

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 156

**A
institucionalidade
da política
brasileira de
comércio exterior**

**Pedro da Motta
Veiga e Roberto
Magno Iglesias**

**Setembro de
2002**

A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior

**Pedro da Motta Veiga e
Roberto Magno Iglesias**

Setembro de 2002

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR: ANTECEDENTES E SITUAÇÃO ATUAL	5
3. A EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES	17
4. ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E DE OUTROS PAÍSES	23
5. RECOMENDAÇÕES	31
BIBLIOGRAFIA	34

1. INTRODUÇÃO

A institucionalidade da política de comércio exterior viveu, a partir do final dos anos 80, uma lenta e difícil transição. Até então, o modelo institucional se apoiava na centralização do poder normativo e de gestão dos instrumentos (de promoção, de financiamento, etc.) em uma super-agência estatal, a Cacex do Banco do Brasil, funcionando o Concex – Conselho de Comércio Exterior como instância inter-ministerial de formulação de políticas.

A extinção da Cacex ocorreu simultaneamente a uma ampla redefinição do quadro em que é formulada e implementada a política brasileira de comércio exterior: novos condicionantes externos – as regras da OMC e os compromissos no Mercosul – e internos – os esforços de ajuste fiscal – restringiram drasticamente as perspectivas de continuidade das políticas de exportação então vigentes, ao passo que a abertura comercial redefiniu prioridades e instrumentos no âmbito da política de importação.

A partir de meados da década de 90, o objetivo de aumentar exportações ganhou destaque entre as prioridades de Governo e as negociações comerciais adquiriram um peso crescente na agenda da política de comércio exterior, tornando-se gradativamente uma *issue* no debate político doméstico no país.

Portanto, ao se iniciar a nova década, o ambiente em que se formula e gerencia a política de comércio exterior brasileira é radicalmente diverso daquele que vigia à época em que a Cacex atuava como super-agência nesta área. A institucionalidade da política distanciou-se do modelo Cacex, mas é pouco nítido o modelo desejável e adequado aos novos condicionantes e objetivos.

Não por acaso, uma das críticas usualmente formuladas em relação à política brasileira de comércio exterior envolve a institucionalidade da política. Falta de coordenação e superposição de atribuições e funções seriam a regra neste campo das políticas públicas, levando ao desperdício de esforços e recursos e a problemas de implementação dos mecanismos e políticas definidas. Na visão que se desenvolve neste trabalho, estas disfunções expressam um problema mais profundo: a política brasileira de comércio exterior, especial na área de exportação, ainda não se adaptou a um novo quadro de condicionantes e objetivos – que se consolida nos anos 90 – e, como regra, o quadro institucional da política não incentiva esta adaptação, embora ela venha ocorrendo em áreas específicas, como as negociações internacionais.

Este trabalho pretende discutir a dimensão institucional da política de comércio exterior brasileira, com ênfase no lado da política de exportações. As questões centrais deste trabalho são as seguintes: i) quais os traços essenciais que caracterizam o atual modelo institucional da política de comércio exterior ?; ii) em que medida e através de que mecanismos este modelo dificulta a adaptação da política – em seu processo de formulação e implementação – ao quadro de condicionantes em que ela passa a operar nos anos 90 e que se encontra em franca e permanente evolução?; e iii) é possível aperfeiçoar o modelo institucional da política e – em caso de resposta afirmativa a esta pergunta – quais as diretrizes a seguir para adequar a institucionalidade aos novos condicionantes e objetivos da política?

A hipótese básica do trabalho é de que arranjos institucionais adequados aumentam as probabilidades de sucesso das políticas de comércio exterior e funcionam como instrumentos de gerenciamento – e minimização – de riscos para os agentes envolvidos com as atividades nesta área.

Este trabalho terá dois objetivos principais:

- [1] Descrever o atual arcabouço institucional da política de comércio exterior, mapeando as questões acima e analisando como os mecanismos de decisão e implementação das políticas são gerenciados. Pretende-se para isso analisar prioritariamente quatro áreas de política: i) a atuação da Camex, como instância de coordenação e formulação de consensos em nível estratégico; ii) a política de promoção comercial (Apex e MRE); iii) a política de financiamento e seguro de crédito às exportações; e iv) a política e a gestão das negociações comerciais.

- [2] Apresentar recomendações para tornar a institucionalidade de comércio exterior funcional ao seu novo quadro de objetivos e de condicionantes e para minimizar os custos dos problemas acima identificados. Estas sugestões serão baseadas principalmente nas avaliações das áreas de política mencionadas, buscando-se identificar, para cada uma destas áreas, as inovações ou modificações institucionais que poderiam resultar em expansão mais significativa das exportações. Para atender a este objetivo, se levará em consideração o fato de que os problemas com a institucionalidade da política de comércio exterior tendem a se agravar com o crescente comércio na área de serviços e a expansão de compras e vendas transnacionais através da internet.

O trabalho está organizado da seguinte forma. Na segunda seção, descrevem-se antecedentes e situação atual do quadro institucional da política brasileira de comércio exterior, com ênfase nas quatro áreas de política acima referidas. A terceira seção traz alguns elementos da experiência de outros países na gestão institucional da política de comércio exterior, ao passo que a quarta seção avalia, do ponto de vista institucional, a política brasileira de comércio exterior em geral e nas quatro áreas acima mencionadas, valendo-se também das lições derivadas de experiências de outros países. Finalmente, a quinta seção apresenta as principais recomendações do trabalho.

2. A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR: ANTECEDENTES E SITUAÇÃO ATUAL

2.1. Os antecedentes

Durante o período de industrialização protecionista, a administração da proteção (especialmente não tarifária) à indústria doméstica contra a competição dos importados constituiu – junto com o recurso a instrumentos de incentivo ao investimento – um dos principais mecanismos de implementação da política industrial. A partir da década de 70, políticas ativas de promoção de exportação, apoiadas em incentivos fiscais e creditícios, se juntaram a este elenco de instrumentos.

Uma característica marcante deste conjunto de instrumentos refere-se ao fato de que sua concepção e administração eram essencialmente setoriais. Não por acaso, as instituições públicas encarregadas da gestão das políticas industrial e de comercial (como o CDI e a Cacex) eram rigorosamente estruturadas internamente segundo clivagens setoriais e subsetoriais. Daí decorreu que as relações de interlocução e consulta entre o setor público e os agentes privados – neste caso, exclusivamente as empresas e associações setoriais diretamente interessadas – se dessem quase que exclusivamente ao longo deste eixo de articulação. Outras características importantes deste período – e que interagem com o “setorialismo” das políticas – eram a escassa transparência dos mecanismos de gestão das política comercial e industrial e a “informalidade” das relações entre agentes públicos e privados.

No que se refere às negociações comerciais, estas também se enquadravam no figurino “setorialista”: os acordos bilaterais negociados no âmbito da Aladi eram gerados a partir de trocas de concessões intra-setoriais e as empresas e segmentos interessados participavam ativamente do processo negociador, defendendo seus interesses específicos. As consultas entre o setor público e os agentes privados também ocorriam quando da negociação de temas bilaterais ou multilaterais de interesse de setores específicos (por exemplo, as negociações do Multifibras/setor têxtil, negociações de VERs com os Estados Unidos/setor siderúrgico). Apenas os setores agroindustriais acompanharam de perto a evolução da Rodada Uruguai, mas com escassa participação na formulação das posições negociadoras do Brasil.

A crise macroeconômica, agravada a partir da segunda metade dos anos 80, paralisou as negociações comerciais externas no âmbito da Aladi e, mais além, reduziu drasticamente a capacidade (financeira e regulatória) do Estado para fazer política industrial e comercial. Desta forma, os mecanismos institucionais de comunicação e articulação entre o Estado e o setor privado típicos de período da substituição de importações se desgastaram gradualmente. Diversas tentativas de implementação de políticas industriais de cunho setorial foram feitas, mas não lograram sucesso em função de divergências internas no Governo Federal quanto à importância destas iniciativas. Também contribuíram para este fracasso os efeitos desagregadores da crise econômica sobre qualquer tentativa de ação coordenada e negociada entre os setores público e privado.

Especificamente na área da política de comércio exterior, a Cacex detinha o essencial do poder de decidir e de operacionalizar as medidas de política e tinha características institucionais únicas, mesmo

quando comparada a instituições públicas com atuação em outras áreas. A Cacex era uma carteira específica do Banco do Brasil, formalmente subordinada ao Ministério da Fazenda, mas, enquanto secretaria Geral do Concex – posição que passou a ocupar em 1966 – situava-se na área do Ministério da Indústria e Comércio. Seu diretor era, no entanto, nomeado diretamente pelo presidente da República.

Segundo Martins (1984), “esta posição de esquina permitiu à Cacex ampliar seu poder: a vinculação com o Banco do Brasil lhe dá posição única na área de financiamento, enquanto suas relações com outros órgãos lhe dão maior poder de ação e decisão”. A Cacex atuava diretamente na promoção de exportações, dispondo de recursos autônomos para tal, e dirigia, na prática, a *trading company* criada pelo Banco do Brasil, a Cobec.

Portanto, a Cacex atuava como instituição pública simultaneamente reguladora e operadora, provendo recursos financeiros, gerenciando os incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros. Além disso, a Cacex se consolidou como arena de negociação e de formação de interesses com os setores privados: Comitês de Exportação setoriais, voltados para setores “sem donos” (ao contrário do IAA e IBC) dispunham sobre o controle sobre exportações, regulação de preços, distribuição de cotas de exportação, programação e substituição de importações, etc. Através de uma relação tutelar com os interesses privados, a Cacex detinha o poder de arbitrar entre interesses divergentes.

Para Martins (1984), a Cacex fornece um excelente exemplo institucional de agência pública bem sucedida em um período de expansão do Estado segundo uma lógica que combinava autonomização/segmentação e “feudalização”. Esta consideração é importante porque define um elemento central do ambiente em que a Cacex teve poder institucional quase monopólico na política de comércio exterior: a expansão desordenada do Estado, gerando justaposição de competências, mas também viabilizando a ocupação de espaços por determinadas agências, grupos burocráticos, etc.

É incontestável a funcionalidade do “modelo institucional Cacex” para uma política de comércio exterior orientada primeiro pelo objetivo de barrar a concorrência de importados no mercado doméstico e, em seguida, também pelo objetivo de administrar a diversificação da exportações, em termos de produto e de mercados. Além disso, como observado acima, este modelo também se revelou funcional à lógica de expansão segmentada do Estado no Brasil dos anos 60 e 70.

A eficiência da Cacex decorre desta percepção de funcionalidade do modelo em relação a seu ambiente e condicionantes, mas também do fato da agência concentrar funções promotoras diversas (financiamento, promoção, administração de incentivos fiscais e comercialização direta de produtos), funções regulatórias e de interlocução com o setor privado. Além disso, a capacidade decisória e de implementação da Cacex era inquestionável, contrastando com a situação de outros órgãos¹, cuja atuação era limitada por conflitos de competência ou por insuficiência de recursos informacionais e políticos.

¹ Como lembra Martins (1984), resoluções do Concex – um Conselho de Ministros na área do MIC – eram canceladas por simples portarias do Ministério da Fazenda, onde se encontravam a Cacex e o CPA, ou seja, os órgãos que efetivamente tinham os instrumentos de política. Já a Cacex, “através de decisões administrativas, gera políticas”.

Ainda assim, mesmo referida a este contexto, do ponto de vista institucional, “a CACEX é uma espécie de unicórnio nos jardins do Estado: parece difícil acreditar que ela possa existir” (Martins, 1984). E de fato, ela deixaria de existir em 1990, extinta pelo Governo Collor, no bojo de um conjunto de medidas de liberalização comercial, inclusive a eliminação de um conjunto de medidas não tarifárias de restrição às importações diretamente administradas pela Cacex.

A extinção da Cacex ocorreu no marco de uma ampla reorganização institucional do aparelho de Estado, especialmente na área econômica. Uma ampla fusão ministerial juntou os três principais ministérios da área econômica (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um único mega-ministério, o MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com a responsabilidade, entre outras, de formular e executar a política industrial e de comércio exterior. Dentro deste novo ministério as matérias relacionadas à política industrial e de comércio exterior ficaram nos três Departamentos da Secretaria Nacional de Economia². Afora o caráter meramente formal dessa junção, havia um fator substantivo agindo no sentido de dar fundamento legal ao novo Ministério (e alterar o balanço de forças em seu interior): a Constituição de 1988, que havia determinado, entre outras coisas, que as matérias de cunho fiscal fossem da alçada da Fazenda.

No que diz respeito ao comércio exterior e, em especial à política de exportação, o fim da Cacex deixou o financiamento às vendas externas em uma espécie de limbo, enquanto se lançava a idéia de constituição de um banco privado de comércio exterior – que não vingou – e paralisava-se o funcionamento do seguro de crédito à exportação, bem como as iniciativas de promoção comercial. Também a Cobec – *trading* do Banco do Brasil seria gradativamente esvaziada e, em seguida, extinta.

Quando o MEFP foi novamente desmembrado, no final de 1992, no começo da administração Itamar Franco, reverteu-se em linhas gerais à estrutura anterior, na qual o DIC e o DECEX, agora transformados em Secretarias, voltaram à órbita do MICT (agora Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo). O MICT tido seu nome alterado, em 1998, para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – depois da tentativa frustrada de criação de um Ministério da Produção – a Secex - Secretaria de Comércio Exterior concentrou as atribuições operacionais e normativas relativas a esta área de política, o Ministério da Fazenda manteve suas prerrogativas na área tributária, alfandegária e tarifária e este desenho institucional da administração direta na área de comércio exterior se manteve ao longo dos anos 90.

2.2. A evolução recente em quatro áreas de política

Isto não significou, no entanto, que o quadro institucional pertinente ao comércio exterior tenha permanecido inalterado: de um lado, houve, em 1995, importante iniciativa voltada para incrementar a capacidade de coordenação da ação pública em comércio exterior, através da Criação da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República – a Camex. De outro, a remontagem dos sistemas públicos de financiamento e garantias e de promoção de exportações gerou, na administração indireta e

² Departamentos de Indústria e Comércio (DIC), Comércio Exterior (DECEX, ao qual se subordinavam a CTT - Coordenadoria Técnica de Tarifas, ex-CPA, e a CTIC - Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial, que herdou parte das atribuições da CACEX) e Abastecimento e Preços.

semi-pública, uma série de novos arranjos institucionais. Finalmente, a crescente relevância que adquiriram na política de comércio exterior as negociações comerciais, na segunda metade da década, também ofereceu a oportunidade para um reordenamento institucional desta área, envolvendo o setor público, mas também as relações deste com o setor privado. Estas evoluções serão descritas e analisadas a seguir.

a) A coordenação das ações públicas em comércio exterior: a Camex

A coordenação da política de comércio exterior foi identificada como um elemento relevante da política praticada a partir de meados de década de 90. Neste sentido, foi criada logo no começo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso uma Câmara de Comércio Exterior (Decreto 1.386, de 6 de fevereiro de 1995) com o objetivo de superar problemas institucionais decorrentes da fragmentação das instâncias decisórias nestas área e coordenar as atividades e decisões com vistas à elaboração de uma política de médio prazo para o comércio exterior.

Seus objetivos incluíam executar um vastíssimo conjunto de atribuições que cobre uma ampla gama de temas relacionados ao setor externo da economia, como as seguintes: i) definir as diretrizes da política de comércio exterior; ii) manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; iii) dispor sobre as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos de importação e exportação; iv) estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; v) fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações; vi) estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio exterior; vii) avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; viii) formular a política sobre a concessão de áreas de livre comércio, zonas francas e zonas de processamento de exportações; ix) fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; x) indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior.

Em seu desenho original, a Câmara de Comércio Exterior tinha como integrantes: o Ministro Chefe da Casa Civil (Presidente), o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro da Fazenda, o Ministro do Planejamento e Orçamento, o Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, o Ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, e o presidente do Banco Central, podendo, ainda, ser convidados a participar das reuniões representantes de outros órgãos do Governo.

É reconhecido que a Câmara de Comércio Exterior tem finalidade consultiva, e não executiva, sendo principalmente um foro de discussão e de coordenação de políticas de comércio exterior. Ela fixa diretrizes e serve de instrumento de diálogo entre governo e setores produtivos da sociedade, mas não lhe cabe atribuição operacional em matéria de comércio exterior. Cada Ministério que a compõe guarda sua competência específica.

Em 1998, o Ministro do Desenvolvimento passou a ser o Presidente da Camex e o MDIC tornou-se responsável pela Secretaria Executiva do órgão, gerando uma ambigüidade institucional nítida: ou seja, a Camex é simultaneamente um conselho colegiado da ministros de Estado “e um órgão cuja secretaria executiva encontra-se no organograma do Ministério, subordinando-se, pois, ao MDIC” (Bonelli, 2000).

Ainda em 1998, a Camex lançou o Programa Especial de Exportações – PEE, ambicioso projeto cuja meta agregada era duplicar as exportações até 2002. O PEE baseava-se em metodologia de trabalho matricial, articulando os setores exportadores (foram incluídos mais de 60 setores) e os diferentes órgãos governamentais (agrupados por áreas temáticas) envolvidos com as exportações. Diversas reuniões foram realizadas e vários dos setores envolvidos elaboraram seus Termos de Referência, identificando seus pontos fortes e fracos na competição internacional e definindo metas de exportação para os anos de 1998 a 2002. Gradualmente, o PEE foi perdendo força, a meta de duplicar exportações até 2002 revelou-se implausível e hoje o programa é pouco mais do que mais uma referência de esforço frustrado, que contribui para retirar credibilidade das iniciativas governamentais na área de comércio exterior. Ambições excessivas e falta de recursos institucionais para gerenciar um programa complexo são aspectos geralmente invocados para explicar o fracasso do PEE.

A Camex teve suas competências, estrutura e organização interna novamente redefinidas no início de 2001. O objetivo da reorganização foi “promover a harmonização das diferentes visões e um acompanhamento mais amplo das questões trazidas, a partir da participação em todas as etapas da discussão”. Além disso, visava-se aumentar a capacidade deliberativa do órgão, eliminando a ambigüidade quanto às suas funções. As deliberações da Camex – que deveriam continuar a ser tomadas por consenso – passariam a ser objeto de Resoluções publicadas no Diário Oficial da União.

O Decreto n.º 3.756, definindo os novos poderes, estabelece que a Camex tem por objetivo a formulação, a decisão e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços e para a consecução de tais metas tem competência para fixar diretrizes e procedimentos em questões como negociações internacionais, promoção comercial, processamento das operações de comércio externo e financiamento das exportações. Além destes aspectos, outros temas de grande importância no universo da política comercial, como política tarifária na importação e na exportação e defesa comercial, estão também abrangidos nas novas competências.

De maneira geral, compete à Camex definir grandes diretrizes e orientar políticas nas diferentes áreas pertinentes ao comércio exterior e às negociações comerciais. Nas áreas de normas e procedimentos, política aduaneira e de financiamento e seguro de crédito, ressalvam-se as competências específicas de outros órgãos (MF e CMN). No caso da fixação das alíquotas de impostos de importação e de exportação, respeitam-se limites e condições estabelecidas na legislação vigente. Neste caso, ela mantém o poder de fixar alíquotas, ganho no começo do ano³.

Em seu novo desenho, a Camex é integrada pelos ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, responsável pela Presidência – das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura e do Abastecimento, e do Chefe da Casa Civil da Presidência da República, e será assistida por um Comitê Executivo, denominado Comex, do qual fazem parte os secretários executivos de cada um desses ministérios, além de áreas com atribuição específica na matéria, como a Secretaria de

³ Na realidade, na área de fixação de tarifas e mais amplamente da gestão dos instrumentos de proteção à indústria doméstica, o conflito entre o Ministério da Fazenda e MDIC tornou-se patente publicamente nos últimos anos, manifestando-se nas instâncias institucionais criadas para a discussão intra-governamental dos temas relacionados a esta área, como o CCDC - Comitê Consultivo de Defesa Comercial.

Comércio Exterior, do MDIC, a Secretaria da Receita Federal, Secretaria de Assuntos Internacionais e Diretoria Internacional do Bacen, do MF, o Representante Especial do presidente da República para Assuntos do Mercosul e representante do Ministério da Saúde em assuntos especializados.

Em 24 de outubro de 2001, o Decreto 3981 estabeleceu que a Camex deverá ser consultada sobre as matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais.

b) A APEX: uma nova promoção comercial ?

Depois da “era Cacex”, as atividades de promoção de exportações foram tradicionalmente desempenhadas pela Secretaria de Comércio Exterior do MICT e pelo Departamento de Promoção Comercial do MRE, bem como pelas Seções de Promoção Comercial das embaixadas e consulados brasileiros. Não havia recursos específicos para esta finalidade o que, somado à duplicidade de funções institucionais de órgãos de ministérios distintos, limitava sobremaneira a eficácia dos esforços nesta área.

Em novembro de 1997, foi instituída, no âmbito do SEBRAE, a Agência de Promoção de Exportações – APEX, com um orçamento anual de R\$ 50 milhões de reais e o objetivo de implementar uma política de promoção das exportações. Como o Sebrae só pode apoiar empresas de pequeno porte, a atuação da Apex também fica, em princípio, restrita a este tipo de empresa. Para flexibilizar esta regra, a Apex foi autorizada a incluir empresas de médio e grande porte em seus programas, desde que esta inclusão gere comprovadamente benefícios para empresas de menor porte.

A pesquisa *A micro e pequena empresa no comércio exterior*, realizada pelo Sebrae, em 1998, buscou efetuar amplo diagnóstico do papel efetivo e potencial das PMEs nas exportações, tomando-se como um dado a baixa participação destas empresas nas vendas externas do Brasil. A pesquisa teria constatado grande distância entre as condições e capacitações da PME e aquelas requeridas para uma participação estável no mercado externo. Nesta ótica, a função principal da Apex é apoiar as empresas de pequeno porte para que aumentem suas exportações, elevando o volume exportado, o número de empresas que vendem para o mercado externo e o número de produtos exportados.

De forma compatível com este diagnóstico, a Apex tem um conceito ampliado de promoção comercial, voltado para o desenvolvimento da oferta exportável e não apenas a promoção *strictu sensu*. De acordo com informações obtidas junto a dirigente da Agência, isto tem levado a APEX a buscar trabalhar crescentemente com Programas Setoriais Integrados, que buscam atuar sobre todos os fatores condicionantes das exportações de um determinado setor, inclusive aqueles relacionados com a qualidade e quantidade da oferta, com os encadeamentos produtivos, etc.

A situação institucional da Apex não é transparente, nem estável: foi criada no âmbito do Sebrae, que é obrigado a alocar recursos anualmente para a Agência, e tem seu Gerente indicado pelo Presidente da Camex (MDIC). No início, era uma gerência do Sebrae e o processo de aprovação dos projetos tramitava como todos os demais do Sebrae, daí resultando uma lentidão extraordinária no processo decisório. No início de 2000, a Agência foi transformada em subsidiária do Sebrae (uma S.A.), mas, com

este novo *status*, o saldo de recursos da Apex passava a ser considerado lucro tributável. Em julho, voltou a ser órgão do Sebrae, mas com autonomia para aprovar projetos: recebe 25% do orçamento anual do Sebrae-Nacional. Mesmo nesta situação, o presidente do Conselho Diretor Nacional do Sebrae tem que autorizar todos os convênios.

Um dos principais problemas da atuação da Agência envolve as dificuldades relacionadas à delegação de funções públicas a associações empresariais. O objetivo da Apex é introduzir nestas associações a visão estratégica de exportação e a participação das empresas de pequeno porte, concretizando-se na idéia de formação de centrais de serviços de exportação autofinanciáveis, que permitam a saída da Apex. Nesta ótica, de delegação, uma questão central nos projetos da Apex, que influencia desempenho dos projetos, é a qualidade e o grau de comprometimento estratégico da liderança empresarial com o projeto de promoção setorial.

O modelo da Apex articula projetos nacionais – que recebem funções de coordenação e funções unificáveis (cursos de comércio exterior, cadastro de consultores, coordenação de missões de prospecção, etc.) – e descentralização estadual. Além disso, a Apex interage com o DPR/MRE que também cuida de promoção comercial. De maneira geral, há uma divisão do trabalho, fazendo a Apex a parte doméstica da promoção e o DPR o apoio externo permitido pela rede de embaixadas e consulados do MRE. Nesta visão, a principal missão da Apex é preparar a empresa para exportar “até o porto”.

No final de outubro de 2001, haviam sido concluídos 76 projetos, no valor total de R\$ 47,7 milhões e um nível de participação da Apex nos recursos da ordem de 44,1%. A maioria dos projetos encerrados e boa parte dos recursos a eles alocados se refere a feiras, eventos, publicações e missões ao exterior

Também em outubro de 2001, encontravam-se em fase de execução 121 projetos de promoção baseados em parceria de recursos da Apex e do setor privado. O custo total dos projetos em execução atingia R\$ 385,9 milhões (41,2% dos quais provenientes da Apex). Os Projetos Setoriais Integrados e os projetos de consórcios de exportação dominam amplamente no *portfólio* da Apex: em outubro de 2001, havia 46 projetos setoriais integrados, em âmbito nacional e estadual, e 39 projetos de consórcio, todos locais. Alimentos, cerâmica, calçados, autopeças, carnes, calçados, móveis, têxteis e rochas estão entre os principais usuários dos PSI da Apex. Já confecções, componentes para calçados e jóias e pedras são setores envolvidos com programas de formação de consórcios. Em termos de alocação de recursos, os PSI representavam, em outubro de 2001, 61% do total, cabendo aos chamados programas horizontais 23,4% dos recursos, aos programas isolados 0,7% e aos programas de consórcio cerca de 15% do total.

c) A remontagem do sistema público de financiamento às exportações

No Brasil, a avaliação da experiência de política na área do financiamento à exportação, tal como praticada até o final da década de 80, deve reconhecer a contribuição da política para apoiar a diversificação intersetorial das exportações.

Mas a falta de critérios que permitissem uma política seletiva de apoio – aliás requerida pelo objetivo de diversificação – parece haver reduzido a eficiência do sistema, em termos de relação custo/benefício.

Além disso, os critérios adotados para definir os custos dos recursos oficiais, na fase anterior a 1984 – marcada pelo crescimento das taxas de inflação – e a fixação dos níveis de equalização independente das taxas de juros praticadas, em um período de redução destas, depois de 1984, maximizaram os custos fiscais dos programas montados.

Outra característica do sistema, nesta fase, foi a concentração microeconômica dos financiamentos subsidiados concedidos. Esta característica se manteve tanto na fase em que o risco das operações foi assumido pelo Estado – até 1984 – quanto na etapa em que a operacionalização do sistema esteve a cargo dos bancos. Além da já registrada concentração setorial dos financiamentos, estes privilegiaram um número reduzido de empresas de grande porte.

Finalmente, o sistema carecia de mecanismos adequados de gestão do risco de crédito. O seguro de crédito existia e era operado por um órgão público – o IRB – e o mecanismo também entrou em crise no final da década de 80, negativamente impactado por problemas de seleção adversa. Nos financiamentos pré-embarque, o Estado assumia integralmente o risco das operações até 1984 – o que certamente terá contribuído para reduzir o grau de sustentabilidade do mecanismo criado – e, a partir daquele ano, transferiu este risco em sua totalidade para o sistema financeiro, o que gerou problemas de outra natureza, como a exclusão de operações e empresas consideradas “arriscadas” pelos bancos.

No início dos anos 90, depois de um curto período em que se anunciou a intenção de promover a implantação de um Banco de Comércio Exterior predominantemente privado, as linhas de crédito foram gradual e seletivamente restabelecidas, através do FINAMEX, operado pelo BNDES e voltado para o setor de bens de capital. Na mesma época, o governo regulamentou o PROEX – Programa de Financiamento às Exportações, que absorveu as linhas de crédito ainda ativas do antigo FINEX e reintroduziu o sistema de equalização de taxas de juros, vigente sob o FINEX e a Resolução n. 509. Também os recursos do PROEX estavam destinados, naquele momento, a financiar exportações de bens de capital.

As duas linhas de financiamento (e a de equalização, no caso do PROEX) foram, nos últimos anos, significativamente reforçadas, em termos de recursos orçamentários e técnico-humanos, tornando-se crescentemente “horizontais”, ou seja, desvinculando-se cada vez mais de prioridades setoriais. A estes mecanismos de financiamento, viria se acrescentar, em 1997, a criação de uma empresa de seguro de crédito, majoritariamente privada, com participação do Banco do Brasil e de uma grande seguradora estrangeira (a COFACE) e prestadora de serviços ao Tesouro no que se refere à gestão dos riscos políticos e extraordinários, bem como dos riscos comerciais de médio e longo prazos (reproduzindo o modelo institucional das antigas seguradoras estatais de crédito à exportação da Europa Ocidental, hoje privatizadas, mas atuando em nome dos Governos na gestão destes riscos). Também em 1997, foi criado o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC, a fim de garantir o crédito concedido às exportações e aos investimentos de empresas de menor porte.

Este conjunto de iniciativas recompôs o sistema público de financiamento à exportação, que conta agora com mecanismos de crédito ao exportador (nas modalidades pré e pós embarque) e ao importador

(*buyer's credit*), com um mecanismo de equalização de taxas de juros – aplicável inclusive aos instrumentos oficiais de crédito – e com um sistema de garantia de crédito voltado para as operações de pós-embarque (seguro de crédito) e de pré-embarque, no caso das empresas de menor porte (Fundo de Aval). Como a principal linha privada de crédito (o ACC/ACE) mantém-se como a principal fonte de recursos para os exportadores brasileiros e novas modalidades de financiamento privado têm apresentado crescimento expressivo – é o caso do pré-pagamento – tem-se, pelo menos em tese, um quadro caracterizado pela oferta de um amplo leque de mecanismos de apoio financeiro às exportações e, à exceção do Proex – que depende de recursos orçamentários – pela disponibilidade de recursos para atender à demanda dos exportadores.

Quais os elementos e as características principais do atual sistema brasileiro de financiamento às exportações?

Do lado dos mecanismos públicos, o primeiro dado relevante é a concentração dos recursos de financiamento em um pequeno grupo de grandes empresas exportadoras, em poucos setores e nos mercados latino-americanos (mais o mercado dos Estados Unidos para o setor de aeronaves). Paradoxalmente, a remontagem do sistema, nos anos 90, ocorreu em paralelo com a “horizontalização” dos instrumentos de crédito. A apreciação cambial vigente no período posterior ao Plano Real e as preocupações com a sustentabilidade macroeconômica do modelo de estabilização certamente contribuíram para esta extensão dos mecanismos de financiamento públicos ao conjunto de manufaturados.

Uma avaliação *ex-post* destes mecanismos indica, no entanto, que os desembolsos efetivamente realizados pelas linhas públicas, nos últimos anos, concentraram-se em poucas grandes empresas, em alguns setores e nos mercados latino-americanos (e, para o setor de aeronaves, nos Estados Unidos). Entre os setores beneficiados por tais linhas, vale destacar, além de aeronaves, material de transporte, bens de capital, serviços de engenharia e alimentos. À exceção deste último setor, esta tendência poderia sugerir que os mecanismos públicos desempenham um papel importante no suprimento de financiamento para bens com ciclos longos de produção e comercialização e para os quais o financiamento é um fator relevante de competitividade internacional.

Ademais, estes mecanismos são particularmente úteis para viabilizar exportações financiadas para mercados de risco elevado, como os latino-americanos. Dadas as dificuldades para obter financiamento à exportação de prazos mais longos no Brasil, tem-se aí um indicador da funcionalidade dos mecanismos públicos para viabilizar a exportação de certos setores específicos para mercados de risco considerado elevado.

Uma segunda característica dos mecanismos públicos aponta para a ênfase aos mecanismos de garantia, ênfase esta que se vincula em boa medida – mas não somente – ao objetivo genérico de ampliar o acesso de empresas de menor porte àqueles mecanismos. Ou seja, a concentração microeconômica dos mecanismos públicos preocupa os gestores destes instrumentos e o tema das garantias tem sido percebido como central em seus esforços para atingir empresas de menor porte. O

papel do Estado e dos bancos públicos tem sido central em todas as iniciativas nesta área: criação da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE e do Fundo de Garantia das Exportações e criação e operacionalização do FGPC. O fim do CCR para financiamentos com prazos superiores a um ano deve motivar novas iniciativas nesta área ou, o que é mais provável, fortalecerá o mecanismo de seguro de crédito às exportações.

Outra característica relevante aponta para a perda de importância dos recursos orçamentários como fonte das linhas públicas de financiamento. O BNDES tornou-se, nos últimos anos, a principal fonte de recursos para o financiamento das vendas externas e a importância dos recursos orçamentários concentra-se hoje, do ponto de vista do sistema de financiamento como um todo, no PROEX-Equalização.

Uma quarta característica importante da atuação pública na área de financiamento às exportações envolve o fato de que, na prática, os principais mecanismos se combinam. Para a quase totalidade das operações do BNDES-Exim – em pós-embarque – utiliza-se o PROEX-Equalização e, em sua grande maioria, recorria-se ao CCR como mecanismo de garantia. Esta característica levanta preocupações quanto ao custo fiscal desta prática, que ademais expôs o PROEX-Equalização ao julgamento do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

d) Negociações comerciais: peso crescente na agenda da política

A partir de 1998, a prioridade concedida pelo Governo ao crescimento das exportações, a intensificação das negociações da Alca e as perspectivas – finalmente frustradas em Seattle – de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais geram uma mudança importante no ambiente em que se gerencia a política comercial no Brasil.

O tema “negociações” ganha peso na agenda de política comercial e o faz em função da participação brasileira em processos caracterizados por ampla agenda temática, incluindo temas fronteiriços e “domésticos”. Esta ampliação das agendas de negociação impõe uma gradual redefinição da forma de organização dos setores privados e da interlocução destes com o Governo.

No plano das negociações comerciais, a Alca é o fator que está na origem de uma ampla reorganização do processo de negociação e consulta doméstica. Do lado empresarial, a experiência negativa dos primeiros anos do Mercosul e o gradual envolvimento com as negociações a partir de 1994 criaram os incentivos para uma forte e crescente participação no processo de negociação da Alca. Articulada em torno da Confederação Nacional da Indústria – CNI, cria-se a Coalizão Empresarial Brasileira, reunindo entidades da indústria, agricultura e setores de serviços.

Do lado do setor público, é criada, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores a Secretaria Nacional da Alca – SENALCA, foro de discussão dos temas relacionados à negociação hemisférica, encarregado de coordenar a formação da posição nacional em relação aos temas em debate. A SENALCA reúne-se mensalmente e dela fazem parte representantes de vários Ministérios, da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República, do Banco Central e outros órgãos do Governo Federal. O Decreto que cria

a SENALCA prevê a possibilidade de participação de entidades representativas da sociedade civil, como convidadas. Algumas entidades empresariais nacionais e uma central sindical foram gradualmente se integrando às reuniões da SENALCA – como convidadas do Governo, entenda-se – mas o escopo das discussões, as pautas dos debates e seus limites são claramente estabelecidos pelos coordenadores governamentais do foro, ou seja, os representantes do MRE.

Com a evolução das negociações da Alca, estruturaram-se Grupos Interministeriais temáticos, responsáveis pelo acompanhamento das discussões de cada um dos Grupos de Negociação do acordo hemisférico. Destes Grupos participam representantes técnicos de diversos ministérios e órgãos do Governo, tendo sido a participação privada admitida informalmente, em alguns Grupos e vedada em outros. Não há razões explícitas para esta exclusão. Aparentemente, esta pode ser atribuída a um conjunto de fatores, incluindo idiosincrasias pessoais e disputas intraburocráticas que se desenvolvem em um ambiente onde o Governo tenta, sem muita clareza quanto a objetivos e métodos, alterar seu padrão de relacionamento com os agentes privados nos processos de negociação comercial.

Tanto a SENALCA quanto os Grupos Interministeriais têm sua dinâmica de trabalho pautada pelo ritmo das negociações da Alca, frequência das reuniões dos Grupos de Negociação e do CNC, etc. Em princípio, a cada rodada de reuniões sucede uma rodada doméstica de apresentação dos resultados, discussão dos temas que estarão em pauta na próxima reunião e elaboração de propostas de negociação.

É interessante registrar que os Grupos Interministeriais foram criados originalmente para lidar com as negociações da Alca, mas cada vez mais se ocupam também de outros processos negociadores em suas áreas temáticas. Assim, por exemplo, uma agenda de reunião típica do Grupo Interministerial de Serviços contemplaria as negociações da Alca, a evolução dos debates acerca da *built in agenda* da Rodada Uruguaia na OMC, as negociações internas do Mercosul e as discussões com a União Européia sobre o tema. Há, portanto, em curso um nítido processo de geração de externalidades institucionais, a partir da Alca, com impactos ainda difíceis de avaliar sobre a evolução futura dos mecanismos de consulta e negociação doméstica na área de política comercial.

Mais recentemente, o modelo SENALCA foi adotado para apoiar as negociações do Brasil (através do Mercosul) com a União Européia. Neste caso, a composição do órgão (SENEUROPA) inclui, além de representantes governamentais, um membro da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e um outro da seção brasileira do Fórum Consultivo Econômico e Social, representando a sociedade civil⁴.

A concepção de modelo institucional adotado para viabilizar consultas domésticas acerca das negociações comerciais parece passar por uma fase de transição. Sem dúvida, foi-se o tempo em que o MRE detinha o monopólio da formulação das posições negociadoras do Brasil e do “interesse nacional”

⁴ Vale ainda registrar que, em junho de 1999, foi criado, no âmbito do MRE, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços, para formular e coordenar a posição brasileira com vistas às negociações na OMC. Este Grupo não teve continuidade prática, em função do fracasso do lançamento da Rodada do Milênio, em dezembro daquele ano.

do país. Também os mecanismos informais e diretos de interlocução entre o Governo e empresas e setores interessados em acordos bilaterais de acesso a mercado no âmbito da Aladi perderam importância relativa, sem todavia desaparecer.

Os formatos institucionais de consulta hoje praticados parecem variar de acordo com o conteúdo da agenda e com o avanço do processo de negociação. Agendas complexas e que incluam temas não fronteiriços geram mecanismos de consulta e negociação doméstica relativamente institucionalizados, com instâncias hierarquicamente diferenciadas, mecanismos formais de convocação e avaliação de resultados e dose razoável de transparência para os grupos que a eles têm acesso (Governo, associações empresariais, centrais sindicais e Legislativo). Em negociações que adquirem densidade, como a Alca, tais mecanismos tendem a se consolidar e a se sofisticar.

Já no caso das negociações com outros países da Aladi, cujo conteúdo continua a ser a troca de concessões tarifárias, há um sistema bastante informal de consultas, mobilizado essencialmente pela dinâmica das negociações, elas mesmas muito menos regulares e sistemáticas do que as da Alca. De maneira geral, o Governo solicita a entidades horizontais do setor privado que coordenem o processo de consultas aos diferentes setores, com vistas à apresentação de listas de oferta e demanda de liberalização. A partir daí, há uma seqüência de reuniões entre o Governo e as entidades privadas, buscando o estabelecimento de estratégias, critérios, etc. Não há qualquer regularidade neste processo: o Governo organiza reuniões com os empresários, o setor privado pode solicitar reuniões com o Governo e as consultas podem ser encerradas pelo Governo sem maiores explicações.

Como, em geral, nestas negociações bilaterais típicas da Aladi, não há uma meta pré-definida, como o estabelecimento de uma ZLC, por exemplo, e o Governo raramente define diretrizes e regras acerca de patamares mínimos de liberalização, objetivos gerais da negociação, etc., elas continuam a ser fortemente influenciadas por interesses setoriais e, em especial, pelos interesses dos setores *import-competing*.

À medida em que a agenda comercial ganha espaço na política externa brasileira e o faz incorporando temas de negociação até então considerados como estritamente domésticos, entra em erosão o monopólio do MRE sobre a política externa. Outras agências governamentais demandam participação no processo de negociação – o que já ocorre claramente no Mercosul – e as pressões dos setores privados (empresarial e sindical) também se intensificam. Duas evoluções simultâneas têm então lugar: de um lado, criam-se novos mecanismos de consulta intragovernamental, de outro “importa-se” para dentro dos novos foros as representações empresariais e sindicais, com preferência para entidades multisetoriais ou horizontais de representação de interesses.

Em meados de 2001, um novo organograma do MRE buscou levar em conta as necessidades relacionadas à preparação e gestão das negociações comerciais, ao criar coordenações para cada negociação (Alca, União Européia) e novas divisões temáticas: acesso a mercados, defesa comercial e salvaguardas, propriedade intelectual, serviços e investimentos, etc. Os diplomatas encarregados de um tema participarão de todas as negociações comerciais que contemplem tal tema.

3. A EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

Assim como as políticas de comércio variam fortemente segundo os países, também a institucionalidade destas políticas é influenciada por fatores especificamente nacionais. Na realidade, mesmo quando as políticas comerciais de diferentes países tendem a convergir, como ocorreu com a política de importação dos países latino-americanos na década de 90, a “variabilidade institucional” permanece e eventualmente pode até mesmo crescer.

Nesta seção, descrevem-se os principais elementos da institucionalidade da política comercial de alguns países latino-americanos e dos Estados Unidos, buscando-se tirar algumas lições destas experiências para o caso brasileiro.

3.1. América Latina

a) Chile

A experiência chilena, na área de política comercial, traz alguns elementos notáveis no que se refere à dimensão institucional da política. De forma muito sintética e mesmo ressaltando as óbvias diferenças entre o Chile e o Brasil, especialmente entre as políticas comerciais dos dois países, é impossível não abordar o caso chileno como um exemplo de sucesso, do ponto de vista institucional, mesmo se sucesso, nesta área, não exclui a existência de contradições e dificuldades no *policy-making*.

Em primeiro lugar, é importante lembrar o consenso existente no país – partilhado por diferentes interesses e visões políticas – acerca do papel central das exportações no modelo de desenvolvimento. Para o Brasil, interessa menos o conteúdo do consenso do que o fato dele existir e de criar condições para o tratamento da política de exportações como prioridade de desenvolvimento, ou seja, definir uma hierarquia de prioridades entre políticas públicas que competem por recursos financeiros, humanos e técnicos.

Além disso, o Chile tem clareza de suas prioridades de política comercial. Esta baseia-se em dois componentes: a abertura comercial unilateral e o estabelecimento de ampla rede de acordos preferenciais cujo principal objetivo é garantir acesso a mercado para as exportações chilenas.

No que se refere à formulação da política, em sua fase atual, o Ministério da Economia, do Fomento e da Reconstrução elaborou o Plano de Desenvolvimento da Competitividade do Chile 1998-2003, que foi discutido pelo Comitê Interministerial de Desenvolvimento Produtivo. A proposta se baseia nas contribuições dos setores privados e público. Plano pretende desenhar uma “nova arquitetura do fomento exportador”, que esteja funcionando em 2003, quando já terão sido desativados os subsídios incompatíveis com as normas da OMC. A idéia central “é passar de incentivos diretamente orientados às empresas exportadoras a instrumentos horizontais que busquem melhorar a capacidade competitiva do conjunto das empresas do país (pretende-se melhorar a capacitação das empresas, de forma que estas sejam competitivas nos mercados interno e externo). Mantém-se o compromisso de que os recursos poupados pelo Estado através da eliminação dos subsídios à exportação serão canalizados para estes instrumentos horizontais” (Maccario, 1998).

Na área de promoção comercial, por exemplo, “nos últimos anos, Prochile (agência de promoção comercial) propôs rever suas funções e institucionalidade, com vistas a: uma maior participação do setor privado na ação de promoção, um maior protagonismo nas negociações internacionais, a ampliação a temas como o investimento e os serviços, e os aspectos ambientais e culturais das relações de comércio, e agregar às tradicionais tarefas de promoção no exterior, o apoio à internacionalização de empresas” (Silva, 1998).

Como em cada etapa do desenvolvimento exportador do Chile, a agência de promoção de exportações define metas específicas e prioridades, demonstrando grande capacidade para estabelecer e implementar estratégias focadas, que certamente contribuíram para que alguns dos setores mais beneficiados pela ação de promoção tenham sido precisamente aqueles “reconhecidos atualmente por seu grande desenvolvimento e dinâmica exportadora. Entre estes: frutas e vegetais processados, salmão, frutas frescas, móveis, têxteis, vinho e produtos de papel” (Silva, 1998).

Por outro lado, a importância das negociações comerciais na estratégia comercial chilena teve impactos significativos sobre a institucionalidade da política. Como observa Rosales (2001), “externamente, isto levou a níveis de maior exigência maiores em termos de aprendizagem acerca das negociações. Internamente, envolveu esforços consideráveis de coordenação entre ministérios para lidar com as questões transversais que o comércio exterior impõe sobre o quadro institucional público”.

Nesta área, portanto, percebeu-se como prioritária a necessidade de modernizar o quadro institucional e alcançar a coordenação entre agências, de forma lidar com os temas típicos das negociações comerciais, na fase posterior à Rodada Uruguaí.

Não por acaso, Rosales (2001) define a maior demanda institucional gerada por estas negociações como um dos principais desafios a ser enfrentado pela política comercial do Chile em seu processo de modernização. A complexidade das negociações, o fato de que estas envolvem crescentemente temas até então considerados como domésticos e questões altamente técnicas tornam crescentemente importante a coordenação entre agências de Governo, a negociação doméstica dos temas discutidos externamente – o que também envolve a sociedade civil – e o apoio técnico aos negociadores⁵.

De um lado, “nesta lógica, a complexidade política dos novos temas de comércio internacional cresce como resultado da presença de novos atores em cena. O conceito de setor privado torna-se mais amplo, indo além do seu significado estritamente empresarial para incluir a sociedade civil como um todo – incluindo sindicatos de trabalhadores e setores profissionais – interessada em preservar certos padrões trabalhistas, sociais e ambientais e que podem ser afetados pela abertura da economia a investidores estrangeiros ou à competição de fornecedores estrangeiros. Acordos comerciais exigem, então, um quadro institucional novo para gerar um consenso social que lhes garanta legitimidade. Nestes casos, o Chile assumiu a liderança na região ao promover uma ativa política de consultas públicas e de abertura das negociações a legisladores, inclusive representantes de partidos governamentais e de oposição” (Rosales, 2001).

⁵ “un elemento que puede haber contribuido a la mayor articulación al interior del sector público es la movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, al interior del sector público, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales o de negociación y también entre el sector público y el privado” (Silva, 1998).

De outro, os novos temas de negociação excluem a lógica de tratamento setorial das questões de política, que rege a ação da administração pública e sua estruturação institucional doméstica: “estas questões impõem uma maior coordenação entre agências que até recentemente trabalhavam segundo lógicas totalmente independentes, segundo a velha classificação setorial da administração pública” (Rosales, 2001). Esta nova exigência fica muito clara na área de segurança alimentar e de medidas sanitárias e fitossanitárias, mas também no tema de regras de origem: é difícil conceber um tratamento adequado destes temas sem uma intensa coordenação público-privada e entre agências públicas vinculadas a diferentes ministérios e funções “setoriais.”

Neste sentido, a dimensão institucional recebe, no Plano de Competitividade do Chile, uma prioridade óbvia, que se refere tanto à forma de funcionamento da administração pública quanto às relações do Governo com o setor privado. Entre as preocupações dominantes nesta área, registre-se o tema da coerência de ação entre organismos com responsabilidades na área de política comercial e de competitividade, o desenvolvimento de associações empresariais com visão de longo prazo, a participação sistemática de associações sindicais (de trabalhadores) em instâncias de coordenação público-privada, etc. (Silva, 1998).

É digno de destaque, no caso chileno, o dinamismo da política e a capacidade de adaptação institucional para atender a mudanças nos quadros de condicionantes, reorientações de política, definições de novas prioridades. Há, sem dúvida, uma preocupação explícita com a qualidade institucional da política, que não parece encontrar paralelo em outras experiências latino-americanas. De fato, avaliações globais sobre a institucionalidade da política foram feitas, em torno de 1995, evidenciando a insuficiente coordenação entre os diversos organismos públicos cujas ações interferem no desempenho exportador e na competitividade da produção chilena. Tais avaliações encontram-se na origem dos processos de reorganização institucional propostos pelo Plano de Competitividade de 1998, processos que evoluíram no sentido de um maior grau de articulação e de coordenação, tendo como eixo central a Direção de Relações Econômicas Internacionais do MRE, a que se subordinam a Divisão de Negociações⁶, bem como Prochile.

b) Outros países latino-americanos: México, Colômbia e Argentina

Segundo Mattar (1998), a política de exportação no México “sofre dos mesmos problemas que na maioria dos países: má concepção das estratégias e programas, instituições de fomento carecem de poder de convocatória e recursos para formular e executar os programas, é freqüente a falta de coordenação entre instituições governamentais envolvidas, encarregadas de regulação e de fomento, bem como entre estas e o setor privado, e os programas de fomento nem sempre contêm uma visão de longo prazo da estratégia de desenvolvimento das exportações”.

⁶ “Las reestructuraciones al interior de algunos organismos también es notable, por ejemplo la movilidad de funcionarios es significativa al interior de la División de negociaciones de la DIRECON, unidad que ha venido creciendo en los últimos cinco años, caracterizada por una organización altamente flexible - en conformación de equipos técnicos y negociadores - donde se comparte información y se trabaja a base de confianza, factor a su vez de alta motivación. De todos modos, este organismo ha iniciado esfuerzos de revisión desde 1997, puesto que la velocidad de los acontecimientos es tan alta que los cambios institucionales pueden ser insuficientes. La administración de los acuerdos por ejemplo es una de las tareas demandantes de un mayor desarrollo institucional” (Silva, 1998).

Segundo este autor, há uma grande multiplicidade de programas e incentivos à exportação que tiveram efeito no México, em termos de desempenho, mas os principais fatores que explicam o dinamismo exportador do país relacionam-se com os impactos dos investimentos diretos externos ligados ao desenvolvimento da maquila e à consolidação do Nafta. Não por acaso cerca de 80% das exportações mexicanas são realizadas por 600 grandes empresas, ligadas a transnacionais, a grupos nacionais e maquiladoras.

Na realidade, a própria decisão do Governo no sentido de negociar um acordo comercial com os Estados Unidos e Canadá estaria ligada, ao menos em parte, à constatação da tímida resposta do setor exportador à política nacional de fomento das exportações.

Assim como o Chile, o México desenvolveu clara estratégia de estabelecimento de acordos comerciais, que se traduziu não apenas no Nafta, mas também em diversos acordos comerciais com outros países da Aladi e, mais tarde, em um tratado de livre comércio com a União Européia. Estas negociações estiveram na origem de uma importante reorganização institucional do setor público, mas também ensejou um amplo reordenamento das instituições de representação empresarial, em que ganharam peso político e técnico as entidades horizontais de empresas exportadoras.

Já a Colômbia tem um Ministério de Comércio Exterior, criado pela Lei marco de comércio exterior, de 1991, que, entre outras coisas, separa a promoção comercial (Proexpo) da financeira, atribuída ao Bancoldex. Além disso, a Lei estabeleceu uma Comissão Conjunta de Comércio Exterior, constituída pelo Conselho Superior de Comércio Exterior e representantes do setor privado. Este Conselho Superior é o órgão assessor do governo nacional em temas de comércio exterior, reúne vários Ministros sob a coordenação do Presidente (Echevarria e Gamboa, 2000). Além disso, o Ministério do Comércio Exterior apoia-se em comitês assessores nos níveis nacional e regional, dos quais fazem parte membros da administração pública, mas também representantes dos setores empresariais.

Apesar da existência formal destes mecanismos de coordenação e de interlocução público-privada, estes comitês assessores tiveram participação menor na formulação da política comercial colombiana nos anos 90. Este fato é relevante porque a primeira metade da década foi marcada por reformas comerciais profundas e por uma ativa estratégia de integração, envolvendo a dimensão sub-regional (o projeto da CAN), mas também acordos bilaterais de comércio. Em algumas destas negociações, sistemas de consulta entre o Governo e o setor privado foram colocados em funcionamento e operacionalizados, especialmente naquilo que diz respeito aos aspectos técnicos das negociações. Em contraste, as questões centrais da negociação eram tratados no plano intragovernamental ou eram discutidas informalmente nas páginas dos órgãos de imprensa.

De qualquer maneira, o sistema de trabalho usado nas negociações da década de 90 foi legalmente institucionalizado em 1999, no marco das duas Divisões de Negociações do Ministério do Comércio Exterior, então criadas.

Uma avaliação crítica da política colombiana de exportação ressaltou que “falta um fio condutor que estabeleça rotas de ação para os organismos com responsabilidades na administração de temas

relacionados à produtividade, à competitividade, os incentivos e os serviços de promoção”. Além disso, o modelo de promoção comercial adotado não a vincula aos demais elementos de equação exportadora, não permite concentrar integralmente os esforços naqueles setores e empresas que apresentam potencialidades para desenvolver-se sustentavelmente, nem permite avaliar a incidência da política nos setores visados (Ochoa, 1998).

Se o Chile pode ser considerado, entre os países latino-americanos, o “caso de sucesso”, no que se refere à institucionalidade da política de comércio exterior, especialmente a de exportações, a Argentina é, segundo os mesmos critérios, o “caso de fracasso”.

De fato, no caso deste país, não se observa, no final dos anos 90, nenhuma distinção de responsabilidades entre os ministérios que tratam de questões comerciais. Prevalece um ambiente de competição entre agências pelo controle da política e de seus instrumentos. Há uma intensa fragmentação e competição que afeta tanto as instituições públicas quanto as privadas e esta é uma das principais características do *trade policy-making* na Argentina, junto com a ausência de canais formais efetivos de interlocução público-privada (Bouzas e Avogadro, 2001). Além disso, há diversos casos de *overlapping* entre iniciativas federais e de algumas províncias na área de comércio.

3.2. Os Estados Unidos

O que chama a atenção no *trade policy-making* nos Estados Unidos e que se traduz diretamente na institucionalidade da política é a complexidade do processo, que permite a uma ampla gama de interesses dele participar (Huenemann, 2001).

Há três grandes elementos institucionais que conformam o processo formal de *trade policy-making* nos Estados Unidos: o processo de consultas internas do Executivo, o processo de consultas do legislativo e o sistema oficial de comitês assessores. Estas instâncias interagem no processo de *policy-making* e o modelo institucional é compatível com um condicionante básico da política comercial: o papel central que nela exerce o Legislativo, ao contrário do que ocorre nos países latino-americanos, inclusive no Brasil.

Em que pese o fato de que a política comercial dos Estados Unidos é o resultado de concessões negociadas entre vários agentes políticos, que não atribuem necessariamente prioridades semelhantes aos diferentes temas e representam interesses diversos, outro condicionante do processo de *policy-making* como um todo é a existência de um consenso (ou um “mantra oficial”, nas palavras de Huenemann) entre os principais *players* públicos e privados em torno das virtudes dos mercados abertos. De fato, segundo este autor, “este sistema consultivo reflete o que foi o mantra oficial da política comercial dos Estados Unidos nos últimos 50 anos: mercados externos e domésticos abertos interessam aos Estados Unidos. O sistema amplo de consultas não coloca em questão a premissa fundamental de que o comércio é algo bom”.

A resultante deste modelo institucional, além do respeito ao “mantra” liberal, é um padrão de evolução das políticas caracterizado por um ritmo lento de mudanças: “dado o grande número de interesses envolvidos e participantes, novas visões e perspectivas têm muitas vezes que fazer um longo caminho antes de serem consideradas admissíveis ou serem vistas como possibilidade” (Huenemann, 2001).

No caso das consultas e negociações internas ao Executivo, a definição e implementação da política comercial envolve mais de 18 agências federais, mas o USTR é estatutariamente o coordenador das iniciativas na área de política comercial e de IDE, bem como o negociador principal nestas áreas⁷. O desenvolvimento da política é levado a efeito através de um processo deliberativo inter-agências que incluir diversos ministérios (*departments*).

O processo deliberativo se desenvolve em quatro níveis nas entidades envolvidas: *Trade Policy Committee of the Cabinet*, *Deputies Committee or Trade Policy Review Group*, *TP Staff Committee* e *TPSC Subcommittees* (por regiões, países, setores, funções). Em todos estes níveis, a presidência é do USTR.

O USTR interage com importantes unidades de Governo, que também interferem na condução da política comercial. O departamento de Estado, por exemplo, conduz a política externa dos Estados Unidos e, entre outras coisas, analisa o impacto da política comercial dos Estados Unidos sobre os demais membros da comunidade internacional. Lidera as negociações nas áreas de transporte aéreo e marítimo e participa da política de controle das exportações. Já o Departamento de Comércio administra os programas comerciais do Governo e representa o setor industrial nas negociações com órgãos do governo.

Além da dimensão interagências do processo, consultas públicas são conduzidas pelos subcomitês TPSC. O USTR consulta diversas agências, inclusive o ITC, no que se refere às implicações econômicas dos acordos comerciais para a indústria e a economia dos Estados Unidos. Na área do legislativo, diversos comitês estão envolvidos com o tema comercial, mas Orçamento, na Câmara, e Finanças, no Senado, coordenam a gestão destes temas e das implicações legislativas dos acordos de comércio.

O sistema de comitês assessores fornece informações e pareceres acerca dos objetivos e das posições de negociação dos Estados Unidos antes, durante e depois das negociações: são 33 comitês envolvendo 1000 consultores. O sistema se estrutura em três níveis: há o Comitê Consultivo do presidente para políticas negociações comerciais (ACTPN), seis comitês consultivos de política e 26 comitês consultivos técnicos, setoriais e funcionais. Os comitês de segundo nível são gerenciados pelo USTR, exclusivamente ou junto com outras agências. Os de terceiro nível são gerenciados pelo USTR com as Secretarias de Comércio (comitês de indústria) e de agricultura. Depois do Nafta e da Rodada Uruguai, os procedimentos de consulta passaram a incluir governos estaduais e locais. O sistema de consultas em comitês é hoje o resultado de uma evolução de trinta anos e, segundo Huenemann (2001), seria efetivados viesado para os interesses empresariais, embora acolha crescentemente interesses sindicais, ambientalistas, consumidores, etc.

⁷ O cargo de USTR foi criado em 1962 pelo Congresso, porque os legisladores consideravam que o departamento de Estado tinha preocupações não comerciais e isto o levava a desconsiderar os interesses domésticos da indústria e da agricultura. Tem, desde 1974 (Trade Act) nível de Secretaria da Presidência e tem equipe de cerca de 150 pessoas. Vale registrar que os programas de promoção de exportação e de controle das exportações ficam nas mãos do Departamento do Comércio.

4. ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E DE OUTROS PAÍSES

A experiência recente do Brasil, na política de comércio exterior, sugere que passou-se de uma situação em que uma super-agência institucionalmente heterodoxa (a Cacex) exercia poder quase monopólico sobre esta área de política para um quadro em que há, ao mesmo tempo, pulverização de poder e conflitos de competência.

Não que estes não existissem na época da Cacex: como se viu, este foi um período de expansão do Estado, segundo uma lógica de autonomização e segmentação dos centros de decisão. No entanto, por suas características institucionais, a Cacex ocupou de fato uma ampla área de poder, expandiu suas fronteiras dentro do Estado e absorveu funções de “interlocução tutelar”, nas relações com o setor privado. Formulação e implementação andavam juntas na Cacex, bem como aí estavam reunidos instrumentos de promoção, recursos de informação e mecanismos de regulação.

Passados mais de dez anos desde a extinção da Cacex, parece que a institucionalidade da política de comércio exterior ainda não forjou um novo modelo, compatível com uma nova lógica de atuação do Estado, centrada na regulação e na interlocução não tutelar com o setor privado.

Na realidade, como o final dos anos 80 foram marcados por um desmonte mais ou menos catastrófico dos instrumentos de apoio às exportações – e da institucionalidade correspondente – os anos 90 assistiram a uma recomposição da política pública de fomento e de regulação das exportações. Neste sentido, cacoetes e vícios herdados dos períodos anteriores de expansão do Estado tendem a se manifestar, neste processo de recomposição, o que é esperado em dinâmicas institucionais, caracterizadas por forte componente inercial.

Apesar disso, é inegável que a atual institucionalidade da política de comércio exterior foi capaz de superar, em certas áreas, a herança das décadas de substituição generalizada de importações e de apoio fortemente subsidiado às exportações. Houve aperfeiçoamentos importantes, como as observadas no financiamento público às exportações e na área de negociações comerciais, na segunda metade dos anos 90.

As escassas referências feitas ao tema institucional em estudos sobre a política de comércio exterior brasileira tendem a explicar a “desfuncionalidade institucional” prevalecente nesta área de política através da idéia de que o Ministério responsável pela política (o MDIC) não dispõe dos instrumentos para implementá-la, os quais sem encontrariam nas mãos do Ministério da Fazenda. Neste diagnóstico, o controle do Ministério da Fazenda sobre a política fiscal – onde se insere o tema dos subsídios – e sobre a política tarifária resume a situação: sem estes instrumentos, o MDIC estaria fora do processo decisório e atuaria apenas como um órgão formulador, incapaz de influir na implementações das medidas de política. O papel da Receita Federal – Secretaria do Ministério da Fazenda – como órgão responsável pelas atividades aduaneiras no Brasil reforça este tipo de percepção.

Este diagnóstico só faz sentido se referido à tradição brasileira de política industrial e de comércio exterior do período de industrialização protecionista. Os instrumentos nas mãos da Fazenda (exceção

feita à Aduana) são típicos daquele modelo e tendem a perder crescentemente eficácia como mecanismos de promoção e de proteção, seja por razões internas seja em função de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Além disso, o MDIC dispõe de instrumentos de política relevantes, na medida em que o BNDES está vinculado a esta pasta e em que a Secex controla a operacionalização da política comercial, inclusive na área de defesa comercial e de barreiras não tarifárias.

Na realidade, o atual MDIC é o herdeiro da tradição setorialista no desenho e implementação de políticas na área de indústria e comércio exterior, absorvendo, pelo menos em parte, a missão e as funções de coordenação e de interlocução com o setor privado atribuídas, nas décadas anteriores, ao CDI e à CACEX. O Ministério parece ter dificuldades importantes para superar esta tradição setorialista e expandir sua atuação naquilo que pode ser chamado os “nichos prospectivos de política”, ou seja, áreas que tendem a ganhar importância para a política e as negociações comerciais: e-commerce, serviços, redução do *gap* regulatório entre o Brasil e os países do Norte, na área de normas, padrões e certificações diversas, que tende a limitar o acesso aos mercados de exportação, etc.

Esta interpretação traduz algo como uma “nostalgia da Cacex”, que vê na centralização de funções e poderes em um único órgão a solução para o problema institucional da política. Nos anos 70, a mobilização governamental nesta área combinou: i) atribuição de prioridade estratégica à política de exportação; ii) forte concentração institucional de poderes regulatórios e operacionais em uma agência com características heterodoxas; e iii) intensa utilização de incentivos e subsídios fiscais e creditícios. Este uso abundante de subsídios traduzia a prioridade estratégica atribuída às exportações e a Cacex derivava boa parte de seu poder do fato de regular e operacionalizar os mecanismos de subsídio. A Cacex também administrava as condições de acesso dos produtos importados ao mercado doméstico através de seus mecanismos não tarifários, o que maximizava seu poder como instituição de Governo e como interlocutor “tutelar” do setor privado.

As dificuldades da Camex são invocadas para justificar visões informadas pelo modelo Cacex, cujo grande ponto fraco é ignorar a mudança radical no quadro de condicionantes em que se formula a política, mudança esta que condenaria qualquer tentativa de reedição do modelo Cacex ao fracasso.

Ora, quando se fala, neste trabalho, em mudanças radicais no quadro de condicionantes em que opera a política, faz-se referência à convergência de um conjunto de fatores domésticos e externos cujo resultado líquido é reduzir a margem de liberdade de que dispõe o Governo para incentivar as exportações através de mecanismos fiscais e de crédito e ampliar significativamente o leque de temas e de atores – públicos e privados – mobilizados pela agenda comercial.

Em primeiro lugar, a utilização intensiva de incentivos fiscais e creditícios à conta do Tesouro não é mais viável, tanto por razões domésticas – que envolvem restrições fiscais em um contexto de intensa competição por recursos públicos – quanto por força de acordos internacionais assinados pelo Brasil em âmbito multilateral e sub-regional. Em segundo lugar, a política comercial se tornou muito mais complexa do que na fase da Cacex, integrou novas dimensões – não diretamente comerciais – e novas preocupações – sociais e culturais, por exemplo – que mobilizam novos atores, governamentais e não governamentais.

Neste quadro, às preocupações com a eficácia das políticas públicas nesta área agrega-se o tema da legitimidade social de tais políticas, que ultrapassa a dimensão das relações intra-Governo para envolver também as entidades representativas da sociedade civil.

Em um cenário onde os incentivos “financeiros” às exportações são limitados e a agenda comercial se torna mais complexa, o quadro institucional da política passa a desempenhar um papel central, tanto no sentido de incentivar as exportações quanto de gerenciar a construção de consensos domésticos em áreas sensíveis da nova agenda de comércio.

Isto significa – e este é um elemento que emerge da análise da experiência brasileira e de outros países – que, neste novo quadro de condicionantes, o tema de desenho e aperfeiçoamento do quadro institucional da política passa a merecer tratamento prioritário: neste novo contexto, falhas institucionais tendem a cobrar um preço elevado, tanto em termos da eficácia, quanto da legitimidade das políticas.

Portanto, não somente é impensável a farta utilização de recursos orçamentários para subsidiar as exportações, mas também é inviável a reedição de um modelo baseado em uma mega-instituição reguladora e operadora. Não há como concentrar todas as competências necessárias em um único órgão, nem isto seria desejável. Além disso, a própria abertura comercial retira eficácia e legitimidade ao modelo que a Cacex institucionalizou.

No entanto, se este tipo de visão ainda orienta propostas normativas na área institucional é porque, além de não ter gerado um modelo alternativo ao do “império da Cacex”, o Brasil enfrenta hoje desafio semelhante ao que motivou a forte mobilização governamental em torno da prioridade da exportação, na “época da Cacex”. Trata-se de aumentar significativamente as exportações, tanto através do incremento da propensão exportadora das empresas quanto da integração de novas empresas ao esforço exportador, em um ambiente econômico e institucional onde o viés anti-exportador é relevante.

Além disso, a “nostalgia” da CACEX traduz a percepção de que a atribuição de prioridade estratégica às exportações é um condicionante essencial do sucesso da política de exportação e que, não atendido este pré-requisito, qualquer esforço de redesenho institucional na área de comércio exterior terá resultados insatisfatórios. Como a área de comércio exterior é, na realidade, a interseção de diversas “áreas de Governo” – que são atribuições de distintos Ministérios e órgãos setoriais – esta atribuição de prioridade não emergirá espontaneamente nas distintas áreas e Ministérios por elas responsáveis, que têm dezenas de outros campos de atribuição – além da dimensão “comércio exterior” de suas áreas de atuação.

Ora, um aspecto essencial da política brasileira de comércio exterior dos anos 90 aponta para o fato de que, apesar da prioridade explicitamente acordada às exportações pelo Governo Federal, os problemas institucionais nesta área de política começam no baixo grau de convergência, dentro do próprio Executivo, em relação ao papel da política de comércio exterior em uma nova estratégia de desenvolvimento. Esta falta de uma visão compartilhada básica define a dimensão estratégica dos problemas institucionais na área de comércio exterior.

A ausência desta visão compartilhada dificulta a criação de consensos básicos dentro do Governo e entre este e o setor privado na política comercial e está na origem da variedade de diagnósticos e iniciativas nem sempre convergentes veiculadas por diferentes órgãos de Governo que atuam nesta área, explicando, em boa medida, a existência de problemas de coordenação e de implementação de políticas que caracterizam, no Brasil, a área de comércio exterior.

Esta situação traduz fenômeno mais amplo, a saber, a vigência, nos anos 90, de razoável equilíbrio de forças entre liberais e intervencionistas (os desenvolvimentistas) dentro do Estado, cada grupo sendo responsável por iniciativas políticas nem sempre convergentes e atuando segundo uma “divisão do trabalho” não formalizada. Na área de comércio exterior, liberais têm dificuldades para abrir espaço para a discussão de políticas ativas de exportação e – mais surpreendente – para acomodar a prioridade às exportações na política de austeridade fiscal. Já os desenvolvimentistas parecem não conceber a política fora do marco tradicional em que se combinam políticas setoriais “regadas” a subsídios e incentivos com doses nem sempre homeopáticas de proteção.

Qualquer que seja a avaliação que se faça deste processo mais amplo, é inegável que o equilíbrio de forças entre grupos com visões divergentes quanto ao papel das exportações no novo modelo de desenvolvimento tem custos, os quais tendem a se traduzir em dificuldades para gerar consensos essenciais para a própria formulação das políticas e para implementar medidas decididas em alto nível, o que, por sua vez, gera uma crise de credibilidade das políticas.

Neste quadro, o atual modelo institucional da política de comércio exterior e, em especial, suas debilidades podem ser vistas como características de uma situação em que há baixo consenso estratégico quanto à prioridade a ser concedida à política de comércio exterior e, em especial, à política de exportação, que compete com outras duas prioridades, valorizadas por distintos setores governamentais: o equilíbrio fiscal e a proteção aos setores *import-competing* da indústria doméstica. Neste sentido, o atual modelo sanciona e perpetua tal quadro, além de desincentivar iniciativas que busquem definir um outro paradigma institucional na área de comércio exterior.

Os casos do Chile e dos Estados Unidos ilustram bem a relevância, para a eficácia da política, da existência de um consenso básico acerca do papel do comércio e das exportações para o país. O Chile, principalmente, oferece um excelente exemplo de construção de consensos (intragovernamentais, mas também com o setor privado) em torno: i) do papel das exportações para o desenvolvimento; ii) da relação da política de exportações com outras políticas “concorrentes” legitimamente representadas no aparelho de Estado; e iii) dos componentes principais da política. Os Estados Unidos exemplificam uma situação em que a política é formulada em um marco extremamente complexo e altamente politizado, mas no qual a existência de um consenso básico acerca dos benefícios do comércio desempenha papel essencial, ao definir o escopo de propostas aceitáveis ou passíveis de discussão (que não devem ir contra o mantra oficial).

Portanto, o primeiro elemento do diagnóstico aqui formulado aponta para a existência de uma “dimensão estratégica” do problema institucional da política, que se traduz no baixo grau de consenso acerca da

prioridade das exportações – e das restrições e exigências que tal prioridade impõe a outras políticas. Esforços de coordenação e articulação inter-institucional, que se tornam crescentemente importantes com a evolução da agenda de política comercial, esbarram no baixo grau de convergência acerca do papel estratégico da política de exportação.

Não surpreende, neste contexto onde falta visão estratégica compartilhada, que os diagnósticos acerca dos problemas de política que informam a ação de órgãos atuantes na área de comércio exterior possam ser variados e até mesmo conflitantes. De fato, as ações governamentais na área de comércio exterior são informadas por pelo menos três visões diferentes sobre como aumentar as exportações.

No primeiro caso, busca-se aumentar a base de empresas exportadoras, através da integração de pequenas empresas ao universo exportador, em que pese o fato de alguns estudos mostrarem que a base mais do que duplicara entre 1990 e 1997 e que o crescimento das exportações das pequenas empresas teria, no curto prazo, pequenos impactos agregados sobre o desempenho exportador. Mas este diagnóstico informa de perto a atuação dos órgãos de promoção comercial e, em especial, da Apex, além de esforços intensos e recorrentes na área de financiamento público à exportação.

No segundo caso, o objetivo principal seria aumentar o valor agregado da pauta: este diagnóstico privilegia temas setoriais ou, preocupada: i) com a qualidade “estrutural” da produção industrial brasileira e de suas exportações, excessivamente concentradas em setores produtores de *commodities* intensivas em recursos naturais; e ii) com os fenômenos de perda de densidade de algumas cadeias produtivas, em função da abertura comercial. Algumas iniciativas do BNDES vão nesta direção, mas os seus resultados são ainda pouco claros.

No terceiro caso, o que se privilegia é a remoção de obstáculos regulatórios e sistêmicos de ordem horizontal que impactariam negativamente a competitividade dos produtos brasileiros, tanto no mercado doméstico quanto nos mercados externos. Esta é a visão dominante entre os setores mais intervencionistas do Estado, embora sua tradução em ações efetivas esbarre na visão “fiscalista” do Ministério da Fazenda.

É importante observar que os diagnósticos acima não necessariamente são conflitantes, mas – dada a escassez de recursos governamentais e privados – eles tornam-se concorrentes. Além disso, cada diagnóstico gera iniciativas e ações pouco coordenadas entre elas e produz um desperdício significativo de recursos. Como se não bastasse, diagnósticos que alimentam ações públicas na área de comércio exterior muitas vezes carecem de *rationale* econômica e não se apoiam em fatos ou tendências empiricamente constatadas.

Mas os problemas institucionais na política de comércio exterior também têm, no diagnóstico que aqui se formula, uma segunda dimensão, que se explicita em falhas de implementação e gerenciamento de política. Decisões tomadas em alto nível encontram obstáculos de operacionalização, o que se traduz na baixa credibilidade que cerca o anúncio de novas medidas governamentais na área de exportação. Na realidade, este tipo de problema parece bastante difundido nos países analisados, levando-os seja a concentrar boa parte das funções de implementação da política em uma unidade governamental (caso

da Direção de Relações Econômicas Internacionais do MRE do Chile), seja a atribuir a um órgão funções de coordenação não apenas nas instâncias decisórias mais elevadas, mas também nos níveis de operacionalização (caso do USTR).

A descrição da evolução das políticas nas áreas de coordenação, promoção comercial, financiamento e negociações – feita na Segunda seção deste trabalho – permite elaborar acerca de alguns destes problemas, sinteticamente apresentados no Quadro abaixo.

Área de Política	Órgãos Envolvidos	Problemas
Coordenação de políticas	CAMEX	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambigüidade de <i>status</i> institucional restringe poder de coordenação: órgão do MDIC ou interministerial ? ▪ Instabilidade institucional. ▪ Capacidade decisória limitada por competências já estabelecidas.
Financiamento e garantias de crédito às exportações	BNDES, Bando do Brasil, Bancos regionais, agentes financeiros do BNDES e SBCE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflito entre lógicas comercial e de política na ação dos bancos públicos, gerando demora na implementação e falta de efetividade das medidas. ▪ Baixo grau de coordenação entre agentes públicos, especialmente BNDES e Banco do Brasil. ▪ Pouca articulação com política de promoção da Apex (programas setoriais integrados).
Negociações comerciais	MRE, MDIC, MAA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carência de quadros negociadores permanentes e/ou de esquema de assessoria técnica permanente aos negociadores. ▪ Baixo grau de institucionalização da interlocução com a sociedade civil.
Promoção comercial	Apex, MICT, MRE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instabilidade institucional. ▪ Política orientada por diagnóstico discutível: PMEs como foco. ▪ Instrumentos precários de avaliação das políticas.

A Camex é a expressão institucional de uma preocupação com o tema da coordenação das ações públicas na área de comércio exterior. Suas funções institucionais principais se referem à formação do consenso dentro do Governo e à eliminação do *gap* entre a tomada de decisões e sua implementação. A vinculação da CAMEX à Presidência da República derivava naturalmente de sua função de coordenação interministerial.

Apesar de informada por um diagnóstico correto – o de que o Governo deve explicitamente tratar da coordenação das ações públicas em uma área de política que envolve diversos ministérios – a Camex enfrentou notórias dificuldades para desempenhar sua missão. De um lado, seu *status* institucional de Câmara da Presidência foi colocado em questão com sua transferência para o MDIC, o que restringe naturalmente seu poder de coordenação interministerial. De outro, sua capacidade decisória está

explicitamente limitada por competências estabelecidas, especialmente na área do Ministério da Fazenda, o que também coloca em xeque sua capacidade de coordenação interministerial. Além disso, dotada de poucos recursos técnicos e humanos, a Camex tem dificuldades para acompanhar a implementação de medidas adotadas em seu âmbito e para oferecer ao Governo um *feed back* dos resultados e impactos de suas políticas.

Na área de financiamento e garantias de crédito à exportação, há um baixo grau de coordenação entre agentes financeiros públicos e, em especial, entre o Banco do Brasil e o BNDES. Trata-se de evidente desperdício de recursos: o Banco do Brasil dispõe de importante experiência nesta área, além de uma rede de agências no Brasil e no exterior, ao passo que o BNDES tem recursos financeiros e humanos em sua sede. Há complementariedade de competências e não seria absurdo propor que o banco de exportações do Brasil deveria surgir de uma fusão entre a Área Internacional do Banco do Brasil e o BNDES-Exim.

Além disso, há, nesta área, um claro conflito entre a lógica comercial e a lógica de política na ação dos bancos públicos, que se evidencia nas ações voltadas para ampliar o acesso das PMEs ao crédito de exportação. Submetidas à lógica comercial de distribuição de produtos do BNDES – via agentes financeiros – e aos critérios de gestão de risco que caracterizam a ação destes agentes, as PMEs dificilmente terão acesso ao crédito de exportação. Como diversos estudos sobre o tema comprovaram, não é correto supor que agentes financeiros privados atuem como promotores da política de exportação. Por outro lado, não se trata de reproduzir o modelo de gestão dos riscos de crédito à exportação que prevaleceu no Brasil até a década de 80, que transferia aos agentes públicos e ao Tesouro parcela ponderável destes riscos. Há exemplos em outros países que comprovam a possibilidade de superar o dilema sem cair na socialização espúria dos riscos privados.

É o caso do modelo adotado quando da privatização da COFACE, na França, e do *Mediocredito Centrale*, na Itália. Ambos continuam a desempenhar funções das agências governamentais e as atividades reunidas sob a rubrica “agência de política industrial” do banco italiano, por exemplo, consistem “na gestão extra-balanço dos fundos alocados pelo Estado para a consecução de objetivos específicos de política econômica e industrial”.

Com isto, atacam-se as falhas – do ponto de vista da consecução dos objetivos de política de exportação, é preciso ressaltar – do atual modelo de gerenciamento de riscos aplicável aos financiamentos públicos, que impede o acesso a estes pelas empresas de menor porte. É importante que isto se faça explicitando-se claramente as responsabilidades, recursos e custos associados à consecução de políticas públicas e não deixando que se “contamine” o balanço das instituições financeiras públicas.

Na área de promoção comercial, além do fato de toda a concepção da política ser informada por um diagnóstico discutível, em termos de eficiência da política de promoção, a APEX caracteriza-se por estatuto institucional ambíguo – em suas relações com o SEBRAE – o que acaba gerando instabilidade e afetando a capacidade de atuar e planejar sua atuação. Finalmente, mas não menos importante, o caso da APEX exemplifica uma situação muito difundida no setor público brasileiro: várias iniciativas são adotadas, recursos públicos são transferidos a associações privadas, mas não há praticamente nenhum

mecanismo de avaliação técnico-econômica das políticas adotadas e das iniciativas implementadas. Este subdesenvolvimento da função “avaliação de políticas” tem custos palpáveis para o setor público, além de tornar lento e incerto o processo de aperfeiçoamento das ações públicas.

No que se refere às negociações comerciais, importantes evoluções foram observadas recentemente no modelo de gestão do tema, no interior do Governo, em especial no que se refere à interlocução com a sociedade civil e à adequação da estrutura organizacional do MRE às exigências de negociações comerciais dominadas por temas “transversais”. Mas não resta dúvidas de que aperfeiçoamentos adicionais seriam de extrema relevância para consolidar e institucionalizar as relações entre o Governo e a sociedade civil, bem como para fortalecer a capacidade técnica dos negociadores através do estabelecimento de estrutura de apoio técnico permanente às negociações.

5. RECOMENDAÇÕES

O pré-requisito básico para que qualquer desenho institucional que se proponha na área de comércio exterior e, em especial, de política de exportação, seja dotado de eficácia e de legitimidade diz respeito à consolidação, no Executivo, de um consenso estratégico acerca da prioridade das exportações e da compatibilidade desta prioridade com outros objetivos estratégicos, como a disciplina fiscal e a substituição competitiva de importações.

Além disso, uma nova institucionalidade da política de exportação deve ser intensiva em instâncias e mecanismos de coordenação, tanto nas instâncias decisórias quanto nas de operacionalização – para dar conta da natureza transversal de vários dos novos temas da agenda de política – mas também deve deixar claro, para os agentes públicos e privados, o processo de tomada de decisão e de implementação das medidas adotadas nesta área de política. O quadro normativo e legal aplicável a esta área deve traduzir esta mesma exigência.

É imprescindível fugir da tentação da centralização de funções e atribuições em um só órgão ou Ministério – o que seria inviável, dada a transversalidade de muitas das questões pertinentes à política de comércio exterior e de negociações comerciais – mas também é fundamental evitar a “feudalização” corporativista e a segmentação do aparelho de Estado em órgãos que funcionem segundo lógicas distintas.

A concepção que orientou a criação da Camex permanece válida e a Câmara deveria, para desempenhar adequadamente seu papel, voltar a estar localizada institucionalmente no organograma da Presidência da República e idealmente seu Chefe não deveria estar subordinado a nenhum Ministério. A Camex funcionaria como instância de coordenação do processo de tomada de decisões nas áreas de política de exportação e de importação e como órgão responsável pelo comando do processo necessariamente coordenado de implementação de decisões, nas instâncias operacionais. A coordenação da participação do Brasil as negociações comerciais internacionais continuaria a cargo do Ministério das Relações Exteriores, mas a formação da posição governamental nestas negociações teria a Camex como *locus* privilegiado.

Para desempenhar este papel, a Camex deve ser substancialmente reforçada em termos de capacitação técnica e humana, ou seja, ela teria, nesta proposta, um quadro técnico importante, desempenhando, além das tarefas de coordenação – na esfera de tomada de decisões e de operacionalização – e de comando – somente na operacionalização – funções de planejamento, inteligência estratégica e avaliação de políticas públicas em sua área de atuação.

A atribuição consensual de prioridade à política de exportação deve se traduzir em capacidade técnica e política da Camex para redefinir competências e atribuições na área de política de comércio exterior. Parte significativamente das limitações de que sofre a política de exportação em seu processo de implementação respalda-se legal e institucionalmente em formulações do tipo “respeitadas as atribuições legais do órgão tal” ou “respeitadas as disposições da lei xyz”.

O consenso estratégico acerca da prioridade concedida à política de exportações se materializaria neste novo perfil da Camex e na elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento das Exportações (com horizonte de tempo equivalente a quatro anos), inspirado no modelo chileno e menos preocupado em estabelecer metas quantitativas de exportação do que em: i) formular um claro diagnóstico dos principais problemas para desenvolver as vendas externas brasileiras; ii) a partir deste diagnóstico consensado, definir objetivos e prioridades, bem como os instrumentos e mecanismos de apoio e de articulação a serem mobilizados para alcançar os objetivos; e iii) estabelecer mecanismos de avaliação técnica e econômica das políticas públicas adotadas nesta área.

O modelo aqui proposto valoriza algumas funções institucionais:

- ▲ O planejamento estratégico, materializado no Plano acima referido;
- ▲ A coordenação interinstitucional, tanto no nível da tomada de decisão quanto no da implementação das medidas;
- ▲ A avaliação de políticas, como meio de aperfeiçoamento e adaptação permanente destas. Para cumprir tal objetivo, o processo de avaliação deve ser sistemático, transparente e isento tecnicamente, ou seja, deve ser feito através de recurso a instituições não governamentais qualificadas;
- ▲ A interlocução com a sociedade civil. No novo quadro em que se move a política de comércio exterior e sobretudo as negociações comerciais, a demanda por participação social tende a crescer. Sem retirar do Executivo suas prerrogativas constitucionais nesta área, é fundamental ampliar e institucionalizar os canais de comunicação com o Legislativo e com a sociedade civil, através de entidades representativas dos interesses dos produtores e trabalhadores e consumidores;
- ▲ Inteligência estratégica. No que se refere a este ponto, a Camex coordenaria – recorrendo também a *expertise* não governamental – a elaboração de *white papers* sobre temas emergentes no comércio exterior brasileiro, seus impactos sobre as empresas brasileiras e sua competitividade, bem como sobre as próprias políticas públicas do país – e não somente na área de comércio exterior.

Em termos mais específicos, há as recomendações que derivam quase que automaticamente das avaliações de quatro áreas de política feitas na seção 4, como a necessidade de densificar as funções de planejamento e avaliação de resultados na área de promoção comercial ou de aumentar a coordenação entre agentes públicos e evitar o conflito entre lógicas de atuação do Governo na área de financiamento, entre outros. Além destas recomendações, caberia:

- ▲ Direcionar crescentemente o MDIC para funções relacionadas aos impactos dos novos temas da política de comércio exterior sobre as empresas brasileiras, reduzindo o peso da herança setorialista do Ministério. O MDIC poderia atuar em áreas onde o *gap* regulatório do Brasil pode comprometer os esforços para aumentar suas exportações, como as normas técnicas, a certificação ambiental e trabalhista, etc.;

-
- ⤴ Modernizar a administração aduaneira, distinguindo-a normativa e institucionalmente das funções da Secretaria da Receita Federal. Como observado por Moreira e Carvalho Jr. (1996), “a administração aduaneira não é mais um simples exercício de aplicação de normas, respaldado por documentação previamente aprovada por órgãos governamentais – como a Cacex e a CPA, que balizavam até mesmo a arrecadação do Imposto de Importação, cuja importância é decrescente –, mas um sofisticado sistema de aplicação de normas, regras, mecanismos e princípios pactuados em acordos e tratados internacionais. São regras adotadas via negociações e não mais mero desejo nacional. Portanto, não pode haver erro de interpretação ou de execução. Passa, pois, a ser tarefa de equipes permanentes e altamente treinadas e especializadas, com a visão não mais necessariamente fiscal, mas de execução de uma política de comércio exterior, instrumento dinâmico da produção, do emprego e do desenvolvimento econômico e social do país”.

 - ⤴ Consolidar e simplificar drasticamente a legislação e a normatização relativa ao comércio exterior, de forma a reduzir os custos de transação especificamente gerados pela opacidade legal e regulatória. Estas tarefas devem ser orientadas pelo objetivo de sancionar o novo modelo institucional aqui proposto.

BIBLIOGRAFIA

Bonelli, R. (2000) – Políticas de competitividade industrial no Brasil – 1995/2000, Texto para Discussão n. 810, IPEA, julho.

Bouzas, R. e Avogadro, E. (2001) – The private sector and the trade policy-making process: the case of Argentina, may.

Echevarria, J. J. e Gamboa, C. (2000) – Colombia and Venezuela after the Uruguay Round: Trade Policy Reforms and Institutional Adjustments, august.

Huenemann, J. E. (2001) – On the trade policymaking process in the United States, april.

Maccario, C. (1998) – Chile: de las politicas de subsidio a las exportaciones a las politicas de desarrollo de la competitividad, Integración & Comercio 4/5, enero – agosto.

Martins, L. (1984) – Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64, Ed. Paz & Terra.

Mattar, L. (1998) – promoción de las exportaciones em Mexico, Integración & Comercio 4/5, enero – agosto.

Moreira, B. e Carvalho Jr. M. (1996) – Minuta do Anteprojeto da Lei do Comércio Exterior – Relatório Final, Funcex, outubro.

Motta Veiga, P. e Iglesias, R. (1999) – A política de financiamento às exportações no Brasil. *Relatório de Pesquisa*, Ipea.

Ochoa, P. (1998) – Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones em Colombia, Integración & Comercio 4/5, enero – agosto.

Rosales, O. (2001) – Chile trade policy in the region, september.

Silva, V. (1998) – Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación, Proyecto UNCTAD / CEPAL, octubre.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funccx.com.br

Endereço/Adress

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funccx@funccx.com.br