, aquilo que foi defendido pelo partido e pelo MDA representou uma interpretação relativamente fiel das prioridades trazidas pelo presidente em seu governo.

São Paulo, julho de 2010.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Abranches, Sérgio Henrique Hudson De. *The divided Leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. (Ph.D.).Cornell University, 1978.

Allison, Graham T.; Conceptual Models and the Cuban missile Crises. *America Political Science Review*. Volume 63, Issue 3. Sep. 1969.

Allison, Graham T.; *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*; Boston. Little. Brown and Company. 1971

Allison, Graham T. e Halperin, Morton H.; *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*; World Politics, Vol.24, Theory and Policy in International Relations, 1972.

Allison, Graham. The limits of the bureaucratic politics model. Observations on the Soviet Case. Comment by Graham T. Allison. In: *Studies in comparative Communism*. 13 (4). 1980.

Allison, Graham T. e Zelikow Philip; *Essence of Decision - Explaining the Cuban Missile Crisis*; Second Edition, Ed. Longman; 1999.

Aragão, Cecília Vescovi. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública Enap. Ano 48. nº 3. Setembro. 2007.

Arbix, Daniel A. Contenciosos brasileiros na OMC: pauta comercial, política e instituições. *Contexto Internacional*, v. 30, 2008.

Bendor, Jonathan e Hammond, Thomas H. Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*. Vol. 86. n. 2. 1992.

Bonelli, Regis. Políticas de Competitividade Industrial no Brasil – 1995/2000. *Texto para Discussão do IPEA*, no 810, Rio de Janeiro: IPEA. 2001.

Bonelli, Regis, Veiga, Pedro da Motta, e Brito, Adriana Fernandes. As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições. *Texto para Discussão do IPEA*, no 527, Rio de Janeiro: IPEA. 1997.

Brady, Henry E.; Collier, David; Seawright, Jason; Refocusing the Discussion of Methodology. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

Brady, Henry E.; Collier, David; (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

Brewer, Gene A. Bureaucratic Politics. In: Rabin, Jack e Wachlus, Aaron (ed.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 2ª edição. Volume 1. 2008.

Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Paz e Terra: RJ. 1974.

Cardoso, Fernando Henrique. *A arte da política. A história em que vivi*. Ed. Civilização Brasileira. 2ª Edição. Rio de Janeiro. 2006.

Carvalho, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*. Belo Horizonte. Nº 16. Vol.1. Janeiro/Abril. 2006.

Castelan, Ricardo Daniel. *O Fim do Consenso e o Consenso do Fim. A reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Relações Internacionais da PUC-RJ, 2009.

Castro, Antonio Barros de. *Ajustamento x Transformação. A Economia Brasileira de 1974 a 1984*. In: Castro, A.B. e Souza, F.E.P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra. 1985.

Checkel, Jeffrey T. *It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics*. Working Paper. Arena. Nº26, October. 2005. www.arena.uio.no

Coase, Ronald H. *The Nature of the Firm*. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. Nov. 1937.

Collier, David, Mahoney, James, e Seawright, Jason. Claiming too much: Warnings about selection bias. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

Collier, David; Brady, Henry E. e Seawright, Jason. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

Delgado, Nelson G. Novas Expectativas de Retomada da Rodada de Doha da OMC. Será possível? E para quê? *Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura*. nº 8 - set. 2007.

Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. The Rand Corporation. Little Brown and Company. Boston. Prospect Heights, 1966

Dunleavy, Patrick. *Democracy Bureaucracy & Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Harvester Wheatsheaf Press. 1991.

Epsteyn, Juan Claudio. *Evolución Histórica de Modelos Institucionales de Política Comercial. Los Casos de Estados Unidos y Brasil*. Tese de Doutorado do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. 2009.

Faria, Fábio Martins. *A Defesa Comercial: origens e regulamentação das medidas antidumping, compensatórias e salvaguardas*. Editora Aduaneiras. São Paulo. 2003

Farias, Rogério De Souza. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa*. Dissertação de Mestrado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2007.

Farias, Rogério De Souza. *Do Palácio dos Arcos para a Esplanada: o processo decisório da participação brasileira no GATT*. 30º Encontro Anual da ANPOCS (GT13 - Ordem hegemônica, multilateralismo e política externa. Sessão 2 - O Multilateralismo Comercial e Agrícola Contemporâneo). Caxambu, MG. 24 a 28 de outubro. 2006.

Faufh, Elvin Maria. Agricultura familiar: evolução favorável em anos recentes. *Revista Eletrônicas FEE. Indicadores Econômicos*. v. 35 n. 4. 2008.

Fernandes, Ivan A. L. *A Atuação dos Interesses Organizados na Política Comercial Brasileira*. I Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. A Ciência Política e seus desafios metodológicos. Belo Horizonte. 2009.

Foley, Henry A. *Community Mental Health Problems: The Formative Process*. Lexington, Health Press. 1975

Freedman, Lawrence. Logic, Politics and Foreign Policy Process: A Critique of Bureaucratic Politics Model. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), vol. 52, 1976.

Fritsch, Winston e Franco, Gustavo. *The quest for efficient industrialization in a technologically dependent economy: the current debate*. Textos para discussão. Rio de Janeiro. Departamento de Economia da PUC-RJ. 1989

George, Alexander e Bennett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London, MIT Press. 2005

Guanziroli, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, abr/jun. 2007

Grieco, Joseph, Understanding the problem of international cooperation. The limits of neoliberal institutionalism and the future of realistic theory. In Balwin, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate*. New York, Columbia University Press. 1993.

Goodin, Robert E. The Logic of Bureaucratic Back Straching. *Public Choice*. Vol. 24, 1975.

Goodnow, Frank Johnson. *Politics and Administration: A Study in Government*. Nova Iorque. Londres. Macimillan. 1900.

Hermann, Margareth. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, *International Studies Review*. Special Issue. 2001.

Halperin, Morton. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington. The Brookings Institute. 1974.

Hilsman, Roger. The Foreign Policy Consensus: A Interim Report. *Journal of Conflict Resolution*. Dezembro. 1959.

Huntington. Samuel P. *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*. Columbia University Press. 1961.

Keohane, Robert; The Demand for International Regimes. *International Organization*. Vol. 32. 1982.

Keohane, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Nova Jersey: Princeton University Press. 1984.

King, Gary; Keohane, Robert O. e Verba, Sidney. *Designing Social Inquiry*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

Kovacs, Erica Piro. Moraes, Walter. Oliveira, Brigitte Renata Bezerra. Do agreste de Pernambuco para o mundo: o caso da pinga nordestina. *InternexT - Revista Eletrônica de Negócios Internacionais da ESPM*, Vol. 1, No 1. 2006.

Krasner, Stephen D. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, nº 7, 1972.

Krasner, Stephen D. Regimes and the Limits of Realism? Regime as Autonomous Variables. *International Organizations*, vol. 36. 1982.

Kreier, Jesse G. Chapter 6: Brazil, In: *Conflict among Nations: Trade Policies in the 1990s*. Edited by Thomas R. Howell and others. Westview Press. 1992.

Kume, Honório. *A Política Tarifária Brasileira nos períodos de 1980 - 88: avaliação e reforma. Estudos de Política Industrial e de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro. IPEA. 1990

Kume, Honorio. Piani, Guida. Miranda, Pedro. Política Comercial, Instituições e Crescimento Econômico no Brasil. In: Honorio Kume. (Org.). *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la concurrencia en el Mercosur*. 1ª ed. Montevideo: Zonalibro/Red Mercosur, 2008.

Lafer, Celso. Suspeitas, interesses e as negociações da Alca. *A Folha de São Paulo*. 30/06/2002.

Lane, Ruth. Positivism, scientific realism and political science. *Journal of Theoretical Politics*, 8(3), 361-82. 1996.

Lasswell, H. e Kaplan, A. *Power and Society. A Framework for Political Enquiry*. New Heaven. Yale University Press. 1950.

Lima, Maria Regina Soares de e Santos, Fabiano. *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Paper prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 1998

Mancuso, Wagner Pralon e Oliveira, Amâncio Jorge de. Abertura Econômica, empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 47. 2004.

Marconini, Mario. *Trade-policy making process in Brazil*. Trabalho preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2005.

Martins, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64*. RJ. Paz e Terra. 1986.

Merton, R.K. The role-set: problems in sociological theory. *British Journal of Sociology*. 1940.

McCubbins e Schwartz. Congressional Oversight overlooked: police patrol versus fire alarms. *American Journal of Political Science*. Vol. 28. nº. 1. Fevereiro. 1984.

Meier, Kenneth J. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government*. Duxbury Press. 1979.

Mearsheimer, John J. *The tragedy of great power politics*. New York/London: Norton and Company, 2001.

Miller, Gary J. The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*. Vol.8. 2005.

Moe, Terry. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science Review*. Vol.28. 1984.

Moe, Terry. Control and Feedback in Economic Regulation; The Case of the NLBR. *The American Political Science Review*. Vol.79. 1985.

Moraes Neto, Geneton. *Dossiê Brasília. Os Segredos dos Presidentes*. Editora Globo. 2005

Munck, Gerardo e Snyder, Richard. El pasado, presente y futuro de la política política comparada: um simpósio. Entrevista de Robert Dahl, Juan Linz, Adam Przeworski e David Laitin. In. *Política e gobierno*. Vol. XII, n.1, 1º semestre. 2005

Munck, Gerardo L. Tools for Qualitative Research. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. MD: Rowman & Littlefield. 2004.

Nassif, André Luis. *Política Industrial e Proteção no Brasil: o Papel da Cacex*. Dissertação de Mestrado do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense. 1995.

Neustadt, Richard. *Presidential Power. The politics of leadership*. John Wiley & Sons. Nova York. 1960.

Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Ed. Atherton. Aldine. Chicago. 1971

Nogueira, Danielle. *Diplomacia do gás A Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. 2007.

Peters, Guy. *The politics of Bureaucracy*. London: Longman Publishers, 4a. edição. 1995.

Piani, Guida. Medidas Antidumping, Anti-subsídios e de salvaguardas: experiência recente e perspectivas no Mercosul. Rio de Janeiro: IPEA. *Texto para Discussão*. n. 541. 1998.

Pio, Carlos. Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. In: Eli Roque Diniz. Sérgio Azevedo. (Org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: ED UNB/ENAP, 1997.

Prado, Maria Clara. *A Real História do Plano Real. Uma radiografia da Moeda que mudou o Brasil*. Editora Record. 2005.

Ramanzini, Haroldo. *Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: as posições do Brasil na OMC*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2009a

Ramanzini, Haroldo. *Política Externa como Política Pública? Determinantes Domésticos das Posições Brasileiras na OMC*. 33º Encontro Anual da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS. 2009b.

Ramos, Guilherme Cantarino da Costa. *Comércio Internacional, Política Comercial Brasileira e a Atuação da Câmara de Comércio Exterior (Camex) na Condução das Políticas Para o Setor*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da FGV. 2008.

Rosati, Jereal A. Developing a Systematic Decision Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics*. Vol. 33. nº 2. 1981.

Rosseto, Miguel. Direito reconhecido aos agricultores familiares. *Jornal Valor Econômico*. 14/06/2005.

Rourke, Francis. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston, Little Brown. 1979.

Sabino, Fernando. *Zélia, uma paixão*. 5.ed. Rio de Janeiro. Record. 1991.

Schilling, Warner. The Politics of National Defense. In. Schilling, Hammond e Snyder. *Strategy, Politics and Defense Budgets*. Nova Iorque. Columbia University Press. 1962

Schmitter, Philip. Still de century of corporativismo? *The Review of Politics*. Vol. 36. 1974.

Schneider, Ben Ross. The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*. Vol. 25. nº 3. 1993.

Schneider, Ben Ross. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. Ed. Sumaré. 1995.

Seawright, Jason e Collier, David. Glossary. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

Selznick, Philip. *TVA and the grass roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*. University of California Press. 1949.

Shapiro, Helen. Review of export promotion policies in Brazil. *Integration & Trade*, v.1, n. 3, p. 69-91. 1997.

Simmons, James R. Economics Theories of Bureaucracy. In. Rabin, Jack e Wachlus, Aaron (ed.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 2ª edição. Volume 1. 2008.

Silva, Heloisa Conceição Machado da Silva. *Da substituição de importações à substituição de exportações*. Editora UFRGS. 2004.

Silva, Gerson A. da. Reforma Aduaneira no Brasil. In: *Estudos Aduaneiros*, nº 11. Brasília, Ministério da Fazenda / ESAF, 1983.

Smith, B. C. *Bureaucracy and Political Power*. Wheatsheaf Books Ltd. 1988.

Tavares, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Ensaio sobre Economia Brasileira. 10ª ed.. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1982.

Thorstensen, Vera, Nakano, Yoshiaki e Lozardo, Ernesto. São Paulo e Brasil frente a um mundo dividido em blocos: o Estado em busca de uma política de comércio externo. *Politica Externa*. Vol. 3, n.1, Junho. 1994.

Tullock, Gordon. *The Politics of Bureaucracy*. Washington. DC. Public Affairs Press. 1965.

Veiga, Pedro da Motta. Trade-Policy in Brazil: Transition Paths. in: Inter-American Development Bank. *The Trade-Policy Making Process, Level One of the Two-Level Game: Country Studies in The Hemisphere*. Occasion Paper 13, 2002a.

Veiga, Pedro da Motta. Política de Comércio Exterior: transição institucional inconclusa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 72, Rio de Janeiro, 2002b.

Veiga, Pedro da Motta. Formulação de Políticas Comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 86, Rio de Janeiro, 2005.

Veiga, Pedro da Motta. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-Making. in: Jank, M. S. e Silver, S. D. (org.). *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais*. Ed. Singular. São Paulo. 2007.

Veiga, Pedro e Iglesias, Roberto. *A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior*. Rio de Janeiro: Funcex/BNDES/FGV, relatório final de pesquisa. 2002.

Veiga, Pedro da Motta e Iglesias, Roberto. *Políticas de Incentivo à Exportação no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados*. Temas de Economia Internacional. Ministério da Fazenda. Secretária de Assuntos Internacionais. Brasília. Dezembro. 2003.

Vidotto, Carlos Augusto. Banco do Brasil. *Crise de uma empresa estatal do setor financeiro. (1964-1992)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. 1995

Wade, L.L. Public Administration, Public Choice and the Pathos of Reform. *The Review of Politics*. Vol. 41, n° 3. 1979.

Waltz, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa. Ed. Gradiva. 2002.

Weber, Max. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro. Editora Zahar. 1966

Weingast, Barry R. e Moran, Mark J. Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*. Vol. 91. 1983.

Weingast, Barry R. The Congressional bureaucratic system: a principal-agent perspective (with some applications to the SEC). *Public Choice*. vol. 44. 1984.

Welch, David A. The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigm. Retrospect and Prospect. *International Security*. Vol. 17. n. 2. 1992.

Wilson, James. *American Government: Institutions and Policies*. D.C. Heath Company. 1980.

Wilson, James. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books. Harper Collins Publishers. 1989.

Wilson, Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2. nº 2. Jun. 1887.

Zerwes, Maria Helena de Toledo. *Os passos para a abertura comercial no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo. 1997.

REPORTAGENS.

Revistas Especializadas

Barbosa, Rubens Antonio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Edição nº 41, outubro - dezembro de 1994.

Werneck, Dorothea. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Entrevista. Edição nº 45. Out. a Dezembro de 1995.

Alvarez, José Frederico. Entrevista. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Edição nº 51. Abril a Junho de 1997.

Barros, José Roberto Mendonça. Entrevista. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Edição nº 57. Outubro a Dezembro de 1998.

Rosseto, Miguel. Entrevista. *Revista Teoria e Debate*. nº 55 - setembro / outubro / novembro de 2003. Dossiê Reforma Agrária.

Rebrip. *Boletim Rebrip*. Junho. nº 2. 2005. Disponível em:

http://www.rebrip.org.br/_rebrip/pagina.php?id=692

Revistas e Jornais Cotidianos

Equipe quer abrir comércio exterior. *O Estado de São Paulo*. **28/01/1990**.

França, William. Comércio exterior não terá ministério. *Folha de São Paulo*. **02/02/1997**.

Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/20/dinheiro/22.html.

Comércio Exterior. *Folha de São Paulo*. **14/03/1998**. Em:

www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi14039819.htm

Pinto, Celso. As novas tarefas da Camex. *Folha de São Paulo*. **17/03/1998**. Disponível em:

www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc17039814.htm.

Substituições ficam para depois, diz FHC. **25/11/1998**. *Folha de São Paulo*. Disponível em :

www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc25119816.htm

Empresários criticam discurso de ministro. *Folha de São Paulo*. **05/01/1999**. Disponível em:

www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc05019908.htm

Lins, Carlos Eduardo. Lafer atribui sua saída a tucanos e empresários. *Folha de São Paulo*.

16/07/1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc16079906.htm

Cantanhêde, Elaine. Tápias e Malan firmam "pacto de não-agressão". *Folha de São Paulo*.

08/09/1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc08099902.htm

Meireles, Andrei e Pedrosa, Mino. Isto é Brasil. A última vítima de Malan. *Revista Isto é*.

08/09/1999. Disponível em:

www.istoe.com.br/reportagens/33717_a+ultima+vitima+de+malan?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage

Celso Pinto. O 'relançamento de Tápias'. *Folha de São Paulo*. **24/02/2000**. Disponível em:

www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2402200031.htm

Giannetti quer mais recursos para estimular as exportações. *Folha de São Paulo*. **03/03/2000**. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0303200003.htm

Ministro tem o apoio dos empresários. *Folha de São Paulo*. **21/11/2000**. www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2111200030.htm

Friedlander, David. Everardo fala sobre pacote e irrita Tápias. *Folha de São Paulo*. **18/11/2000**. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1811200016.htm

A crise do ministro Tápias. *Revista Isto é Dinheiro*. Edição nº 171. **01/12/2000**. Disponível em: www.istoedinheiro.com.br/noticias/16161_a+crise+do+ministro+tapias

Ricardo Mignone. Lafer diz que mudanças na Camex visam concentrar políticas. *Folha de São Paulo*. **29/01/2001**. www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u14540.shtml

Eliane Cantanhêde. Nenhum ministro esquentaria a cadeira no Desenvolvimento. *Folha de São Paulo*. **25/07/2001**. www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u27191.shtml

André Soliani. Na saída, Tápias pede reforma tributária. *Folha de São Paulo*. **01/08/2001**. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0108200130.htm

Zimmermann, Patrícia. Tápias “cutuca” equipe econômica em discurso de despedida. *Folha de São Paulo*. **31/07/2001**. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u27191.shtml

Fonseca, Roberto Giannetti. Entrevista. *Revista Istoé*. Edição nº01704. **24/05/2002**.

Brasil vai levar ministro do Desenvolvimento Agrário para reunião da OMC. *Folha de São Paulo*. **04/09/2003**. Disponível em: www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/09/030904_rossetocb.shtml

Landim, Raquel. País pode proteger agricultura familiar. *Jornal Valor Econômico*. **30/05/05**. Disponível em: www.iconebrasil.org.br/pt/default.asp?actA=7&areaID=5&secaoID=7&artigoID=880&mesN=5&anoN=2005&paginaN=1#880

Rosseto, Miguel. Direito reconhecido aos agricultores familiares. *Jornal Valor Econômico*. **14/06/2005**. Disponível em:

www.valoreconomico.com.br/?show=indexx&time=1129258800.

Rosseto, Miguel. Direito reconhecido aos agricultores familiares. *Jornal Valor Econômico*. **14/06/2005**. Disponível em: www.valoreconomico.com.br/?show=indexx&time=1129258800.

DOCUMENTAÇÃO PRIMÁRIA.

Amorim, Celso. Depoimento ao *CPDOC*. 1997

Câmara de Comércio Exterior. Resoluções. 2001 - 2010.

Cardoso, Fernando Henrique. *Palavra do Presidente*.

Cardoso, Fernando Henrique. *Mãos a obra Brasil: proposta de governo*. Brasília. 1994.

Cardoso, Fernando Henrique. Declaração à Imprensa por ocasião da apresentação de novos ministros. Palácio do Planalto, Brasília, Distrito Federal , 16 de julho de 1999. Palavra do Presidente. 2º semestre de 1999.

Collor, Fernando de Melo. Discurso Pronunciado por Sua Excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, na Cerimônia de Posse no Congresso Nacional. 1990. Disponível em: http://www.collor.com/discursos1990_001.asp

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Exposição de motivos nº 019-2005 sobre negociações internacionais visando a Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio – OMC, a ser realizada em Hong Kong, em dezembro de 2005. 2005a

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil. 2005b. Disponível em: www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Tema/IndicadoresMoni/Negoc%2520Internac%2520Consea%2520maio05.pdf

Lula, Luís Inácio. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do Consea Palácio do Planalto. 2003. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/especiais/news/38554/>

Lafer, Celso. Discurso do prof. Celso Lafer na cerimônia de posse no cargo de ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. 1999. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc05019907.htm.

ENTREVISTAS.

1. *Dr. Mario Mugnaini Júnior.* São Paulo. 29 de abril de 2010.

Secretário-Executivo da Camex de 2003 a 2007. Diretor Executivo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP de 2000 a 2002. Diretor Executivo da Associação Brasileira de Indústria de Máquinas e Equipamentos – Abimaq em 2008. Atual Presidente da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade Investe São Paulo.

2. *Dr. Roberto Giannetti da Fonseca.* São Paulo. 05 de maio de 2010.

Secretário-Executivo da Camex de 2000 a 2002. Diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da FIESP e Presidente da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

3. *Dr. Aloisio Tupinambá Gomes Neto.* Brasília. 11 de maio de 2010.

Assessor Especial da Camex de 1999 a 2008.

4. *Dr. Gustavo Saboia Fontenele e Silva.* Brasília. 12 de maio de 2010.

Atual Chefe de Gabinete da Camex. Analista de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior desde 2001.

5. *Dr. Fábio Martins Faria.* Brasília. 13 de maio de 2010.

Atual Diretor do Departamento Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior.

6. *Dr. Carlos Marcio Bicalho Cozenday.* Brasília. 13 de maio de 2010.

Diplomata. Atual Diretor do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores. Ex-Assessor Especial da Secretaria Executiva da Camex de 1998 a 1999.

7. *Dr. Welber Barral.* Brasília. 14 de maio de 2010.

Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior desde outubro de 2007.

8. *Dr^a. Anamélia Soccal Seyffarth*. Brasília. 14 de maio de 2010.

Assessora Especial da Secretaria – Executiva da Camex desde 2004.

9. *Dr. José Botafogo Gonçalves*. Rio de Janeiro. 20 de maio de 2010.

Diplomata. Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo em 1998. Embaixador do Brasil na Argentina de 2002 a 2004. Representante Especial da Presidência para o Mercosul em 2001. Secretário-Executivo da Camex em 2000. Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior de 1995 a 1998. Atual Presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI.

10. *Dr. Sérgio Silva do Amaral*. São Paulo. 21 de junho de 2010.

Diplomata. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (1988-1989). Chefe do Gabinete do Ministro da Fazenda (1994). Ministro de Estado da Comunicação Social e Portavoz do Presidente da República (1995-1998). Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Presidente do conselho da Câmara do Comércio Exterior (2001-2002).

11. *Dr. Celso Lafer*, 07 e 22 de junho de 2010.

Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Ministro das Relações Exteriores em 1992 e novamente em 2001 e 2002. Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 1999. De 1995 a 1998 foi Embaixador, Chefe da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e à Organização Mundial do Comércio em Genebra. Na OMC, foi Presidente de Órgão de Solução de Controvérsias (1996) e do Conselho Geral (1997).