

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS

UNESP/UNICAMP/PUC-SP

PEDRO HENRIQUE GANDRA PIA DE ANDRADE

**Política doméstica e política internacional: a institucionalidade da
política brasileira de comércio exterior**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÃO PAULO

MARÇO 2011

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS

UNESP/UNICAMP/PUC-SP

PEDRO HENRIQUE GANDRA PIA DE ANDRADE

**Política doméstica e política internacional: a institucionalidade da
política brasileira de comércio exterior**

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação da Professora Doutora Flavia de Campos Mello.

Área de concentração: Instituições, Processos e Atores

SÃO PAULO

2011

Data da aprovação ____/____/____ ,

São Paulo.

Banca Examinadora:

*Ao meu pai, o melhor homem que
conheci. Seu exemplo de dignidade,
coragem, ternura e amor me servem
de guia.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à minha família que me apoiaram em todos os momentos. Aos meus avós, Mauro e Yara, e Jusel e Yvonne, pela confiança que sempre depositaram em mim. Às minhas irmãs, Carol e Bia, com as quais dividi os momentos mais alegres e os mais difíceis. Aos meus pais, pela educação que me deram e pelo exemplo que sempre foram. À Bruna, minha companheira e incentivadora de todos os momentos.

Agradeço especialmente à minha orientadora, Professora Doutora Flavia de Campos Mello, pela enorme paciência que teve comigo, por todas as suas orientações, conselhos, correções e pelas broncas. Estendo também os agradecimentos aos participantes da banca do exame de qualificação, Professor Doutor Ricardo Sennes e Professor Doutor Reginaldo Nasser, pelas suas fundamentais contribuições para a elaboração desta dissertação.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas PUC-SP UNICAMP UNESP. Ao corpo docente, às secretárias, Giovana, Isabela, Silvia, e demais funcionários, por terem permitido a continuidade dos meus estudos na pós-graduação. Aos colegas da turma de 2009, pela companhia e por auxiliarem o meu desenvolvimento intelectual e acadêmico.

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, pelo imprescindível apoio financeiro durante o mestrado.

RESUMO

Esta dissertação analisa a institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior, focando no papel exercido pela CAMEX na formulação e controle das políticas que regem o comércio exterior brasileiro. O modelo institucional construído a partir das reformas liberalizantes do início dos anos 1990 ocasionou instituições flexíveis e capazes de acomodar os distintos interesses e agendas dos setores da administração pública federal, direta e indiretamente vinculados à política de comércio exterior. A sugestão proposta pela pesquisa se mostra perceptível ao analisarmos a evolução da atuação da CAMEX ao longo das duas últimas décadas e as transformações institucionais pelas quais passou. A análise também permite concluir que esta arquitetura institucional, construída a partir do sistema CAMEX, não foi capaz de realizar os ajustes necessários para que o comércio exterior brasileiro acompanhasse o processo de crescente sofisticação e dinamismo do comércio internacional. Como resultado, embora tenha havido avanços em termos absolutos no que se refere à facilitação do comércio, em termos relativos o Brasil perdeu espaço para outros países que realizaram estas reformas em um ritmo mais acelerado.

Palavras-Chave: Política externa brasileira; Política brasileira de comércio exterior; CAMEX; Instituições domésticas

ABSTRACT

This dissertation examines the degree of institutionality of the Brazilian Foreign Trade Policy, focusing on the role played by CAMEX in the design and control over the policies governing Brazilian foreign trade. The institutional model adopted under the scope of the liberalizing reforms of the early 1990s led to flexible institutions, capable of accommodating the different interests and agendas of the federal public administration sectors that shape foreign trade policy, directly and indirectly. The hypothesis suggested becomes apparent as we analyze the evolution of the performance of CAMEX over the past two decades, and the institutional transformations it underwent. The analysis also shows that this institutional architecture built over the CAMEX system was unable to undertake the necessary adjustments to allow for the Brazilian foreign trade to accompany the process of increasing sophistication and dynamism of international trade. As a result, although there have been advances in absolute terms regarding trade facilitation, in relative terms Brazil has lost ground to other countries that have been able to implement such reforms at a faster pace.

Keywords: Brazilian External Policy; Brazilian Foreign Trade Policy; CAMEX; Domestic Institutions

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1.2.1: Fluxo comercial brasileiro 1996-2009	22
Gráfico 1.2.2: Variação percentual das exportações e importações	23
Figura 3.2.1: Organograma da Presidência da República em 1995	41
Figura 3.2.2: Organograma atual da Presidência da República	43
Figura 3.2.3: Organograma atual da CAMEX	48
Quadro 3.2.1: Resoluções CAMEX	51
Quadro 3.2.2: Ações e medidas antidumping aplicadas por nível de economia	54
Quadro 3.2.3: Ações e medidas antidumping por setores de atividades	55
Quadro 3.2.4: Entraves ao comércio exterior	58
Quadro 3.2.5: Entraves burocráticos ao comércio na América Latina 2005-2010	59

LISTA DE ABREVIACÕES

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALCA – Área de Livre Comercio das Américas

APEX – Agência de Promoção Comercial

CACEX – Carteira de Comércio Exterior

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CEB – Coalizão Empresarial Brasileira

COBEC – Companhia Brasileira de Entrepostos Comerciais

CONEX – Conselho Consultivo do Setor Privado

COFIG – Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações

COMEX – Conselho de Comércio Exterior

FGE – Fundo de Garantia à Exportação

GATT – *General Agreement on Trade and Tariffs*

GMC – Grupo Mercado Comum

GECEX – Comitê Executivo de Gestão

GTAR-69 – Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução do GCM

GTDC – Grupo Técnico de Defesa Comercial

GTFAC – Grupo Técnico de Facilitação do Comércio

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MF – Ministério da Fazenda

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OMC – Organização Mundial do Comércio

PBCE – Política Brasileira de Comércio Exterior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PIB – Produto Interno Bruto

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PROEX – Programa de Financiamento às Exportações

TEC – Tarifa Externa Comum

“All political revolutions, not affected by foreign conquest, originate in moral revolutions. The subversion of established institutions is merely one consequence of the previous subversion of established opinions.”

John Stuart Mill

ÍNDICE

Introdução	3
Capítulo I – A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior	11
1.1 Contribuições Teóricas para a Análise da Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior	12
1.2 Histórico Recente da Política de Comércio Exterior	20
Capítulo II – Política Comercial	27
2.1 Reformas Liberalizantes dos Anos 90	28
2.2 O Nacional-Desenvolvimentismo Repaginado	34
Capítulo III – Política de Comércio Exterior	38
3.1 Antecedentes Institucionais	39
3.2 CAMEX: Quadro Político-Institucional	42
Capítulo IV – Conclusões	62
Bibliografia	70
Anexos	82

Introdução

A economia brasileira passou por profundas mudanças nas últimas duas décadas. Motivada por mudanças políticas internas propulsionadas pela redemocratização e por mudanças no panorama internacional, com o fim da guerra fria e o aprofundamento da financeirização da economia global, o governo brasileiro foi obrigado a reconstruir suas instituições para melhor se inserir em um mundo constrangido por novos paradigmas.

“A qualidade das instituições vigentes em um país, ou até mesmo em âmbito internacional é fundamental para o desenvolvimento das estruturas organizacionais das economias. Quando prevalecem instituições eficientes, que diminuem os custos de transação e criam incentivos para a cooperação e para o aumento da produtividade, estruturas econômicas avançadas, de alta eficiência, tendem a surgir, permitindo a criação de riquezas. Por outro lado, onde prevalecem instituições ineficientes, que incentivam comportamentos contrários à produção, as economias tendem a ter o seu desenvolvimento atrasado.” (SCORZA, 2008: 52)

A institucionalidade da política de comércio exterior no Brasil passou por um momento de lenta e difícil transição a partir do final dos anos 1980. O modelo institucional até então se apoiava na forte centralização do controle dos instrumentos de política de comércio exterior em uma superagência estatal - a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil - e na

coordenação interministerial do Conselho de Comércio Exterior – COMEX, responsável pela formulação de políticas (VEIGA e IGLESIAS, 2002. P53).

A extinção deste modelo ocorre paralelamente à ampla redefinição das condicionantes internas e externas da política brasileira de comércio exterior (doravante PBCE). A autonomia da PBCE passou a ser consideravelmente tolhida com o ganho de um quadro normativo por meio dos acordos assinados no plano multilateral - da Rodada Uruguai do GATT bem como da recém constituída OMC - e no plano regional - compromissos firmados no âmbito do MERCOSUL. Internamente, as grandes transformações no Estado brasileiro trouxeram uma redefinição de prioridades que teve impacto imediato, em especial nas importações e nas políticas discricionárias de incentivos ao desenvolvimento de determinados setores da economia. A abertura comercial e a paridade cambial, necessárias aos esforços de controle inflacionário, rapidamente ocasionaram um boom nas importações do país de forma relativamente horizontal, o que maximizou os danos aos produtores internos. Do outro lado o arrocho fiscal restringia a continuidade das políticas de exportação vigentes.

O hiato institucional ocasionado pela extinção do modelo CACEX/COMEX no governo Collor só foi reparado com a criação da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, no início governo Fernando Henrique Cardoso. Esta foi incumbida, em linhas gerais, de coordenar os esforços dos diferentes ministérios e formular políticas para o comércio exterior. Cabe ressaltar que o momento de criação da CAMEX é concomitante com profundas mudanças internas no país, sendo a maior delas o controle da inflação com o Plano Real. Neste, o comércio exterior tinha papel chave uma vez que, para controlar a inflação passa a ser utilizada uma âncora cambial, constituindo-se a paridade da nova moeda brasileira com o dólar e contendo as enormes pressões inflacionárias com o incentivo às importações, o que reduziu o nível de preços internos

e logrou suprir a demanda interna. A lógica predominante que passa a permear o comércio exterior deixa de ser a do projeto nacional-desenvolvimentista para a neoliberal-monetarista. (CERVO & BUENO, 2002; VEIGA, 2006 b; VEIGA 2006 a)

Este momento de mudança institucional é um excelente exemplo de como, em muitos casos, para se introduzir novos valores, idéias e procedimentos no seio de uma burocracia é necessário destituí-la e construir uma nova, evitando-se assim a inércia burocrática (GARRETT & LANGE, 1995: 633). A CACEX e seus procedimentos estariam contaminados com as idéias e os valores ligados a um modelo de Estado que estava superado e, portanto, fazia-se necessária a mudança radical da instituição que regia o comércio exterior, o que só seria possível com a dissolução da CACEX.

A CAMEX, diferentemente de sua antecessora, não concentrava em si os instrumentos de política comercial, o que não lhe permitia ser tão efetiva em suas ações, mesmo porque estas não estavam inseridas em um projeto claro, com objetivos definidos, para o comércio exterior. O que ocorreu foi que *“a política brasileira de comércio exterior, em especial no que se refere às exportações ainda não se adaptou a um novo quadro de condicionantes e objetivos e como regra, o quadro institucional da política não incentiva esta adaptação (VEIGA e IGLESIAS, 2002. P54)”*.

Outra particularidade que reflete a fragilidade da CAMEX é a sua crônica incapacidade de cumprir, ou impor, o seu mandato legal. Ou seja, embora exista um decreto presidencial que defina as suas atribuições, na prática ela não possui um mandato político e permanece de certa maneira, a mercê da boa vontade dos Ministérios e das Agências (RAMOS, 2009).

Embora constem em seu mandato legal tanto instrumentos unilaterais de promoção e controle do comércio exterior como a formulação de estratégias para as negociações comerciais,

a segunda, a rigor, nunca foi executada pela CAMEX, cabendo, portanto ao MRE fazê-lo – o que de maneira indireta estava previsto no decreto constitutivo da Câmara.

Ciente do acima posto, a análise da política brasileira de comércio exterior (PBCE), em sentido amplo, deve ser feita de maneira separada. Em primeiro lugar, a política de comércio exterior, que abrange a gestão dos instrumentos unilaterais de promoção e fiscalização do comércio exterior, cujo grande articulador é efetivamente a CAMEX. E em segundo lugar a política comercial, que abrange as negociações comerciais – bilaterais, regionais e multilaterais – em que o país participa, cujo principal articulador é o MRE.

Cabe salientar que ambos os campos são permeados por tensões e conflitos de interesse entre distintos órgãos do setor público. Notadamente cabe ressaltar o embate entre as agendas do MDIC e do MF nas questões que dizem respeito à política de comércio exterior, e do MDIC e do MRE naquelas que concernem à política comercial. No primeiro caso, o cerne das disputas ocorre no plano da prioridade a objetivos monetaristas de controle macroeconômico por parte do MF e do núcleo da equipe econômica do governo, ou a objetivos desenvolvimentistas ou de planejamento industrial encabeçados pelo MDIC. No caso da política comercial a oposição ocorre pelo choque de percepção do papel que exerce, ou deveria exercer, a política comercial. Enquanto o MDIC tradicionalmente assume uma postura mais pragmática frente à questão, pondo a política comercial a serviço quase que exclusivo do aumento dos fluxos comerciais, o MRE assume postura mais política e estratégica, utilizando-se da política comercial como um de seus principais instrumentos de política externa. A permanente tensão gerada pela oposição de agendas entre essas elites políticas da administração pública trouxe consigo sérias consequências à construção da arquitetura institucional ao longo das últimas décadas.

Este trabalho se propõe, à luz das teorias institucionalistas de ciência política, de análise de política externa e da história da política externa brasileira, analisar os processos que deram forma a atual institucionalidade da PBCE, entender como se dá a atuação da CAMEX na formulação da PBCE, e como esta se articula com o Ministério das Relações Exteriores nas diversas negociações comerciais de que o país participa. Além disso, procurará mapear o posicionamento da literatura brasileira analisada a respeito do papel exercido pelas instituições que regem a PBCE, se está adequado às linhas gerais do projeto de Estado brasileiro, se é eficaz, e qual o impacto que tiveram no crescimento das exportações dos anos 2000.

A abertura da economia brasileira nos anos 1990 e a grande integração com os diversos foros de negociação em que o país está inserido fizeram com que o comércio exterior tivesse maior peso no desenvolvimento do país, representando um percentual crescente no PIB e sendo apontado como um dos principais fatores da retomada do crescimento nos anos 2000. Cabe ressaltar, neste cenário, a importância crescente que a institucionalidade da PBCE exercerá sobre os rumos do comércio exterior no Brasil, algo que segue pouco estudado pela literatura brasileira.

Embora pretenda dialogar e contribuir com os debates de análise de política externa brasileira, em especial nos processos de posicionamento do Estado, a abordagem proposta aqui difere significativamente da grande maioria dos trabalhos publicados pela literatura especializada ao concentrar atenções nas agências que compõe a arquitetura institucional do comércio exterior no Brasil, e não apenas na descrição dos processos históricos da política de comércio exterior.

A revisão da literatura brasileira especializada sugere que o modelo institucional da PBCE constituído nos anos 1990, em especial o sistema CAMEX, teve refletidos em si constrangimentos e limitações pela ausência de um nível mínimo de consenso entre as elites

políticas no comando dos diversos setores da administração pública federal que controlam os instrumentos de gestão ou de impacto no comércio exterior brasileiro. Existiria no seio da administração pública federal uma permanente tensão entre as elites políticas que detêm o controle dos diferentes setores da administração pública incumbidos de gerir o desempenho do comércio exterior do país. Esta tensão, ou conflito de interesses, dificultaria substancialmente a formação de um consenso mínimo para a formulação de uma estratégia nacional de comércio exterior ou mesmo para condução dos diversos instrumentos que regem ou influenciam o desempenho do comércio exterior no Brasil. Neste sentido, a estrutura institucional estabelecida, e as transformações a que foi submetida desde a sua criação, acomodaram de certo modo os interesses estabelecidos destes grupos, o que ocasionou a criação de instituições mais flexíveis e suscetíveis a mudanças na composição de poderes entre os diferentes setores da administração pública federal, e os interesses que estes representam.

Na interlocução da administração pública com a iniciativa privada para a definição de estratégias para o comércio exterior, o modelo criado seguiu as mesmas diretrizes, porém com grau ainda maior de flexibilidade. Via de regra, os mecanismos de consulta e interlocução que possuem baixo grau de institucionalização são convocados e tem suas pautas estabelecidas pelo núcleo duro da tomada de decisão da administração pública. A finalidade destes mecanismos seria por um lado conferir maior legitimidade democrática ao processo decisório e por outro oferecer insumos técnicos ao estabelecimento de estratégias comerciais em um cenário de progressiva sofisticação do comércio internacional.

A opção por esta configuração institucional pode ser entendida de duas maneiras: a) como resultante de um processo de acomodação histórica de interesses burocráticos já consolidados. De acordo com esta hipótese a institucionalidade criada teria intencionalmente

seguido este modelo mais flexível a fim de não chocar-se com o permanente conflito de agendas e interesses sugerido pela literatura. b) Como resultante da incapacidade dos arquitetos das instituições que regem o comércio exterior brasileiro em construir instituições fortes e com mandato político para impor suas agendas sobre as agendas e interesses dos grupos políticos de dentro da administração pública federal com interesses que margeiam a PBCE.

Tendo como pano de fundo o quadro delineado pela literatura especializada, o argumento central desta pesquisa reside na sugestão que o modelo institucional construído nas duas últimas décadas é flexível e capaz de acomodar as mudanças de delimitação da ênfase política dada às políticas comercial e de comércio exterior, sendo estas mudanças motivadas por fatores endógenos à realidade política e macroeconômica brasileira ou fruto das alterações no cenário internacional. Ademais, também será problematizada a eficiência (ou falta dela) demonstrada pelas instituições tratadas em adequar a PBCE às necessidades de inserção internacional e desenvolvimento da economia brasileira em um cenário de crescente sofisticação das práticas de comércio internacional.

A pesquisa não pretende analisar a exaustão as questões propostas, mas apresentar o quadro conforme sugerido pela literatura e aprofundar questões específicas a partir da análise de dados e de documentos oficiais sobre a PBCE. A presente dissertação está organizada em quatro capítulos que tratarão de diferentes ângulos que compõe o mosaico da temática tratada.

O primeiro capítulo buscará apresentar o estado da questão e analisar as contribuições teóricas para a análise de instituições domésticas na formação de preferências e formulação de estratégias nacionais de inserção. O segundo capítulo tratará exclusivamente da formulação de políticas comerciais, do pano de fundo político que permeou os rumos das instituições de comércio exterior. No terceiro capítulo serão analisados os antecedentes institucionais e a

construção e atuação da CAMEX desde a sua formação, em 1995, até 2010, passando pelos processos de acomodação e mudança da Câmara neste período. O quarto e último capítulo retoma os principais temas abordados nos primeiros três capítulos e oferece as conclusões da dissertação.

Capítulo I – A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior

1.1 Contribuições Teóricas para a Análise da Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior

O teórico Raymond Hopkins atenta, em artigo publicado em 1975¹, para o papel internacional crescente de diversas burocracias cujos mandatos são primordialmente domésticos. Este envolvimento internacional de agências da burocracia doméstica é impulsionado por três condicionantes básicas: a dependência do que ocorre fora do país para se **atingir** os objetivos das suas políticas; o desenvolvimento de habilidades especiais e responsabilidades que interessam a estrangeiros; e suporte técnico para a política externa do país (HOPKINS, 1975:414). Conforme observou Hopkins, já em 1975 havia uma forte tendência à internacionalização em diversas agências do governo norte-americano, que passavam a constituir dentro de suas estruturas pequenos “Departamentos de Estado” encarregados de conduzir os assuntos internacionais da agência (HOPKINS, 1975:428). Essa tendência não se restringiu à realidade dos EUA, com o tempo apenas se intensificou e se disseminou como demonstram os ministérios brasileiros, que quase em sua totalidade, exceção óbvia feita ao MRE, possuem departamentos de relações exteriores. Conforme as relações entre os Estados se intensificam e as interações transnacionais ganham densidade, aumentam as implicações internacionais da política doméstica e, é natural

¹ Ver HOPKINS, Raymond F. "The *International Role of Domestic Bureaucracy*," *International Organization* vol. 30 nº3. Pp. 405-432, 1976.

que as burocracias nacionais se internacionalizem a fim de acompanhar as demandas de uma realidade internacional interdependente.

Hopkins ressalta duas questões que ele caracteriza como problemáticas dentro do processo de internacionalização das agências governamentais: i) o baixo grau de *accountability* que os funcionários têm sobre os impactos internacionais de suas ações; e ii) a dificuldade em coordenar a atuação internacional das agências em torno dos objetivos gerais da política externa oficial. A primeira questão problematizada por Hopkins é fruto justamente da natureza doméstica dessas agências, que implica que seus funcionários respondem somente pelos efeitos internos de suas ações, sua lealdade se restringe aos seus governos e suas sociedades. A segunda questão reflete o fato de que cada agência trabalha em torno de um conjunto de valores, políticas e objetivos particulares, e que esses são catapultados para sua atuação no plano internacional. A perda do monopólio das ações internacionais do governo nacional por parte do órgão encarregado da política externa ocasiona a dispersão da política exterior e possibilita a coexistência de políticas não coordenadas ou mesmo antitéticas, o que diminui a eficácia da política exterior oficial.

Em seu artigo “*Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*”, Robert Putnam reinsere no debate *mainstream* das Teorias de Relações Internacionais a análise do papel que a política doméstica exerce nas Relações Internacionais, sofisticando o modelo da Teoria dos Jogos para contemplar a dimensão doméstica nas negociações internacionais. O objetivo central almejado pelo autor é “ir além da mera **constatação** que fatores domésticos influenciam questões internacionais e vice versa, e não limitar-se a simples catalogação das instâncias de tal influência, para buscar teorias que integrem ambas as esferas, considerando as áreas de conexão entre elas”^{*} (PUTNAM, 1988: 433). O autor é crítico das percepções estadocêntricas dominantes a época,

^{*} Tradução do autor

que se utilizavam do modelo de Estado unitário pressupondo o interesse nacional com algo dado e não construído internamente (PUTNAM, 1988: 432).

Segundo o modelo de Putnam, os negociadores trabalham paralelamente em duas mesas, uma com negociadores de outros Estados e outra com os grupos de interesse domésticos. Desta forma, as negociações internacionais são o resultado de barganhas entre os Estados negociantes e entre os grupos internos de interesse, o que em tese delimita o alcance da prerrogativa do negociador para ceder e eleger quais são os interesses a pleitear.

“No nível nacional, grupos domésticos buscam seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, os políticos buscam o poder construindo coalizões com esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam aumentar a sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas de desdobramentos internacionais. Nenhum desses dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais, enquanto os seus países permaneçam interdependentes, porém soberanos” * (PUTNAM, 1988: 434).

O autor ressalta que a natureza das interações entre as duas mesas de negociação é uma importante variável para definir a posição de barganha das partes durante o processo negociador. Quanto maior o grau de autonomia do negociador em relação aos mecanismos de referendo internos de seu Estado, maior será sua capacidade de concessão. Embora tal autonomia facilite a negociação, coloca o negociador em uma posição relativamente vulnerável à pressão da contraparte; enquanto outro que seja limitado por um futuro referendo interno possui maior

poder de barganha, já que será sabido que os resultados da negociação necessitarão da aprovação interna para entrar em vigor.

A introdução do processo de ratificação interna na análise das negociações permite decifrar melhor certas estratégias assumidas pelos atores em uma negociação. Negociadores, cientes das restrições domésticas que enfrentarão, podem firmar acordos que não lhes interessem apenas para agradar sua contraparte na negociação. Sabendo que o processo não será ratificado internamente, ficam isentos da responsabilidade pelo fracasso da negociação e ganham poder de barganha em futuras negociações, quando serão menos pressionados pelas contrapartes, que saberão que eles não possuem completa autonomia para negociar. Em contrapartida, o mesmo processo pode debilitar a credibilidade internacional do negociador, se este se compromete na arena internacional e não consegue aprovação interna; como aconteceu com o então presidente dos EUA, Woodrow Wilson, quando da formação da Liga das Nações. Como o exemplo acima demonstra um mesmo processo pode ter consequências distintas a depender do curso da negociação.

O caráter dos mecanismos de ratificação interna varia de acordo com o grau de *accountability* dos governos. Embora o processo de negociação torne-se mais moroso devido à necessidade de aprovação interna, concluídas todas as etapas o nível de credibilidade dos compromissos assumidos é muito superior ao de outros governos menos suscetíveis a verificação interna.

“Em Estados com maiores níveis de prestação de contas, líderes do Estado estão mais vulneráveis a enfrentar custos políticos internos por romperem compromissos internacionais. Existem dois mecanismos pelos quais a prestação de contas desencoraja a

defecção. Em primeiro lugar, líderes sofrem com custos com a opinião pública doméstica por voltar atrás em suas políticas. Segundo, coalizões domésticas que se beneficiam das condições internacionais sofrerão com a mudança de política; onde a prestação de contas é alta, o interesse dessas coalizões tem influência nas políticas. Portanto, existem fatores tanto de curto quanto de longo prazo que encorajam a consistência das políticas”^{*} (LEEDS,1999: 986).

Embora o autor tente se afastar das análises que ele considera estadocêntricas e que percebem o Estado enquanto ator unitário, o trabalho desenvolvido no artigo não logra esta missão por completo. Putnam segue constrangido pelos termos do debate como colocados no fim dos anos 80. A análise das dinâmicas internas e do papel que exercem nas negociações certamente foge ao modelo do jogo de bilhar, ao abrir o Estado e buscar compreender a maneira pela qual se articulam os grupos internos a fim de elaborar o interesse nacional. Porém, em última análise o trabalho de Putnam, como ele mesmo reconhece, não avança para as interações e alianças entre burocracias, grupos de interesse, sindicatos e outros tipos de organizações sociais com seus pares em outros países, que não necessariamente seguem as linhas gerais da política externa oficial, mas que certamente impactam as relações exteriores dos países e o sistema internacional.

O modelo dos jogos de dois níveis segue tão estadocêntrico quanto os modelos anteriores, uma vez que o Estado segue sendo o canal pelo qual ocorrem as interações. Talvez a imagem que melhor descreva o funcionamento do modelo seja a de uma ampulheta, onde as bases largas nas duas extremidades seriam as dinâmicas domésticas dos estados envolvidos na negociação, e o centro estreito os tomadores de decisão centrais, que necessariamente intermediam as interações

^{*} Tradução do autor.

entre os planos domésticos de cada Estado e o plano internacional. O principal avanço de Putnam está na sofisticação dos modelos de jogos, amplamente utilizados pelo debate neo-neo², de forma a torná-los mais complexos com a inserção das negociações domésticas para a formulação do interesse nacional e dos mecanismos de referendo internos pós acordo.

Porém, os mecanismos pelos quais tais estruturas domésticas se articulam com o plano internacional, e servem como canais para fomentar mudanças na atuação externa do país, permanecem pouco explicados. Qual o caminho institucional que percorrem as idéias para se materializarem em políticas? Qual a relação existente entre instituições domésticas e mudança de rumo no plano internacional?

Antes de tentar responder a essas perguntas, cabe definir melhor os conceitos a serem instrumentalizados. Para entender o que é a mudança na atuação internacional será utilizada a caracterização de Charles Hermann.³ De acordo com este autor, existem pelo menos quatro tipos de mudança na política externa: ajustes, quando a mudança ocorre na ênfase dada a determinada política, mas os objetivos e os métodos permanecem os mesmos; programática, quando se mudam os métodos, mas os objetivos seguem inalterados; alteração de metas ou problemas, quando determinada meta ou problema são substituídos ou abandonados; e mudança de orientação internacional, mudança mais profunda, envolve o redirecionamento total do posicionamento de determinado ator no mundo (HERMANN, 1990: 7).

² O debate Neo-neo (neoliberais VS neorrealistas) concentrou os debates as Teorias de Relações Internacionais nos anos 1980. Ver NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais.

³ Ver HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. International Studies Quarterly, Denton, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

Uma vez entendidos os modelos de mudança possíveis para Hermann, cabe identificar o que pode ocasionar a decisão de mudar o curso da política externa. Para realizar alterações na política externa, assim como para qualquer tipo de mudança significativa nas políticas de determinado Estado, é necessário um alto grau de força política para romper com as amarras da inércia burocrática, que tende sempre a manter o *status quo* a fim de não perder poder. Isso pode ser alcançado por um novo líder, um presidente recém eleito que, com apoio popular, impõe sua visão ao redirecionamento da política exterior. Também pode ser lograda por meio de forte pressão de determinados setores da burocracia estatal, que enxerguem a necessidade de alterar os rumos das políticas adotadas; por uma grande reestruturação doméstica como por exemplo, uma mudança na composição dos interesses das elites políticas ou mesmo das próprias elites; e, por fim, choques externos, como crises financeiras, alterações no sistema internacional, entre outros (HERMANN, 1990: 11-12). Geralmente o fator catalisador para a mudança não é um, mas uma combinação de dois ou mais fatores, com graus de importância variados.

Deve-se ter em mente que o processo de mudança é contínuo, porém não unidirecional. Os fatores que impulsionam a mudança não necessariamente caminham em uma mesma direção, mesmo porque o processo de mudança de política é reflexivo; da mesma forma que certos elementos impulsionam a mudança, as mudanças podem alterar a composição desses elementos, fazendo o processo retroceder, avançar ou estagnar.

Após definir os tipos de mudança possíveis e os principais agentes catalisadores das mudanças, resta definir o agente que a operacionaliza: as instituições. Estas são a materialização do conjunto de interesses, valores e pressões que prevaleciam no momento de sua criação e estes valores são refletidos nos seus processos, objetivos e identidade. Desta maneira, as instituições representam geralmente uma importante barreira a mudanças nas políticas, uma vez que tendem

a perpetuar as políticas que favorecem a constelação de interesses que a fez ascender ao poder, mesmo que a composição de poder desses interesses tenha declinado (GARRETT & LANGE, 1995: 633). A este processo podemos chamar de inércia burocrática.

Dado o caráter inercial das burocracias, repetidamente a incorporação de novas idéias ou valores encontrará grande obstáculo nas instituições já estabelecidas, que possuem práticas e valores já consolidados e, por inércia, colaborarão com a manutenção do *status quo*. Desta forma, a maneira de introduzir idéias novas é materializando-as em novas instituições. As chances que esta nova instituição sobreviva e tenha sucesso em disseminar seus valores dependerá da sua posição *vis-à-vis* as outras instituições encarregadas de gerir a política externa.

Agências insuladas de preexistentes têm maior chance de sobrevivência, já que, com maior autonomia poderão criar uma cultura organizacional coesa, a partir das idéias que inspiraram sua criação. Além disso, o controle sobre o orçamento e recursos humanos ajudarão a disseminar valores internamente, tanto entre gerentes quanto entre operadores. Em contrapartida, por estarem isoladas de outras agências, sua capacidade de disseminar suas idéias e práticas será bastante reduzida, o que representa um sério limite à eficácia em propagar mudanças significativas.

Por outro lado, agências inseridas em estruturas burocráticas maiores possuem menor chance de sobrevivência, uma vez que é muito mais difícil construir uma cultura organizacional própria quando os recursos humanos e o orçamento estão sob o controle de uma estrutura previamente constituída. Neste cenário, o mais provável é que os valores e idéias fundadores sofram mutações ou sejam simplesmente descartados. Entretanto, caso a nova agência consiga sobreviver, a possibilidade de sucesso em promover mudanças é grande, já que inserida na

estrutura maior, a possibilidade de influenciar outras agências com suas práticas é bastante grande (DREZNER, 2000:747).

1.2 Histórico recente da Política de Comércio Exterior

Embora o Brasil tenha se constituído enquanto Estado-nacional tendo como base fiscal a tributação das exportações de *commodities* e das importações de manufaturados, as diversas políticas de industrialização por substituição de importações entre os anos 30 e 80 fecharam, relativamente, a economia do país na tentativa de um modelo de desenvolvimento endógeno caracterizado por Abreu como um tipo de capitalismo rentista e guiado por um Estado intervencionista e principal agente do desenvolvimento (ABREU, 1989). O período de rápido e vigoroso crescimento econômico logrado pelo modelo de ISI no Brasil demandava uma postura defensiva por parte das autoridades responsáveis pelo comércio exterior. A defesa comercial era então a maior preocupação e da manutenção de barreiras tarifárias e não tarifárias dependiam grande parte dos nossos industriais. Como consequência da opção por este modelo de desenvolvimento, o Estado brasileiro isola a economia do país das pressões da concorrência nos mercados internacionais, o que para parte dos críticos - em especial seguidores da matriz neoliberal - fez com que o país sustentasse seguimentos inteiros de indústrias que seriam, a seu ver, artificiais, pouco produtivas e nada competitivas. Aliado a isso, os setores tradicionalmente competitivos do país, ligados à exportação de *commodities* minerais e agrícolas, sofriam com as pressões exercidas por um câmbio valorizado e volátil, além da perda de espaço nos mercados centrais em que tradicionalmente possuíam relevância.

Já no início dos anos de 1980, o cenário macroeconômico e comercial brasileiro mudou drasticamente. Após um largo período de grande liquidez internacional oriunda do petróleo árabe

e da abundancia de crédito a baixo custo no euromercado, o mundo pós choque de Volcker⁴ entrou em uma grande recessão; os capitais fugiram do risco dos mercados emergentes e a dívida externa brasileira se tornou imanejável. A estratégia adotada pelo país, ainda dependente das importações de petróleo, para retomar o fluxo de divisas internacionais foi executar um forte arrocho na economia, diminuindo a dívida pública e as importações, e realizar importante transferência de renda das massas assalariadas para os setores exportadores. A política comercial do país no período foi radicalmente alterada, novos mercados foram prospectados, em especial nas Arábias e na África, e as relações com o entorno geográfico tendo como eixo a Argentina foram intensificadas (BUENO e CERVO, 2002). Ainda sob a égide do GATT, a Rodada Uruguai apontou para uma tendência que se consolidaria apenas nos anos 2000, a coordenação brasileira com outros países importantes do terceiro mundo para negociar em bloco e aumentar sua capacidade de negociação com os Estados do centro do sistema capitalista. As tratativas foram fracassadas visto que, ainda sob as amarras da crise da dívida e de uma posição macroeconômica muito frágil, esses países se viram acudados e foram engolidos na negociação pelos interesses dos grupos econômicos representados pelos países centrais.

Com a ascensão de Collor ao poder em 1990, o país inicia um novo ciclo no que tange sua política de comércio exterior. Em um movimento que ficou conhecido como “segunda abertura dos portos”, o governo promoveu a maior abertura unilateral de comércio na história do país. O discurso modernizador do presidente Fernando Collor de Mello visava um choque de concorrência que lograsse quebrar as indústrias que julgava artificiais, e que, em suas palavras, produziam “carroças”, ao abastecer as classes médias de bens de consumo importados mais

⁴ Ver TAVARES, Maria da Conceição. "A retomada da hegemonia norte-americana". São Paulo, Revista de Economia Política, v.5, n. 2(18), abr/jun, 1985. PP. 5-15.

baratos e de melhor qualidade; e forçar a indústria (remanescente) a investir em sua modernização e em ganhos de produtividade. A estratégia de protagonismo entre os pares do terceiro mundo foi também deixada de lado; de acordo com o discurso presidencial o país deveria negar o terceiro mundo e se inserir no primeiro, já que seria melhor ser o último dos primeiros que o primeiro dos últimos.

Após o *impeachment* de Collor, as políticas de cunho claramente neoliberal recuaram e salvaguardas às indústrias brasileiras, sobreviventes à abertura comercial do governo passado, foram adotadas. A materialização do MERCOSUL consolidou para a produção brasileira um espaço privilegiado de expansão, o que fez aumentar significativamente as exportações de manufaturados com maior valor agregado. Em contrapartida, a estabilização da moeda a partir de uma âncora cambial promoveu a sobrevalorização do real, o que teve impacto imediato no fluxo de comércio do país, que passa a apresentar forte déficit em sua conta de comércio⁵.

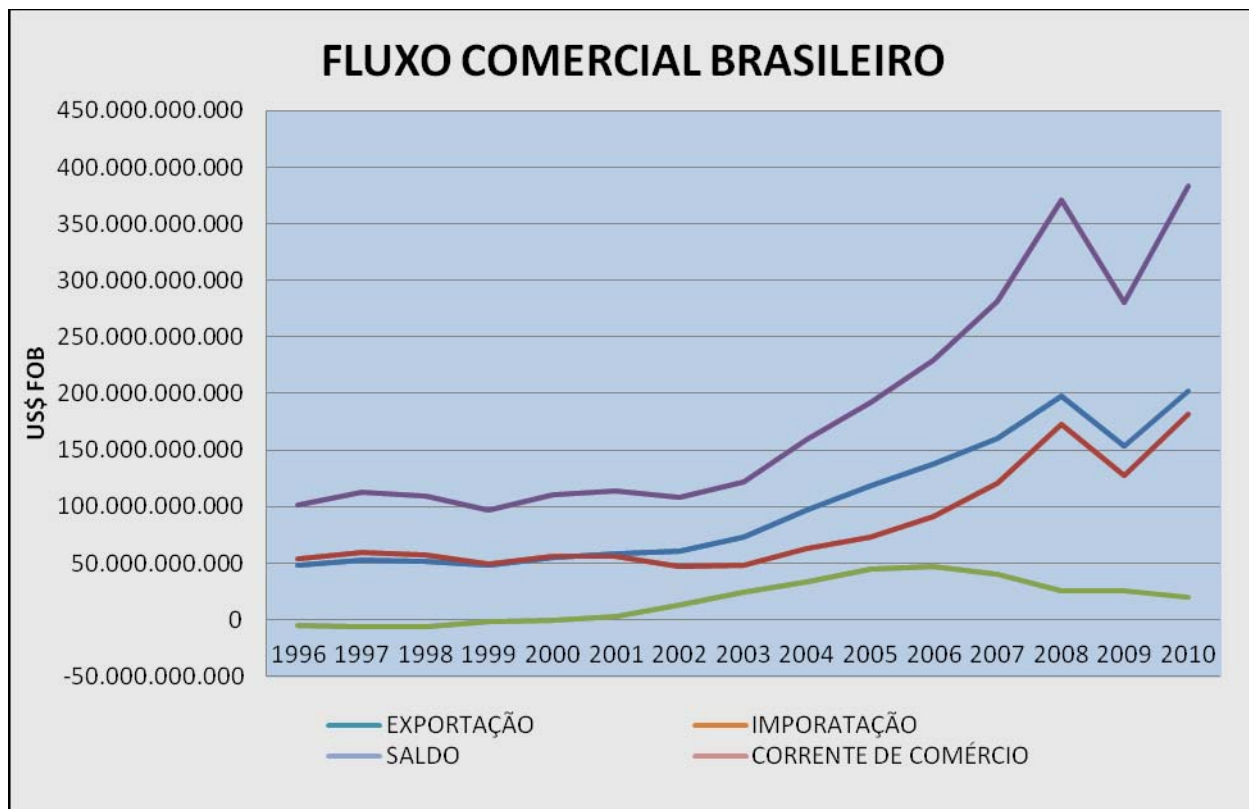
As crises internacionais nas economias emergentes e o estrangulamento externo, provocado pela fragilidade nas contas externas e ausência de divisas internacionais, levaram, em janeiro de 1999, ao abandono abrupto da âncora cambial e a adoção do cambio flutuante. Rapidamente a moeda brasileira se desvalorizou, encarecendo as importações e melhorando a posição brasileira no comércio internacional. A conta de comércio volta a ficar superavitária.

Após um período de instabilidade macroeconômica causada pelo ambiente de incertezas sobre quais seriam os rumos da condução macroeconômica do país sob o governo do provável futuro presidente Luís Inácio Lula da Silva - o chamado “efeito Lula” - o país experimentou um período de grande bonança e estabilidade econômica, o que não acontecia desde a virada dos anos 1960 para os anos 1970 durante o “milagre econômico brasileiro”. Nota-se no *Gráfico 1*

⁵ Ver *Gráfico 1.2.1*.

que, descontados os efeitos da crise financeira de 2009⁶, a corrente de comércio aumentou vertiginosamente, quase quadruplicando no período analisado, passando de 100 bilhões para 370 bilhões de dólares.

Gráfico 1.2.1: Fluxo comercial brasileiro 1996-2010



Fonte: MDIC

O aumento das exportações é provavelmente um dos fatores que ajudam a entender o crescimento econômico da última década. O largo período de superávits comerciais ajudou a recompor as reservas internacionais do país, injetando moeda forte em nossa economia. Porém, conforme o processo de recuperação econômica avançou, aumentou a demanda interna e, por

⁶ Crise financeira que teve origem nos EUA causada por uma bolha especulativa no mercado imobiliário estadunidense.

consequente, as importações aceleraram a um ritmo superior ao das exportações, como aponta o *Gráfico 1.2.2*. Se esta tendência se mantiver, veremos nos próximos anos a redução cada vez maior do superávit comercial.

Gráfico 1.2.2: Variação percentual das exportações e importações



Fonte: MDIC

É quase consenso entre os observadores que as causalidades que permitem explicar o processo de bonança comercial no Brasil na última década não passam pela organização institucional da PBCE, o que não desqualifica a importância e potencialidade desta. De acordo com a literatura os principais fatores para o salto nas exportações são basicamente a relação cambial mais favorável a alta no preço das *commodities*, puxada pelo crescimento chinês. Outros fatores, como a adaptação dos produtores brasileiros às demandas internacionais, o empenho do

governo em promover o comércio exterior⁷ e mesmo as evoluções na nossa organização institucional nesta área, também são importantes e tiveram sua participação, mas, conforme sugere a literatura, apenas não tão representativos quanto os fatores externos. (BLANCHE, 2009; RAMOS, 2008; RIBIRO, 2007, 2009 a, 2009 b; VEIGA & RIOS, 2009; VEIGA 2007 b)

Esta percepção é problemática, na medida em que os principais fatores que levaram ao crescimento das exportações foram as condicionalidades dos mercados internacionais, o que ressalta a importância do estabelecimento de uma estrutura de políticas de comércio exterior que conquiste esses objetivos de expansão comercial, sem depender de um momento de clara excepcionalidade conjuntural. A estrutura institucional teria que ser tal, que permitisse o aumento da participação do país no mercado internacional por incorporação de ganhos de produtividade e competitividade dos setores exportadores, o que, como será apresentado, é dificultado por um conjunto de fatores.

⁷ Em especial o trabalho da APEX-Brasil.

Capítulo II – Política Comercial

Conforme aponta a literatura, o processo de redemocratização aliado à reestruturação do projeto de inserção internacional e à sofisticação das práticas de comércio exterior fizeram com que o processo de formulação de preferências e estratégias no que se refere à Política Comercial fosse ampliado, passando a incluir novos atores públicos e privados. O que, porém, não se alterou drasticamente foi a centralidade exercida pelo Itamaraty nesse processo. (CERVO, 1997; VEIGA e RIOS, 2009; VEIGA, 2006 b; VEIGA 2005 a)

Neste capítulo, será analisada a evolução da articulação interministerial e com os distintos setores da sociedade civil, em especial o setor privado, na formulação da Política Comercial Brasileira; as mudanças no peso que estes novos atores demandantes de participação passaram a possuir, e sua real capacidade de influir no processo. A análise passará pelas mudanças liberalizantes e a abertura comercial unilateral do início dos anos 1990, até o boom comercial que caracterizou os últimos anos. Também será entendida a maneira pela qual este complexo panorama de articulação de interesses foi institucionalizado.⁸

⁸ A análise aqui não pretende ser exaustiva. Apenas almeja lançar luz sobre esta temática a partir da revisão da literatura especializada e oferecer insumos para o melhor entendimento do quadro geral da PBCE.

2.1 Reformas Liberalizantes dos Anos 90

A evolução da Rodada Uruguaí do GATT, aliada a um momento de reconstrução das economias da América Latina e às negociações para o pagamento da dívida externa destes países, demarcaram um cenário de severas limitações à atuação da Política Comercial no Brasil no final dos anos 1980.

“A política comercial brasileira e o quadro político-institucional em que ela é formulada passaram, a partir do início dos anos 1990, por transformações importantes. A liberalização comercial unilateral e a participação em um esquema ambicioso de integração sub-regional foram os movimentos que concretizaram as novas orientações na política comercial e o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações”. (VEIGA e RIOS, 2009: 26)

O início dos anos 90 representou um importante momento de inflexão para o comércio exterior brasileiro. Confluíram neste período diversos fatores que reorientaram os objetivos e procedimentos não só do comércio exterior brasileiro, mas também do modelo de inserção internacional e do modelo macroeconômico adotados.

“Durante o governo de Fernando Collor de Mello, entre 1990 e 1992, procedeu-se à demolição instantânea dos conceitos que haviam alimentado há décadas os impulsos da diplomacia: o Nacional-desenvolvimentismo e sua carga política e ideológica cederam à

vontade de abrir a economia e o mercado de forma irracional e reativa à onda de globalização e o neoliberalismo que penetravam de fora”. (CERVO, 1997: 15)

A maior exposição da nossa economia aos mercados internacionais, associada à conclusão da Rodada Uruguaí do GATT, à criação do MERCOSUL e ao início das negociações para a formação da ALCA, elevaram as negociações comerciais a um papel de maior destaque na agenda da política comercial e da política externa econômica no Brasil.

“Gradualmente, os debates sobre acesso a mercados de exportação e concorrência com importações no mercado interno se deslocaram das políticas de comércio unilateral para o campo das negociações comerciais bilaterais, regionais e multilaterais”. (VEIGA, 2006 b: 9)

O processo de crescente sofisticação das práticas internacionais de comércio passou a exigir o envolvimento cada vez maior de setores da burocracia governamental cujos escopos eram anteriormente entendidos como puramente domésticos. Paralelamente, exigiu dos diversos setores privados que articulassem seus interesses de forma organizada para que pudessem participar ativamente junto ao governo, no pleito de suas demandas junto aos foros internacionais.

A revisão do paradigma de políticas públicas em curso no país nos anos 90, ao longo de uma trajetória de reforma liberal dos marcos regulatórios domésticos tornava *policymakers* e parte da opinião pública refratária não somente à idéia, implícita nessas negociações, de que o Brasil seria levado a viver um novo ciclo de liberalização comercial, mas também ao tratamento,

nas negociações, de temas como serviços, investimentos e compras governamentais. (VEIGA 2005 a)

“No campo das negociações comerciais, sua importância crescente na política comercial na segunda metade dos anos 1990 ofereceu oportunidade para um redesenho institucional, envolvendo não somente o Estado, mas sua relação com a sociedade civil. À medida que o Brasil começava a participar de diferentes processos de negociação comercial, cuja abrangência compreendia questões internas e fronteiriças, a negociação comercial atraiu a atenção não somente de diferentes organismos públicos – ausentes do cenário até então – mas também de um amplo conjunto de interesses domésticos privados”. (VEIGA, 2006 b: 11)

Cabe ressaltar que a democratização do processo de formulação de estratégias de negociação comercial nos foros internacionais – bilaterais, regionais e multilaterais – foi bidirecional, resultando tanto da demanda de setores públicos e privados, quanto da necessidade da nossa diplomacia de conferir maior legitimidade às posições assumidas, pressuposto do Estado democrático de direito, e prover capacidade técnica ao corpo negociador em um cenário de crescente sofisticação técnica da temática das negociações.

Tendo como gatilho para o fortalecimento institucional as negociações da ALCA, foram criados “*mecanismos destinados a atrair para o cenário da negociação comercial e, mais especificamente, para o processo de consolidação de posições, muitos atores públicos de algum modo responsáveis por questões que eram objeto da agenda de negociações*”. (VEIGA, 2006 b: 11) A Secretaria Nacional da ALCA (SENALCA), criada no âmbito do Ministério das Relações

Exteriores, era o foro de debate das questões relacionadas às negociações para construção do bloco. Encarregava-se de coordenar e definir a posição nacional com respeito aos temas da discussão. Participavam das reuniões mensais, além do MRE, representantes de diversos ministérios e demais órgãos do governo, da CAMEX e do Banco Central. Porém, “*a abrangência das discussões, a agenda dos debates e seus limites são claramente definidos pelos coordenadores governamentais, ou seja, os representantes do Ministério das Relações Exteriores*”. (VEIGA, 2006 b: 11)

Com a evolução natural das negociações, começaram a ser organizados grupos interministeriais temáticos, compostos por representantes técnicos de diversos ministérios e outros órgãos do governo.

“Os grupos interministeriais originalmente criados para se ocupar das negociações da ALCA, pouco a pouco incorporaram discussões sobre outros processos de negociação em suas respectivas áreas temáticas. Por conseguinte uma agenda típica do grupo interministerial de serviços compreenderia, por exemplo, as negociações da ALCA, os desdobramentos das negociações da OMC, as negociações internas do MERCOSUL e as discussões com a União Européia sobre esse assunto específico. Portanto a partir dos mecanismos ditados pela ALCA, geraram-se efeitos institucionais que transbordaram para o processo de formação de posições relacionadas com outras frentes de negociação.” (VEIGA, 2006 b: 12)

A partir da estrutura desenvolvida para o acompanhamento das negociações da ALCA, foram criados em meados do ano 2000, um comitê de acompanhamento das negociações

MERCOSUL – União Européia (SENEUROPA), bem como outras divisões temáticas: acesso a mercados, defesa e salvaguardas comerciais, propriedade intelectual, serviços e investimentos etc. O modelo institucional de coordenação interministerial continuou seguindo o mesmo molde, caracterizado principalmente pela centralidade do MRE na tomada de decisão. Com a chegada do novo governo em 2003, vieram mudanças sensíveis na estratégia de negociações comerciais, que redefiniram o panorama das disputas interministeriais por poder dentro do governo. A posição de centralidade do Itamaraty na definição de políticas foi reforçada e legitimada pelo próprio Presidente da República. Este posicionamento ficou evidente no endurecimento da posição brasileira frente às negociações da ALCA, posição defendida pelo MRE e que o opôs ao MA e ao MDIC, que defendiam a continuidade das negociações.

Assim como o ocorrido com o setor público, as negociações da ALCA também funcionaram como mola propulsora para uma maior organização e mobilização do setor privado. Durante o processo de desmanche do aparato estatal vinculado diretamente ao nacional-desenvolvimentismo dos governos militares, as organizações setoriais perderam interlocutores no governo. No decorrer das negociações da TEC do MERCOSUL os canais de comunicação entre o governo e o setor privado se intensificaram e, em 1996 foi articulada em torno da CNI a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), agrupando setores da indústria, serviços e agricultura.

“A CEB é uma novidade institucional, não somente porque agrupa em bases voluntárias diferentes setores e age como foro de negociações diretas e formação de consensos entre setores – rompendo com a tradição setorial na representação e no processo de defesa de interesses que constitui traço marcante do setor empresarial no Brasil – mas também

porque se trata de uma organização empresarial dedicada a um só tema: as negociações comerciais”. (VEIGA, 2006 b: 14)

A capacidade da CEB em congregar conjuntos de interesse de setores tão variados explica-se em parte pelo andamento das negociações de que o país fazia parte. Enquanto os setores industriais, de forma geral, interessavam-se pelas negociações no âmbito da ALADI e do MERCOSUL, a fim de garantir que seus interesses fossem assegurados na sua área de exportação (mercados regionais), os setores ligados ao agronegócio, de vocação francamente exportadora, focavam sua atenção nas negociações multilaterais pós-Rodada Uruguai. A posição adotada pela CEB era, até 2002, próxima a adotada pelo governo, de defesa da reciprocidade assimétrica nos esquemas de liberalização do comércio com os países do Norte, a fim de contemplar as diferenças no nível de desenvolvimento; adoção do modelo ou acordo do GATS em serviços e investimentos.

2.2 O Nacional-Desenvolvimentismo Repaginado

De acordo com a literatura, o governo Lula apresentou linhas de mudança acentuadas em relação aos dois governos Cardoso no que tange a estratégia de negociações comerciais. As negociações preferenciais com os países do Norte perderam peso e as negociações com o bloco de países emergentes ganharam força, como denota a articulação do G-20 comercial.⁹ O processo de automatização da Política Comercial, incipientemente iniciado no governo Cardoso, sofreu um revés no governo Lula durante o qual a ênfase dada à instrumentalização da Política de Comércio Exterior aos objetivos estratégicos da Política Externa foi muito mais evidente. Concomitante ao reposicionamento da Política Comercial, os setores privados concentrados na CEB passaram a criticar duramente a nova política e viram sua capacidade de influenciar positivamente a formulação de políticas ser bastante reduzida. (VEIGA 2006 b)

O recrudescimento da CEB deveu-se a fatores de natureza endógena e exógena: Em primeiro lugar, com o avançar das negociações da ALCA, os interesses dos setores agroexportadores que forçavam um modelo de liberalização, sem grandes preocupações com a proteção do mercado doméstico, passaram a se chocar com os setores industriais, que demandavam um maior grau de proteção para a indústria local. O segundo movimento é de caráter híbrido. Após a reformulação perpetrada pelo governo Lula, a aproximação das posições da CEB com o governo deixou de existir e o canal de interlocução, que no governo anterior era franco, estreitou-se, fazendo com que os setores que ali estavam representados passassem a buscar outros canais específicos de interlocução e influência (setores industriais no MDIC e

⁹ Grupo formado pelas principais economias emergentes em oposição ao G-8 (Grupo das sete economias mais ricas e a Rússia) nas negociações da Rodada Doha da OMC.

setores agrícolas no MA). Este duplo movimento ajudou a erodir a força política de representação e pressão da CEB.

“Em parte, a crítica da CEB quanto à falta de transparência da atual política tem a ver com a introdução pelo governo de diretrizes e critérios não-econômicos na formulação da estratégia de negociação: uma vez que considerações políticas (e geopolíticas) não fazem em geral parte da visão do homem de negócios, a introdução desse tipo de critério significa tornar mais “opaca”. No entanto, na raiz dessa crítica há também o baixo grau de institucionalização dos mecanismos de interlocução entre governo e sociedade civil, que, num período de mudança na orientação das políticas e de reestruturação interna do Estado com vistas à consideração dessas matérias, deixa esses mecanismos à mercê de atritos burocráticos e até mesmo de idiosincrasias de natureza pessoal ou ideológica”.

(VEIGA, 2006 b: 11)

De acordo com Pedro da Motta Veiga, a mudança de posição assumida pelo governo frente às negociações comerciais com a chegada de Lula deve-se em parte a uma tentativa de remediar o desgaste causado junto ao eleitorado do PT pela adesão governamental aos mantras da ortodoxia macroeconômica. Neste sentido a política de negociações comerciais seria um mecanismo de legitimação política do governo, o que impôs limites a flexibilidade da posição brasileira nas negociações com os países desenvolvidos cujo exemplo mais evidente é a negociação da ALCA. (VEIGA 2005 a)

Durante o Governo Lula os setores empresariais, que no governo anterior estavam no centro da interlocução entre o Estado e a sociedade civil, perderam o papel de legitimadores da

política comercial brasileira para setores da sociedade que tradicionalmente não participavam dos foros de formulação de estratégias comerciais, em especial a academia, ONGs e coalizões sindicais. Permanece pouco claro, porém, a real capacidade desses grupos de influenciar efetivamente as opções do país, uma vez que a baixa institucionalização dos canais de comunicação entre estes setores e o Estado comprometem a transparência e o controle democrático das decisões.

“... provável instrumentalização pelo Estado, da participação política de certos segmentos da sociedade civil. Uma vez que há uma reconhecida convergência de pontos de vista entre o Estado e muitos desses setores na área de negociações comerciais, o resultado final para o Estado da ampliação do acesso à arena de política – sem que se dê acesso às instâncias em que a estratégia é de fato articulada – é assegurado *ex-ante*: opções e estratégias serão referendadas por esses atores e ganharão legitimidade.” (VEIGA, 2006 b: 11)

Não seria incorreto, pois, inferir que o padrão de coordenação de demandas entre o Estado e a sociedade civil, em sentido amplo, seguiu a mesma dinâmica da coordenação interministerial. Em parte coube aos canais de interlocução conferir legitimidade democrática a política formulada, sem que deixassem de prevalecer os interesses e demandas impostos pelo núcleo duro de tomada de decisões. E também, em outros casos, o convite à participação da sociedade civil responde à necessidade de incorporação de capacitação técnica ao corpo de negociadores, à medida que se sofisticam as temáticas das negociações comerciais. Conforme argumenta Veiga:

“... o padrão de relacionamento do governo com a sociedade civil nesta área de governo é pouco institucionalizado e sujeita os grupos da sociedade civil à discricionariedade dos atores públicos, criando incentivos para que estes adotem práticas instrumentalistas em suas relações com a sociedade civil. O acesso heterogêneo da sociedade civil a diferentes processos de negociação reflete em parte esse tipo de comportamento dos atores públicos”. (VEIGA, 2005 a: 7)

Capítulo III – Política de Comércio Exterior

Partindo da divisão proposta das políticas de comércio exterior em sentido amplo em: i) Política Comercial – negociações comerciais bilaterais, regionais e multilaterais; e ii) Política de Comércio Exterior – políticas e instrumentos unilaterais de controle, acompanhamento, e fiscalização do comércio exterior, além de promoção e defesa comerciais; este capítulo se propõe a analisar a construção e desenvolvimento da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, que consiste hoje no principal órgão responsável pela Política Brasileira de Comércio Exterior.

Em primeiro lugar, será realizada uma breve análise da arquitetura institucional da Política de Comércio Exterior que antecedeu a formação da CAMEX, da forma como era organizada e em que contexto político e econômico se situava. Adicionalmente, será analisado o escopo total de sua atuação e os fatores que culminaram em seu ocaso. Em seguida, será realizado um extenso estudo da construção da CAMEX em 1995, o cenário em que se constituiu, os objetivos materializados na sua criação e sua atuação inicial. Também será analisada a evolução institucional da Câmara durante seus primeiros 15 anos de existência, a saída da Casa Civil e sua realocação no MDIC. Por fim, serão analisadas a trajetória da atuação da CAMEX, sua efetividade, e os resultados obtidos na facilitação do comércio exterior brasileiro.

3.1 Antecedentes Institucionais

Durante os anos do regime militar, o Estado brasileiro reafirmou seu papel como principal promotor do desenvolvimento no país. O projeto desenvolvimentista dos governos da época se calcava na promoção da indústria nacional, dando continuidade ao programa de substituição de importações e investindo fortemente nas indústrias de base. Nesse contexto, a política comercial externa, especialmente a partir dos anos 70, consistia em promover as exportações, protegendo a indústria doméstica. Com este intuito, “*o modelo institucional apoiava-se na centralização do poder normativo e de gestão dos instrumentos (de promoção, de financiamento etc.) em uma superagência estatal – a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil (VEIGA e IGLESIAS, 2002. P53)*”- esta criada ainda nos anos 50. Esta agência se articulava institucionalmente com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio, além de manter uma relação direta com a Presidência da República, o que lhe conferia ao mesmo tempo os mandatos legal e político necessários para a sua atuação com bastante autonomia e poder de decisão e implementação.

“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 Companhia Brasileira de Entrepostos Comerciais (Cobec). Portanto, a CACEX atuava como instituição simultaneamente reguladora e operadora, promovendo recursos financeiros, gerenciando incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros (VEIGA e IGLESIAS, 2002. P57).”

A centralidade da CACEX na política comercial brasileira acompanhava uma percepção setorialista por parte do executivo no governo militar, com ativa participação do setor privado nos processos negociadores, defendendo seus interesses específicos. Isto implicava a atuação direta dos diversos setores privados na articulação e formação das estratégias de controle de exportações, regulação de preços, distribuição de cotas de exportação, programação e substituição de importações (VEIGA e IGLESIAS 2002). A enorme concentração de atribuições e de poder institucional que detinha a CACEX pode nos fazer percebê-la como exemplo de agência característica do modelo de organização do Estado brasileiro durante o período militar. Tal período diferenciado pela forte intervenção do Estado na organização da economia, não apenas como regulador, mas também como agente; íntima relação com os interesses do capital privado nacional e internacional (aqui instalado); burocracia forte, autônoma, centralizadora e; atuação inserida em um projeto de Estado bem definido.

Obviamente tal agência só fazia sentido dentro da burocracia brasileira naquele contexto específico. Com a redemocratização o país remodelou sua estratégia de inserção internacional (OLIVEIRA, 2005; BUENO e CERVO, 2002). Influenciado pelas diretrizes de política macroeconômica dos órgãos financeiros multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento) e pela experiência mal sucedida de política econômica heterodoxa – o Plano Cruzado durante o governo Sarney – o Brasil adotou a partir do início dos anos 90, políticas de liberalização comercial, austeridade fiscal, controle inflacionário e privatizações (Williamson, 2004; Edwards e Larraín, 1989). A adequação a tais políticas, conhecidas como parte do “consenso de Washington” (devido à localização geográfica dos órgãos financeiros multilaterais), consistiu um dos principais mantras do governo Collor, primeiro eleito por eleições diretas desde Jânio Quadros. Somado a isto, cabia ao governo

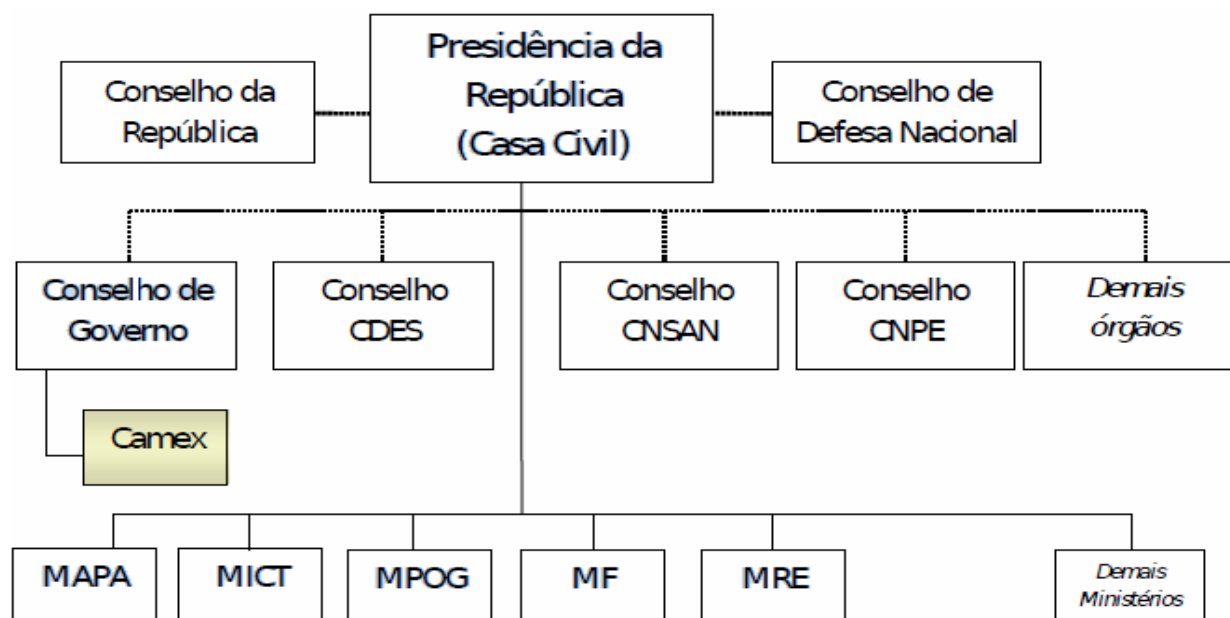
brasileiro a adequação do modelo comercial às condicionantes definidas pela rodada Uruguai do GATT (*General Agreement of Trade and Tariffs*), antecessora da OMC.

Neste novo contexto político, doméstico e internacional, a existência de uma agência como a CACEX antagonizava com o novo horizonte de política comercial preconizado pelo executivo; de forte liberalização, retirada de empecilhos burocráticos e medidas não-tarifárias que restringiam às importações. Em termos gerais, o período representou a transição final de um modelo de Estado interventor, agente e regulador da economia, com forte e discricionária política industrial e comercial, característicos do desenvolvimentismo brasileiro, para um novo corolário, que preconizava um Estado mínimo não interventor que permitisse a livre alocação dos fatores pelos agentes de acordo com uma lógica puramente de mercado. Deste modo já em 1990, primeiro ano do governo Collor, a CACEX deixa de existir.

3.2 CAMEX: Quadro Político-Institucional

A estabilização da moeda por meio da âncora cambial lograda pelo Plano Real trouxe consequências imediatas para a balança comercial brasileira. Com a estabilidade de preços e com o câmbio valorizado, os consumidores brasileiros passaram a ter acesso a artigos importados, o que fez com que as importações brasileiras subissem de US\$ 33 bi para US\$ 50 bi¹⁰, enquanto as exportações passaram de US\$ 43,5 para US\$ 46,5.

Figura 3.2.1: Organograma da Presidência da República em 1995¹¹



¹⁰ Dados do banco central brasileiro.

¹¹ CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; CNSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CNPE – Conselho Nacional de Política Energética. MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; MF – Ministério da Fazenda; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e MRE – Ministério das Relações Exteriores.

Desta forma, o país passou de um superávit em sua balança comercial da ordem de US\$ 10 bi para um déficit de US\$ 3,5 bi. Pressionado pelo déficit comercial, porém comprometido com a estabilidade monetária, o presidente FHC decide por robustecer a estrutura de promoção comercial do Estado, e cria por meio do Decreto nº 1.386, de 06 de fevereiro de 1995 a Câmara de Comércio Exterior.

A criação da CAMEX deu fim a um hiato institucional na condução da política de comércio exterior do país existente desde a extinção da CACEX, no início do governo Collor. Inicialmente, a Câmara foi alocada como órgão do Conselho de Governo, enquanto conselho de ministros, e a secretaria executiva inserida na estrutura da Casa Civil da Presidência da República, com instalações físicas no Palácio do Planalto¹². Neste primeiro momento era composta pelos ministros da Casa Civil; Relações Exteriores; Fazenda; Planejamento; Indústria Comércio e Turismo; e Agricultura.

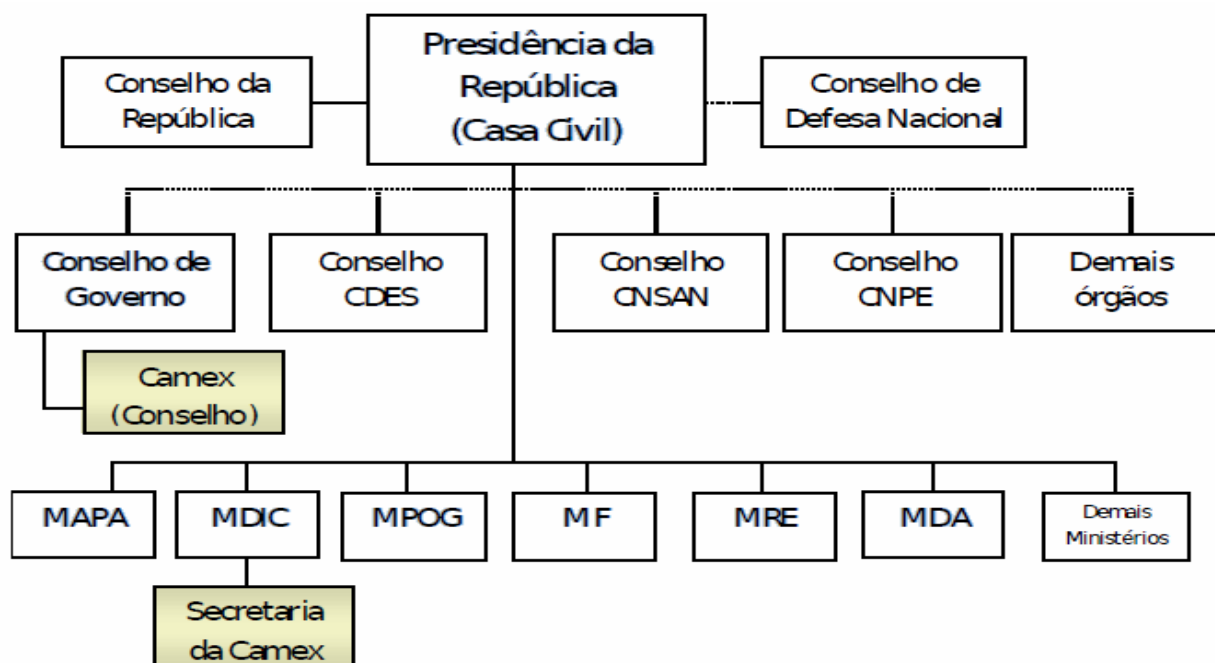
“A Câmara era presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil, sendo dotada de um Secretário-Executivo nomeado pelo Presidente da República. Ao Secretário cabiam as atribuições de coordenar as ações do Comitê Executivo da Câmara, realizar consultas ao setor privado e às entidades de classe, bem como reunir subsídios para negociações comerciais, mantendo os ministros informados sobre o seu andamento” (RAMOS 2008: 171).

Percebem-se já na sua conformação inicial, características que acompanharam a Câmara nos quinze anos de sua existência: o alto grau de permeabilidade e interação com o setor privado, e o conflito explícito existente entre a prática da ação da CAMEX e o seu mandato legal

¹² Ver figura 1.

especialmente naquilo que concerne às negociações comerciais. Embora conste no Art. 1º do Decreto 1.386 que é atribuição da CAMEX “indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior”, na prática coube à CAMEX um papel meramente subsidiário nesta matéria, como fornecedor de dados técnicos para os negociadores, permanecendo o MRE inteiramente responsável pela formulação e negociação.

Figura 3.2.2: Organograma atual da Presidência da República.



Ao longo dos anos, o mandato legal da CAMEX foi alterado diversas vezes, passando-a de órgão consultivo a órgão deliberativo. A partir de 1999 com a alocação do então Ministro Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, no Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, a Secretaria Executiva da CAMEX “migra” institucionalmente da Casa Civil para o MDIC, mudando sua estrutura física do Palácio do Planalto para o prédio do Ministério e passando a contar com recursos orçamentários e humanos do MDIC. Também foram realocados

os papéis dos ministérios dentro da Câmara, uma vez que o presidente da CAMEX deixa de ser o Ministro Chefe da Casa Civil, para ser o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior¹³. Ademais a incumbência de escolher o secretário executivo das CAMEX também passou a ser do MDIC, mais precisamente permaneceu com o ministro Clóvis Carvalho.

A reestruturação da CAMEX resultou em uma óbvia ambiguidade institucional, uma vez que mantém caráter de conselho colegiado de ministros, subordinado ao Conselho de Governo, mas sua secretaria executiva está subordinada ao MDIC (BONELLI, 2000). Fica evidente a partir desta reorganização, o protagonismo que passa a exercer o MDIC dentro da CAMEX.

Aplicando a teoria institucionalista ao caso específico da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, é possível inferir que por possuir sua Secretaria Executiva institucionalmente dentro do organograma do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior – MDIC, a cultura burocrática, os valores e as idéias que orientam a sua atuação sejam os mesmos do MDIC. Um fator que reforça esta tese é a dependência orçamentária e de recursos humanos, os funcionários da Secretaria Executiva da CAMEX são funcionários de carreira do MDIC, que provavelmente já adquiriram os valores e o *modus operandi* deste Ministério, além de provavelmente terem a perspectiva de retornar a assumir postos no interior do Ministério. Apenas a Secretaria Executiva possui um quadro de funcionários próprio. Outro grande entrave para uma ação mais significativa por parte da Câmara está na magnitude dos recursos, humanos e orçamentários que são a ela disponibilizados, além de atrelados intimamente ao MDIC, estes são escassos, se pensarmos no tamanho das atribuições, ao menos legais, da CAMEX.

Por outro lado, o fato de estar inserida em uma estrutura do porte do MDIC, faz com que a Secretaria Executiva da CAMEX ganhe em robustez e maior capacidade de atuação direta, especialmente naquilo em que há uma coincidência de atribuições com a atuação do ministério,

¹³ Ver Figura 2.

ou seja, a relação com representantes do setor privado, o estabelecimento de normas técnicas e de práticas de facilitação do comércio, acompanhamento dos programas de financiamento, seguros e tributação de exportações e importações.

Já em questões ligadas à formulação de estratégias de negociação, definição de pautas e projetos de política de comércio exterior, a capacidade da CAMEX enquanto Secretaria Executiva é notoriamente bastante reduzida. Portanto, é possível afirmar que no caso da PBCE, embora legalmente haja uma clara atribuição da responsabilidade de formular políticas à CAMEX e de negociação ao Itamaraty, na prática, os mecanismos internos de verificação e formação de posições ocorrem no interior do Itamaraty, que se utiliza da CAMEX para lhe subsidiar tecnicamente. O modelo proposto por PUTNAM é, assim, distorcido, uma vez que o grau de autonomia da nossa agência de política externa permite que esta, na prática, concentre em si as capacidades de formular políticas e negociar internacionalmente. A alocação da Secretaria Executiva da CAMEX no MDIC diminui sua capacidade de influenciar as práticas e valores do Itamaraty, cuja hermética por si já obsta qualquer forma de influência externa.

Veiga e Iglesias (2002) e Bonelli (2001) consideram este um momento de inflexão crucial para os rumos da CAMEX enquanto órgão colegiado de ministros, responsável pela formulação e coordenação da PBCE e enquanto estrutura técnica facilitadora e fomentadora do comércio exterior. Como é sabido, o tipo de organização do Estado brasileiro é fruto de uma tradição política presidencialista, em que a legitimidade e o poder emanam da figura do presidente, logo quanto mais próximo ao presidente, maior a legitimidade e capacidade de implementar políticas. Disto apreende-se que ao sair da Casa Civil, a Secretaria Executiva da CAMEX perdeu muito de sua capacidade de organizar e coordenar as ações dos diversos Ministérios e Agências no que tange ao comércio exterior. Em contrapartida, a alocação da

estrutura da Secretaria Executiva da CAMEX no MDIC propiciou uma capacidade técnica muito maior, já que passou a contar com quadro especializado de funcionários oriundos do MDIC, bem como melhor coordenar sua ação com as agências do Ministério, que tem perfil mais técnico que político. Esta tendência se confirmou nos anos seguintes e a CAMEX concentrou sua atuação em questões mais técnicas, como a defesa comercial, políticas *antidumping*, salvaguardas, financiamento, listas de exceções à TEC do MERCOSUL, insumos técnicos para as negociações comerciais na OMC e consultas técnicas a outros órgãos do governo. Este fato se comprova na análise das resoluções da Câmara, que atestam a concentração dos esforços em questões práticas pontuais de impacto no comércio exterior.

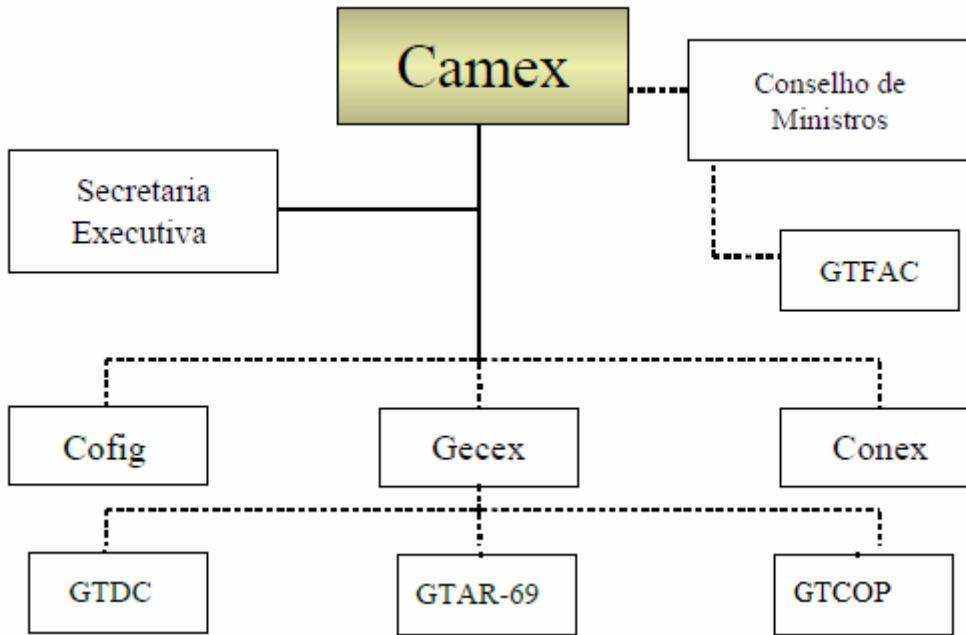
No caso específico das negociações comerciais multilaterais, bilaterais e regionais, embora a CAMEX tenha mandato legal para formular o que deveriam ser as diretrizes da posição brasileira, ela é muitas vezes mecanismo de legitimação das posições assumidas pelo Itamaraty na condução das negociações, além de servir como estrutura de apoio técnico ao corpo de diplomatas encarregados da negociação. Conforme afirma o Ministro Miguel Jorge, presidente do Conselho de Ministros da CAMEX, a Câmara “sempre acompanhou as negociações multilaterais desenvolvidas no âmbito da Rodada Doha”, porém, no que concerne especificamente à formulação da posição brasileira frente às negociações “a articulação intragovernamental, com o acompanhamento rotineiro por parte do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, e de seus demais colegiados, concentrou-se em grupos técnicos específicos constituídos pelo Ministério das Relações Exteriores” (JORGE, 2009:7). A posição da Câmara frente a Doha fica mais evidente no posicionamento do ex-ministro Luiz Fernando Furlan:

“Eu achava que a Rodada de Doha iria demorar muito e, com o passar do tempo, tive a certeza que as conclusões da Rodada iriam para as “calêndulas”, portanto, que não era função do Ministério gastar tempo numa negociação que não iria produzir resultados num ambiente próximo... Nas negociações externas de uma forma geral nós não gastamos tempo, nós fazíamos o acompanhamento..., mas não era um negócio para dormir e acordar pensando” (RAMOS, 2008: 201).¹⁴

Da fala do ex-ministro Furlan também se pode apreender outro elemento da migração da CAMEX para o MDIC - a confusão da CAMEX com a sua secretaria executiva e por conseqüência com o MDIC, tendo em vista que o presidente do conselho de ministros é o ministro do MDIC, o secretário executivo é nomeado pelo MDIC e o seu quadro de servidores e orçamento estão inseridos na estrutura do MDIC. Tão logo, a hermenêutica da CAMEX passa a ser a mesma do Ministério, o que trás em si um paradoxo institucional, considerando que a atual constituição da Câmara exige por seu mandato legal que possua ao mesmo tempo capacidade alocativa para coordenar as ações dos distintos ministérios e agências, o que pressupõe um mínimo de distanciamento dos mesmos e capacidade de atuação técnica para orientar, determinar diretrizes específicas sobre todo o encadeamento de fatores que permeiam o exercício do comércio exterior.

¹⁴ Entrevista concedida pelo ex-ministro Luiz Fernando Furlan em 11 de fevereiro de 2008 ao pesquisador Guilherme Cantarino da Costa Ramos.

Figura 3.2.3: Organograma atual da CAMEX



Conforme explicita a *Figura 3.2.3*, a CAMEX está organizada em diversos comitês e grupos de trabalho. O centro de deliberação máxima é o Conselho de Ministros, órgão colegiado que se reúne mensalmente e delibera sobre as questões apresentadas pelas demais instâncias. Compõem o Conselho atualmente os seguintes ministérios: MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; MDIC – Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior; MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; MF - Ministério da Fazenda; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; e Casa Civil da Presidência da República. À Secretaria Executiva fica incumbida a responsabilidade de realizar consultas com o setor privado, reunir subsídios às negociações comerciais, manter o Conselho informado sobre as suas ações e coordenar as Ações do Gecex – Comitê Executivo de Gestão.

O Gecex é o núcleo executivo colegiado da Câmara, é composto atualmente por 26 membros, que tem a função de preparar as reuniões do Conselho, informando aos ministros o posicionamento técnico dos demais ministérios. Ademais, cabe ao Gecex supervisionar qualquer trâmite ou exigência burocrática que influa no comércio exterior, podendo este determinar aperfeiçoamentos a serem adotados pelos demais órgãos da administração pública. Capacidade esta, reforçada pelo Decreto 3.981 de 2001 que prevê que as solicitações e determinações do Gecex aos outros órgãos tenham prioridade. Por fim, cabe ao Gecex acompanhar o andamento dos grupos técnicos (GTDC – Grupo Técnico de Defesa Comercial; GTAR-69 – Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução do GMC¹⁵ nº 69/00; e GTCOP – Grupo Técnico de Compras Públicas).

O diálogo com o setor privado é feito por meio do Conex – Conselho Consultivo do Setor Privado, que elabora estudos e propõe aperfeiçoamentos à PBCE. As demandas do setor privado consolidadas pelo Conex são posteriormente apreciadas pelo Gecex, sem que este fique obrigado a acatar nenhuma proposta do Conex. O Conselho é composto por 20 membros do setor privado, detentores de mandatos pessoais e intransferíveis. Embora seja um colegiado apenas consultivo, o Conex apresenta uma novidade institucional importante por ser um mecanismo formal de representação das demandas do setor privado, o que permite a formulação de políticas públicas mais adequadas, em especial naquilo que se refere a entraves burocráticos e trâmites administrativos.

A parte de financiamento às exportações e seguros é atribuída ao Cofig – Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações. Cabe a este acompanhar e enquadrar as operações do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE),

¹⁵ Grupo Mercado Comum do MERCOSUL

estabelecendo parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia à União.

Por fim, constam na estrutura da CAMEX grupos de trabalho técnicos, criados para assessorar os demais colegiados. No âmbito do Gecex, o GTDC examina as propostas relativas à fixação de direitos *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas. As investigações são posteriormente levadas aos colegiados superiores para que sejam avaliadas e publicadas nas resoluções da CAMEX elaboradas pelo Conselho de Ministros. Ainda no âmbito do Gecex, o GTAR-69 se encarrega de examinar propostas de redução temporária da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL, estas solicitadas pelos outros países membros nas reuniões do GMC. Em julho de 2010 a Resolução CAMEX nº 49 instituiu o GTCOP – Grupo Técnico de Compras Públicas, com o objetivo de examinar e recomendar o posicionamento brasileiro nos processos negociadores internacionais que tratem de Contratações Públicas Tanto o GTDC quanto o GTAR-69 e o GTCOP são presididos pela Secretaria Executiva da CAMEX.

Diferentemente dos outros grupos de trabalho, o GTFAC – Grupo Técnico de Facilitação do Comércio está subordinado diretamente ao Conselho de Ministros, funcionando justamente para o assessoramento técnico deste. O papel deste grupo de trabalho é apresentar ao Conselho as idiosincrasias burocráticas de cada ministério que funcionam como entrave ao comércio exterior. Conforme disposto na Resolução CAMEX nº 70 de 2007:

Art. 2º Para efeito de racionalização, simplificação, harmonização e facilitação do comércio exterior, os órgãos e entidades de que trata o Art. 1º deverão, no âmbito das respectivas atribuições:

I. Uniformizar e padronizar rotinas, horários de atendimento, documentos, mensagens eletrônicas, sistemas informatizados e outros procedimentos utilizados no controle do comércio exterior;

Os diferentes comitês, conselhos, e grupos técnicos são constituídos por representantes de determinados órgãos da administração pública ou do setor privado, não possuindo estes, corpo burocrático próprio ou recursos. Cabe à Secretaria Executiva, esta com funcionários próprios e recursos orçamentários, assessorar os colegiados naquilo que for necessário para seu funcionamento.

O *Quadro 3.2.1* apresenta dados quantitativos importantes para a análise do papel que exerce a Câmara na PBCE. A quantidade de resoluções anuais dobrou de 2001¹⁶ a 2010, com alta concentração em questões ligadas a alíquotas de importação e nomenclatura de bens; defesa comercial (*antidumping*, salvaguardas, direitos compensatórios); e a TEC e a Resolução nº 69/00 do GMC. A proporção dos requerimentos de abertura de investigações apreciados pela Câmara no período aumentou significativamente, passando de 20% em 2001 para 36% em 2010. A atuação do Cofig ocorre de maneira direta, não sendo esta formalizada nas Resoluções CAMEX, por isso a baixa incidência de resoluções sobre financiamento, garantias e seguros, apenas 1 % do total de resoluções até 2010. A partir da estrutura organizacional da CAMEX, entende-se o porquê da concentração das Resoluções CAMEX naquilo que se refere à defesa comercial, TEC e questões técnicas tarifárias.

¹⁶ O Conselho de Ministros passou a deliberar na forma de Resoluções CAMEX em 2001.

Quadro 3.2.1: Resoluções CAMEX

Resoluções CAMEX									
Ano	nº	Temática das Resoluções							
		Defesa Comercial		TEC / Resolução do GMC nº 69/00		Diretrizes para Política de Financiamento e de Seguro		Alíquotas tarifárias/ Nomenclaturas	
2001	44	9	20%	7	16%	0	0%	23	52%
2002	40	9	23%	9	23%	0	0%	16	40%
2003	48	17	35%	7	15%	1	2%	17	35%
2004	39	12	31%	9	23%	0	0%	16	41%
2005	44	17	39%	8	18%	0	0%	13	30%
2006	43	4	9%	10	23%	1	2%	22	51%
2007	74	32	43%	11	15%	1	1%	24	32%
2008	82	27	33%	20	24%	3	4%	21	26%
2009	82	38	46%	13	16%	1	1%	24	29%
2010	94	34	36%	17	18%	1	1%	32	34%
Total	590	199	34%	111	19%	8	1%	208	35%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da CAMEX/MDIC.

Ao comparar a definição das atribuições da CAMEX de acordo com o Decreto 4.732, com o conteúdo objetivo de suas Resoluções, verifica-se a incapacidade da Câmara de cumprir seu mandato legal, ao menos de maneira formal; em especial na formulação de políticas para o

comércio exterior, pensadas em sentido amplo e não apenas em ações pontuais. Seguramente a ação da CAMEX não se resume às Resoluções CAMEX, e mesmo não tendo uma ação direta formalizada, a Câmara poderia agir de forma velada utilizando-se de outros canais para influir indiretamente na formulação das políticas. Esta possibilidade não é passível de verificação a partir da análise fria das resoluções, material disponibilizado para consulta pública. O que é possível afirmar, é que a CAMEX é prejudicada por não se apoiar ou representar um projeto, fruto de debate nacional, sobre o que deve ser a PBCE. Esta constatação decifra a ausência de uma agenda estratégica positiva por parte da CAMEX, que concentra seus esforços nas questões mais técnicas.

A intensificação da atuação da CAMEX em medidas de defesa comercial pode ser entendida como fruto de uma somatória de processos que foram desencadeados nas últimas duas décadas.

“O recurso às medidas *antidumping* (AD) como se sabe, vem sendo cada vez mais utilizado na política comercial brasileira. O período pós-1995, coincidente a implementação do Acordo *Antidumping* da OMC, é ilustrativo do papel da política de defesa comercial, no contexto do processo de liberalização comercial dos anos 1990” (NAIDIN e POURCHET, 2008: 27).

Com a diminuição das tarifas às importações, as empresas brasileiras foram cada vez mais expostas à concorrência com produtos estrangeiros, concorrência esta nem sempre leal. Consequentemente, a procura dos agentes privados por mecanismos de defesa comercial aumentou, assim como sua demanda por canais formais que facilitassem seu acesso a tais

mecanismos. Desta forma, a intensificação do papel da CAMEX pode ser entendida concomitantemente por um processo de ajuste institucional à mudança na conjuntura do comércio exterior brasileiro; às dinâmicas normativas do comércio internacional, estabelecidas pela OMC, e à crescente atuação do setor privado, demandando medidas de defesa comercial.

Quadro 3.2.2: Ações e medidas antidumping aplicadas por nível de economia.

DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES E MEDIDAS APLICADAS POR NÍVEL DE ECONOMIA AÇÕES E REVISÕES INICIADAS						
NO PERÍODO 1995-2007						
Nível da economia	Ações iniciadas		Revisões		Nº de ações total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1. Economia mercado	97	68,3	39	60	136	65,7
Países desenvolvidos	58	40,8	18	27,7	76	36,7
<i>Estados Unidos</i>	23	16,2	5	7,7	28	13,5
<i>Demais economias</i>	35	24,6	13	20	48	23,2
Países em desenvolvimento	39	27,5	21	32,3	60	29
2. Economia planificada	38	26,8	22	33,8	60	29
China	28	19,7	15	23,1	43	20,8
Demais economias	10	7	7	10,8	17	8,2
3. Economia em transição	7	4,9	4	6,2	11	5,3
Total geral (1+2+3)	142	100	65	100	207	100

Fonte: NAIDIN e POURCHET, 2008.

Como apontam Nadin e Pourchet (*Quadro 3.2.3*), as queixas da indústria doméstica brasileira dirigiram-se em particular a *commodities* químicas e ao setor metal-mecânico (46% e

24% das ações iniciadas, respectivamente). “A concentração dos produtos químicos é explicada pela oferta originada dos Estados Unidos, tradicional fornecedor brasileiro – 70% das medidas aplicadas pelo Brasil são contra países desenvolvidos.” (NAIDIN & POURCHET, 2008: 33)

Quadro 3.2.3: Ações e medidas antidumping por setores de atividades.

DISTRIBUIÇÃO DE AÇÕES E MEDIDAS APLICADAS POR SETORES DE ATIVIDADES AÇÕES E REVISÕES INICIADAS NO PERÍODO 1995-2007										
AÇÕES INICIADAS										
Setores de atividade	Economias de mercado				Economias planificadas		Economias em transição		Total geral	
	Desenvolvidos		Em desenvolvimento		Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas
	Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas						
Borracha	0	0	4	3	1	1	0	0	5	4
Material elétrico	0	0	0	0	3	3	0	0	3	3
Metal-mecânica	9	5	9	5	13	11	3	3	34	24
Minerais não-metálicos	0	0	3	2	1	0	0	0	4	2
Produtos alimentares	5	4	2	2	1	1	0	0	8	7
Produtos farmacêuticos	2	3	0	0	0	0	0	0	2	3
Química	39	14	17	3	6	2	4	1	66	20
Têxtil	0	0	2	0	1	0	0	0	3	0
Papel e papelão	2	0	1	1	0	0	0	0	3	1
Diversos	1	1	1	0	12	7	0	0	14	8
Total	58	27	39	16	38	25	7	4	142	72

REVISÕES										
Setores de atividade	Economias de mercado				Economias planificadas		Economias em transição		Total geral	
	Desenvolvidos		Em desenvolvimento							
	Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas	Nº de ações	Medidas Aplicadas
Borracha	0	0	3	2	2	2	0	0	5	4
Material elétrico	0	0	0	0	3	3	0	0	3	3
Metal-mecânica	3	3	5	5	8	5	3	2	19	15
Minerais não-metálicos	1	0	2	2	0	0	0	0	3	2
Produtos alimentares	3	2	2	2	1	1	0	0	6	5
Produtos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Química	11	7	2	2	4	4	1	1	18	14
Têxtil	0	0	5	5	0	0	0	0	5	5
Papel e papelão	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Diversos	0	0	1	0	4	4	0	0	5	4
Total	18	12	21	19	22	19	4	3	65	53

Fonte: NAIDIN e POURCHET, 2008.

Já no setor metal-mecânico, 58% das medidas aplicadas nas importações de produtos afetam economias que estes autores classificam como “planificadas”, como China e Rússia¹⁷.

A análise dos *Quadros 3.2.2 e 3.2.3* permite observar a concentração das medidas *antidumping* em dois grupos de economias: desenvolvidas, com grande ênfase na economia estadunidense; e emergentes, com ênfase na economia chinesa. A presença crescente da China pode ser entendida como consequência inevitável do aumento de sua participação nas

¹⁷ Esta classificação não é consenso entre os analistas, que geralmente classificam China e Rússia como economias de mercado ou em transição.

importações brasileiras, tornando-se no final da década de 2000 o maior parceiro comercial brasileiro, suplantando os EUA.

Também é marcante a forte diferenciação setorial que existe na utilização dos mecanismos de defesa comercial. Obviamente cada setor é impactado pelas pressões dos mercados internacionais de forma distinta, porém o principal ponto em que se deve ater a análise reside no fato de o sistema de defesa comercial funcionar a partir de provocação, o que indica que os setores que concentram a utilização dos mesmos tiveram que solicitar à CAMEX o início dos processos de investigação para, comprovado o prejuízo aos produtores brasileiros, aplicar as medidas cabíveis. Neste sentido fica evidente a necessidade de um canal de interlocução sólido entre os setores privado e público, a fim de agilizar os processos de defesa comercial e conferir a estes maior eficácia.

“A opção pela utilização de instrumentos de política comercial seletivos tem amplas implicações, que extrapolam as pertinentes às trocas de concessões negociadas entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Embora seja parte das negociações em Doha, essa discussão precisa estar situada no contexto do exame das escolhas de políticas comerciais que promovam ganhos de produtividade para a economia doméstica”. (NAIDIN E POURCHET, 2008: 40).

A ineficiência da estrutura brasileira apontada pela literatura pode ser observada no *Quadro 3.2.4*. Os custos de exportação e importação no Brasil são muito superiores a média dos países da OCDE, assim como o prazo das operações e o custo. A somatória destes fatores obviamente reduz significativamente a competitividade do produto brasileiro, já que cada vez

mais as cadeias de produção se internacionalizam, fazendo com que parte da produção nacional – em especial a de maior intensidade de capital (eletrônica, aeronáutica, informática, etc.) – dependa de importações de certos componentes e insumos. Nestes casos, o custo da ineficiência burocrática é multiplicado pelo número de operações comerciais necessárias ao processo produtivo.

Quadro 3.2.4: Entraves ao comércio exterior

Comércio Internacional – 2010			
Indicador	Brasil	América Latina & Caribe	OECD
Documentos para exportar (número)	8	6,6	4,4
Tempo para exportar (dias)	13	18	10,9
Custo para exportar (US\$ por contêiner)	1790,00	1228,30	1058,70
Documentos para importar (número)	7	7,1	4,9
Tempo para importar (dias)	17	20,1	11,4
Custo para importar (US\$ por contêiner)	1730,00	1487,90	1106,30

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do *Doing Business Data Base 2011* – Banco Mundial

O acompanhamento dos dados do Banco Mundial, disponibilizados no portal *Doing Business Data Base*, permite acompanhar a evolução da facilitação do comércio no Brasil nos últimos anos. Houve avanços notáveis na área em questão, porém a um ritmo demasiadamente lento. Como se pode perceber no *Quadro 3.2.5*, apesar de ter diminuído em sete dias o tempo

médio para exportar e importar, os custos para exportar e importar por contêiner (considerando os custos relativos à preparação de documentos, controles governamentais, operações portuária, manuseio da carga no porto e transporte interno) dobraram no período.

No ranking de facilidade de comércio estabelecido pelo banco de dados do Banco Mundial, o país despencou da 53ª posição em 2006 para a 114ª posição em 2010. Para efeito de comparação, no mesmo período a Colômbia subiu 29 posições, ultrapassando o Brasil e chegando a 99ª posição. Neste período, o país sulamericano reduziu os prazos de exportação em 20 dias (de 34 para 14 dias) praticamente sem alterar os custos, e reduziu o prazo de importação em 25 dias ou 73%, reduzindo ainda os custos em 4%.

“As dificuldades encontradas pelo Brasil na redução dos custos das operações de comércio exterior do país, especialmente em comparação com outras economias emergentes, poderá se impor como sério entrave à inserção comercial brasileira. Até o presente momento, o comércio exterior do país tem crescido constantemente embalado por uma conjuntura internacional favorável, marcada pelos altos níveis de consumo chinês... Diante da possibilidade de uma desaceleração das principais economias do globo, com o conseqüente acirramento da competição por mercados reduzidos, uma conjuntura interna pouco favorável ao comércio exterior poderia implicar custos inviáveis para a realização de negócios, acarretando perdas de investimento e potencial redução do processo de desenvolvimento econômico”. (SCORZA, 2008: 49)

Quadro 3.2.5: Entraves burocráticos ao comércio na América Latina 2005-2010

País	Comércio Internacional											
	Ranking de facilidade para realizar comércio			Documentos para exportar (número)			Tempo para exportar (dias)			Custo para exportar (US\$ por contêiner)		
	2006	2010	Variação	2005	2010	%	2005	2010	%	2005	2010	%
Brasil	53	114	-61	8	8	0%	18	13	-28%	895	1790	100%
Argentina	71	115	-44	9	9	0%	16	13	-19%	1325	1480	12%
Bolívia	135	125	10	8	8	0%	24	19	-21%	1110	1425	28%
Chile	44	68	-24	6	6	0%	21	21	0%	645	745	16%
Colômbia	128	99	29	6	6	0%	34	14	-59%	1745	1770	1%
Equador	126	126	0	10	9	10%	22	20	-9%	1090	1345	23%
México	86	58	28	5	5	0%	13	12	-8%	1302	1420	9%
Peru	117	152	-35	8	8	0%	35	33	-6%	1220	1440	18%
Paraguai	93	53	40	6	6	0%	22	12	-45%	575	860	50%
Uruguai	59	132	-73	10	10	0%	24	19	-21%	925	1100	19%
Venezuela	116	167	-51	8	8	0%	34	49	44%	525	2590	393%
País	Comércio Internacional											
	Ranking de facilidade para realizar comércio			Documentos para importar (número)			Tempo para importar			Custo para importar (US\$ por contêiner)		
	2006	2010	Variação	2005	2010	%	2005	2010	%	2005	2010	%
Brasil	53	114	-61	7	7	0%	24	17	-29%	1145	1730	51%
Argentina	71	115	-44	7	7	0%	20	16	-20%	1825	1810	-1%
Bolívia	135	125	10	7	7	0%	36	23	-36%	1452	1747	20%
Chile	44	68	-24	7	7	0%	21	21	0%	685	795	16%
Colômbia	128	99	29	8	8	0%	48	13	-73%	1773	1700	-4%
Equador	126	126	0	8	7	13%	44	29	-34%	1090	1332	22%
México	86	58	28	4	4	0%	17	12	-29%	1761	1880	7%
Peru	117	152	-35	10	10	0%	33	33	0%	1400	1750	25%
Paraguai	93	53	40	8	8	0%	29	17	-41%	670	880	31%
Uruguai	59	132	-73	10	10	0%	23	22	-4%	1180	1330	13%
Venezuela	116	167	-51	13	9	31%	42	71	69%	900	2868	219%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do *Doing Business Data Base 2011* – Banco Mundial

Capítulo IV – Conclusões

A análise do conjunto de dados macroeconômicos consolidados sugere tendências com potencial impacto nos rumos da PBCE. Conforme demonstrado pelo *Gráfico 1.2.1*, desconsiderados os efeitos negativos no fluxo comercial derivados da crise financeira mundial deflagrada em setembro de 2008, a corrente de comércio na última década teve grande crescimento, tanto nas exportações quanto nas importações. Cronologicamente, no início dos anos 2000 a virada cambial e a necessidade de superávits comerciais para forçar a recomposição das reservas internacionais do país, associados a um momento de estagnação interna da economia brasileira, fizeram com que aumentassem as exportações e diminuíssem as importações. Este movimento se alterou em 2003, quando o início da recuperação econômica fez com que fosse retomado o ritmo do crescimento das importações, o que ainda ocorria em passo menor que o aumento das exportações, como apontou o *Gráfico 1.2.2*. A partir de 2006, a taxa de crescimento das importações supera a das exportações, apontando para uma tendência de diminuição do superávit comercial.

Passando dos dados consolidados da economia brasileira para o plano político-institucional, a pesquisa aponta para um quase consenso na escassa literatura que aborda a temática institucional no estudo do comércio exterior do Brasil, de que o atual modelo é ineficiente e insuficiente para suprir as necessidades do país nessa temática. (VEIGA e IGLESIAS; RAMOS; BONELLI)

“Falta de coordenação e superposição de atribuições e funções seriam regra nesse campo das políticas públicas, levando ao desperdício de esforços e recursos e a problemas de implementação dos mecanismos e políticas definidas”. (VEIGA & IGLESIAS, 2002: 53)

O principal órgão da estrutura institucional da PCE brasileira é sem dúvida a CAMEX. De acordo com o Art. 2º do Decreto n.º 4.732 da Presidência da República¹⁸ são atribuições da CAMEX:

Art. 2o Compete à CAMEX, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior:

I - definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional;

II - coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior;

III - definir, no âmbito das atividades de exportação e importação, diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos, para os seguintes temas, observada a reserva legal:

a) racionalização e simplificação do sistema administrativo;

b) habilitação e credenciamento de empresas para a prática de comércio exterior;

c) nomenclatura de mercadoria;

d) conceituação de exportação e importação;

e) classificação e padronização de produtos;

f) marcação e rotulagem de mercadorias; e

g) regras de origem e procedência de mercadorias;

IV - estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral;

¹⁸ Ver o Decreto na íntegra em ANEXOS.

- V - orientar a política aduaneira, observada a competência específica do Ministério da Fazenda;*
- VI - formular diretrizes básicas da política tarifária na importação e exportação;*
- VII - estabelecer diretrizes e medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior;*
- VIII - estabelecer diretrizes e procedimentos para investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior;*
- IX - fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações;*
- X - fixar diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial;*
- XI - opinar sobre política de frete e transportes internacionais, portuários, aeroportuários e de fronteiras, visando à sua adaptação aos objetivos da política de comércio exterior e ao aprimoramento da concorrência;*
- XII - orientar políticas de incentivo à melhoria dos serviços portuários, aeroportuários, de transporte e de turismo, com vistas ao incremento das exportações e da prestação desses serviços a usuários oriundos do exterior;*
- XIII - fixar as alíquotas do imposto de exportação, respeitadas as condições estabelecidas no Decreto-Lei no 1.578, de 11 de outubro de 1977;*
- XIV - fixar as alíquotas do imposto de importação, atendidas as condições e os limites estabelecidos na Lei no 3.244, de 14 de agosto de 1957, no Decreto-Lei no 63, de 21 de novembro de 1966, e no Decreto-Lei no 2.162, de 19 de setembro de 1984;*
- XV - fixar direitos antidumping e compensatórios, provisórios ou definitivos, e salvaguardas;*
- XVI - decidir sobre a suspensão da exigibilidade dos direitos provisórios;*
- XVII - homologar o compromisso previsto no art. 4º da Lei no 9.019, de 30 de março de 1995;*
- XVIII - definir diretrizes para a aplicação das receitas oriundas da cobrança dos direitos de que trata o inciso XV deste artigo; e*

XIX - alterar, na forma estabelecida nos atos decisórios do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL de que trata o Decreto no 2.376, de 12 de novembro de 1997.

Apesar deste extenso mandato legal, que cobre praticamente todos os aspectos que envolvem o comércio exterior, a análise das Resoluções CAMEX (entre 2001-2009) – meio de deliberação do Conselho de Ministros - sugere a constatação de que a Câmara, ao menos no plano formal, não logra cumprir seu extenso mandato, concentrando sua ação sobre alguns tópicos.

A sistematização das Resoluções feita no *Quadro 3.2.1* revela dados importantes sobre a atuação da CAMEX. Das 496 Resoluções CAMEX analisadas 165 (33%) tratavam de questões referentes à defesa comercial, 94 (19%) de questões técnicas referentes ao MERCOSUL e 176 (35%) de questões técnicas legadas a nomenclaturas e classificação tarifária. Outro dado relevante é a evolução do número de resoluções que tratam de defesa comercial, que passaram de 9 (20%) no ano de 2001 para 38 (46%) em 2009. A partir desses dados é possível inferir a existência de uma concentração destes temas de cunho técnico na pauta do Conselho, órgão de deliberação máximo da CAMEX.

Apesar de raramente serem tratadas pelo Conselho de Ministros, o estabelecimento de regras para o sistema de financiamento, seguros, e garantias às exportações são considerados pela CAMEX no âmbito do COFIG. Outros temas que fazem parte de seu mandato legal, como fretes e infraestrutura de transporte (incisos XI e XII), além do estabelecimento de diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior (inciso IV), no entanto, parecem não ser tratados, ao menos formalmente.

O papel que a CAMEX exerce efetivamente nas negociações de comércio exterior é pouco claro e, como se pode observar a partir da verificação realizada de suas resoluções, não

acontece por vias formais. De acordo como Ministro do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge:

“a articulação intragovernamental, com o acompanhamento rotineiro por parte do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, e de seus demais colegiados, concentrou-se em grupos técnicos específicos constituídos pelo Ministério das Relações Exteriores (JORGE, 2009:7)”.

O que é possível afirmar é que dois fatores ajudam a explicar a concentração da atuação da CAMEX em questões mais técnicas, a ausência encontrada de formulação de políticas em sentido amplo, e seu papel secundário nas negociações internacionais. O primeiro está relacionado à estrutura de recursos humanos e orçamentária da Secretaria Executiva da Câmara; sua ligação ao MDIC faz com que sejam mais capacitados para tratar de questões técnicas, e os limites de pessoal e orçamento atrapalham uma ação mais abrangente. O segundo está relacionado a uma questão muito mais ampla que caracteriza a configuração atual do Estado brasileiro, a ausência de um consenso básico entre as elites políticas sobre o projeto de desenvolvimento do país e qual papel exerceria o comércio exterior.

“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 nessa área 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. Essa falta de uma visão compartilhada básica

define a dimensão estratégica dos problemas institucionais na área de comércio exterior. A ausência dessa 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 nessa 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... Nesse 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 (VEIGA e IGLESIAS, 2002: 85).”

Embora conste explicitamente no rol de competências da CAMEX, elencados no Artigo 2º do Decreto n.º 4.732, de 10 de junho de 2003, o estabelecimento de diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral; na prática esta atribuição compete primordialmente ao MRE. Corrobora esta constatação o próprio Decreto nº 4.732, no seu artigo 2º, §1º, Inciso IV, no qual se observam as competências de coordenação atribuídas ao Ministério das Relações Exteriores no âmbito da promoção comercial e da representação do Governo na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA - SENALCA, na Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL - União Européia - SENEUROPA, no Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços - GICI, e na Seção Nacional do MERCOSUL.

Desta forma, permite-se inferir a dissociação institucional das políticas comerciais, em sentido amplo, em políticas e instrumentos unilaterais de exportação e importação – promoção comercial, financiamento público às exportações, gestão da proteção através de direitos

tarifários, salvaguardas comerciais e *antidumping* – e em negociações comerciais, sejam elas bilaterais, regionais, ou multilaterais. Neste cenário as primeiras são geridas efetivamente pela CAMEX enquanto as negociações são levadas a cabo pelo MRE. Sobre esta divisão, cabe observar que no caso específico da promoção comercial e prospecção de mercados externos, a competência é compartilhada pela Apex-Brasil, agência não subordinada a CAMEX, e pelo Itamaraty, que historicamente organiza e acompanha delegações comerciais.

A opção por esta configuração institucional pode ser entendida de duas maneiras: i) primeiro como resultante de um processo de acomodação histórica de interesses burocráticos já consolidados. Neste prisma, a transferência do epicentro do poder de decisão final no que tange a formulação de política comercial, consolidado no Itamaraty, era, no momento da construção do arcabouço institucional, politicamente inviável. ii) como desejo do Estado brasileiro de cristalizar a estrutura organizacional no que se refere às políticas de comércio exterior, com primazia dos objetivos fundamentais da política externa sobre os interesses comerciais *strictu sensu*, reforçando o papel da política comercial como instrumento de política externa.

O que parece evidente, porém, é que independente do conjunto de condicionantes, internos e externos, que ajudam a entender o atual formato institucional da política brasileira de comércio exterior, esta se demonstrou incapaz de realizar as reformas de facilitação de comércio necessárias para acompanhar o intenso ritmo de transformações do comércio internacional nos últimos anos. Os impactos desta grave deficiência da institucionalidade brasileira, embora amplamente reconhecida pela literatura especializada e pelos agentes públicos e privados que atuam no setor, teve seu impacto em parte mascarado pelo sucesso do desempenho comercial brasileiro na última década, fortemente impulsionado pelo aumento da demanda por produtos primários por parte da China. O cenário que se apresenta para os próximos anos, porém, pode

não ser tão favorável às exportações brasileiras, e o impacto exercido pela ausência de instituições e políticas adequadas será inevitavelmente maior podendo por em xeque a sustentabilidade de longo prazo do desenvolvimento brasileiro.

Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva. Comércio Exterior: interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ABREU, Marcelo de Paiva. A ordem do progresso. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.” Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 47, n. 1, p. 163-184, 2004.

AMARAL, Carlos Rodrigues. Direito do Comércio Internacional – Aspectos Fundamentais. Lex Editora: São Paulo, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Doing Business Data Base*. <http://www.doingbusiness.org/> (ultimo acesso em 25 de fevereiro de 2011).

BAUMANN, Renato. “Integração da América do Sul: dois temas menos considerados”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº101, Outubro-Dezembro 2009. PP. 44-55

BAUMANN, Renato, org. O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

BLANCHE, Nathan. “Perspectivas para as contas externas e câmbio em 2009”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº97 2009. PP.20-24.

BONELLI, Regis e Leda Hahn. Resenha dos estudos recentes sobre relações comerciais brasileiras. Texto para discussão nº708, IPEA, Rio de Janeiro, fevereiro de 2000.

BLUMENSCHNEIN, Fernando; LEON, Fernanda Leite Lopez de. “Uma Análise do Desempenho e da Segmentação do Sistema de Crédito à Exportação no Brasil”. Capítulo 6. In: PINHEIRO,

Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls. O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro: BNDES 2002.

BONELLI, R. Política de competitividade industrial no Brasil – 1995/2000. IPEA, jul, 2000. (Texto para Discussão, 810)

BUENO, Clodoaldo e CERVO, Amado Luiz História de política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior; e outros. Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica, Comércio Exterior. 2003. Disponível em:

<http://www.abdi.com.br/abdi_redesign/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=107>.

_____._____. Política de Desenvolvimento Produtivo. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/>>.

_____._____. Câmara de Comércio Exterior. Estratégia Nacional de Facilitação do Comércio Exterior. Disponível em

<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=8247>>.

COSTA, Ligia Maura. Comércio Exterior: negociação e aspectos legais. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

DECRETO nº 1.386, de 06 de outubro de 1995. Diário Oficial da União de 07.9.1995, República Federativa do Brasil.

DECRETO nº 3.756, de 21 de fevereiro de 2001. Diário Oficial da União de 22.2.2001, República Federativa do Brasil.

DECRETO nº 4.732, de 10 de junho de 2003. Diário Oficial da União de 11.6.2003, República Federativa do Brasil.

DEPLA – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior, Secex/MDIC. Balança comercial brasileira – dados consolidados. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2006.

DREZNER, Daniel W. “Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy”. American Journal of Political Science, v.44, n. 4, pp. 733-749, 2000.

EDWARDS, S. e F. Larraín. “Debt, Adjustment and Recovery in Latin America: An Introduction”. IN: S. Edwards y F. Larraín (editores), Debt, Adjustment and Recovery: Latin America's Prospects for Growth and Development. Basil Blackwell, Oxford, 1989.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FONSECA, Roberto Giannetti e Mário Marconini. “Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº87 2006. PP. 5-9.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Contraponto: Rio de Janeiro, 2005.

GARRETT, Geoffrey; LANGE, Peter. “Internationalization, institutions, and political change”. International Organization, New York, v. 49, n. 4, p.627-655, 1995.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de Castro; HERMANN, Jennifer. Economia brasileira contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

GIANNETTI, Roberto; MARCONINI, Mário. “Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro.” Revista Brasileira de Comércio Exterior, ano 20, n. 87, p. 5-9, abr./jun. 2006.

GILPIN, Robert. A Economia Política das Relações Internacionais. Brasília, Editora UNB, 2002.

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JUNIOR, Rudinei. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Atlas, 1997.

JUNIOR, Rudinei. Economia brasileira contemporânea. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HATHAWAY, Oona A. "Positive feedback: the impact of trade liberalization on industry demands for protection." International Organization, New York, v.52, n. 3, p. 575-612, 1998.

HERMANN, Charles F. "Changing course: when governments choose to redirect foreign policy". International Studies Quarterly, Denton, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

_____; HERMANN, Margaret; HAGAN, Joe D. "How decision units shape foreign policy behavior". In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N. (Ed.). New directions in the study of foreign policy Boston: Allen & Unwin, 1987.

HOPKINS, Raymond F. "The International Role of Domestic' Bureaucracy," International Organization vol. 30 n°3. Pp. 405-432, 1976.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. "Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow". Mershon International Studies Review, Syracuse, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

JALES, Mário. "Executive summary: trade policy in Latin America, the United States and the European Union". In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. p. 11-70.

JORGE, Miguel. "A CAMEX na formulação da política de comércio exterior". Interesse Internacional. 1º Ano, 4ª edição, jan-mar 2009

KELLEY, Judith. "International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions". International Organization, v. 58, PP. 425-457, 2004.

KEOHANE, Robert e Stanley HOFFMANN. “Institutional Change in Europe in the 1980s”. In: KEOHANE, Robert e Stanley HOFFMANN. (Eds.). The New European Community. Decision making and institutional change. Boulder, CO: Westview Press, 1991 pp. 1-40.

_____ e Helen MILNER. Internationalization and domestic politics. Cambridge University Press: Cambridge, 1996.

_____; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. “Legalized dispute resolution: interstate and transnational”. International Organization, New York, v. 54, n. 3, p. 457-488, 2000.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph (orgs.). Transnational Relations and World Politics. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

KEOHANE, Robert e Stanley HOFFMANN. “Institutional Change in Europe in the 1980s”. In: KEOHANE, Robert e Stanley HOFFMANN. (Eds.). The New European Community. Decision making and institutional change. Boulder, CO: Westview Press, 1991. pp. 1-40.

LAFER, Celso. A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001b.

LEEDS, Brett Ashley. “Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation”. American Journal of Political Science, v. 43, n.4, pp. 979-1002, 1999.

LIMA, José Alfredo Graça Lima. “O Brasil e o Comércio Exterior”. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do (Coord.). OMC e o Comércio Internacional. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de Lima. “Aspiração Internacional e Política Externa”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº82 2005. PP.8-19.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. “O Congresso e a política de comércio exterior.” Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001.

MACHADO, João Bosco M. “Integração produtiva: referencial analítico, experiência européia e lições para o Mercosul”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº101, Outubro-Dezembro 2009. PP.56-75

MANSFIELD, Edward D.;MILNER, Helen V.; ROSENDORFF, Peter. “Free to trade: democracies, autocracies, and international trade.” The American Political Science Review, Washington, DC, v. 94, n. 2, p. 305-321, 2000.

MARINHO, Mônica Romero e PIRES, Jovelino de Gomes. Comércio exterior: teoria x prática no Brasil. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

MARKWALD, Ricardo Andrés. “Política Externa Comercial do Governo Lula: o caso do Mercosul”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº83 2005. PP.21-31

MARKWALD, Ricardo; RIBEIRO, Fernando. “Análise das exportações brasileiras sob a ótica das empresas, dos produtos e dos mercados.” Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 85, p. 3-20, 2005.

MARKWALD, Ricardo; RIBEIRO, Fernando J. “O surto exportador brasileiro no período 2002-2004”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). Economia brasileira na encruzilhada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MASI, Fernando. “O dilema da integração na América Latina: crescer para fora ou para dentro?” Revista Brasileira de Comércio Exterior nº92 2007. PP. 27-43

MOREIRA, Maurício Mesquita. “Uma pequena agenda ‘Neoliberal’ para a política comercial”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº100 2009. PP.34-39.

MILNER, Helen. Interests, institutions and information - domestic politics and international relations. Princeton University Press, New Jersey. 1997.

MILNER, HelenV.; KUBOTA, Keiko. “Why the move to free trade? Democracy and trade policy in the developing countries.” International Organization, New York, v. 59, n. 1, p. 107-143, 2005

MO, Jongryn. “Domestic institutions and international bargaining: the role of agent veto in Two-Level Games.” The American Political Science Review, Washington, DC, v. 89, n. 4, p. 914-924, 1995.

MORAVCSIK, Andrew. “Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics”. International Organization, New York, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

NAIDIN, Leane Cornet e Henry Pourchet. “Cobertura das Medidas *antidumping* no Brasil”. Revista Brasileira de Comércio Exterior n°95, abril-junho 2008. PP. 27-41.

NAIDIN, Leane Cornet; Marta Calmon Lemme e Maria Fernanda Gadelha. “Subsídios em Doha: Propostas de Negociação e Implicações sobre Políticas Domésticas”. Revista Brasileira de Comércio Exterior n°90, janeiro-março 2007. PP. 2-11

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais. Editora Elsevier: Rio de Janeiro, 2005.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina; PEREIRA NETO, Manoel Galdino. “Modelos espaciais na teoria de coalizões internacionais: perspectivas e críticas.” BIB – Revista brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 71-89, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Política Externa Brasileira. Editora Saraiva: São Paulo, 2005.

OWEN, John M. “The Foreign Imposition of Domestic Institutions”. International Organization, v. 56, n. 2, PP. 375-409, 2002.

PEREIRA, Lia Valls e Marcelo Boavista. “*Trading Companies no Brasil*”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº103 2010. PP. 71-87.

PINHEIRO, Letícia. “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.22, no2, junho-dezembro, PP. 305-335, 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (Orgs.). O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

PIO, Carlos. “Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais”. Disponível em: < <http://www.unb.br/irel/carlospio/liberalizacao.pdf> > Último acesso em 28/07/2009.

PUTNAM, Robert D “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”. International Organization, v. 42, n. 3 pp. 427-460, 1988

RAMOS, Guilherme Cantarino da Costa. Comércio internacional, política comercial brasileira e a atuação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) na condução das políticas para o setor. Dissertação defendida no Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

REINHARDT, Eric. “Tying hands without a rope: rational domestic response to international institutional constraints”. Trabalho apresentado, Emory University, Department of Political Science, Atlanta, GA. 2001.

RESOLUÇÃO CAMEX nº 70/2007, de 11 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União de 12.12.2007, República Federativa do Brasil.

RIBEIRO, Daniela Mesquita De Franco. “A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento?” Observador On-line v.4, n.04, abr. 2009.

RIBEIRO, Fernando. “A Evolução da Balança Comercial Brasileira no Período 1985-2008”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº100 2009. PP.12-33.

RIBEIRO, Fernando. “Saldos Comerciais no Brasil: composição setorial e sustentabilidade”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº93 2007. PP. 61-72.

RIBEIRO, Fernando. “Uma breve avaliação dos primeiros impactos da crise internacional sobre os fluxos de comércio exterior do Brasil”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº99 2009. PP.20-39

RIOS, Sandra Polónia. “O papel dos acordos comerciais na política comercial brasileira”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº87 2006. PP. 34-39

ROSENAU, James N. “Comparative foreign policy: fad, fantasy, or field?” International Studies Quarterly, Denton, v. 12, n. 3, p. 296-329, 1968.

ROSENBERG, Justin “Why is there no Internacional Historical Sociology?” European Journal of International Relations nº12, 2006.

SCORZA, Flavio Augusto Trevisan. “Facilitação do comércio como reforma institucional: o papel da Camex”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº95, abril-junho 2008. PP. 27-41.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira da política externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2001.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. “Política industrial e desenvolvimento”. Revista de Economia Política, São Paulo, v.26, n.2(102), p.163-185, abr/jun. 2006. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pesquisar3.asp?id=1054>>.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria da Conceição. "A retomada da hegemonia norte-americana". São Paulo, Revista de Economia Política, v.5, n. 2(18), abr/jun, 1985. PP. 5-15.

TSEBELIS, George. "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism." British Journal of Political Science, Essex, v. 25, n. 3, p. 289-326

VEIGA, João Paulo Cândia. "As Negociações Comerciais no Governo Lula". Revista Brasileira de Comércio Exterior nº87 2006. PP.10-15

VEIGA, Pedro da Motta. "A Política Comercial do Governo Lula: Continuidade e Inflexão". Revista Brasileira de Comércio Exterior. No83, abril-junho. 2005. PP 2-31.

VEIGA, Pedro da Motta Veiga. "As negociações comerciais sob Lula: o nacional-desenvolvimentismo repaginado". Revista Brasileira de Comércio Exterior nº87 2006. PP.40-44.

VEIGA, Pedro da Motta. "Formulação de Políticas Comerciais no Brasil". Revista Brasileira de Comércio Exterior nº86 2006. PP. 9-26

VEIGA, Pedro da Motta e Sandra Polónia Rios. "25 anos de política comercial no Brasil: continuidade e mudança". Revista Brasileira de Comércio Exterior nº100 2009. PP. 26-33.

VEIGA, Pedro da Motta Comércio e política comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias. São Paulo: Singular, 2007.

VEIGA, Pedro da Motta. "Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*". In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. P. 71-162.

VEIGA, Pedro da Motta. “O viés anti-exportador: mais além da política comercial - Relatório Final”. Projeto A Política Comercial Brasileira: Análise e Propostas de Reforma. BNDES, FUNCEX e FGV, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. “Formulação de políticas comerciais no Brasil: A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil”. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº86, RJ, 2005.

VEIGA, Pedro da Motta e Roberto Magno IGLESIAS. “A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”. In Pinheiro, Armando Castelar; Ricardo Markwald e Lia Valls Pereira (orgs). O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. PP. 53-96.

VEIGA, Pedro da Motta Veiga e Roberto IGLESIAS. A Política de Financiamento à Exportação no Brasil – relatório final. Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira (REDIPEA/BID), 2000.

VIGEVANI, Tullo e Gabriel CEPALUNI. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.29, Nº2, junho-dezembro, 2007. PP. 273-335.

WATZ, Kenneth “Reflections on Theory of International politics. A Response to my Critics” In R. Keohane (ed.) Neorealism and its Critics, pp. 322-346. New York: Columbia University Press, 1986.

WILLIAMSON, John. “A Short History of the Washington Consensus”. Trabalho preparado para a Conferência From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, Setembro, 2004.

ANEXOS

DECRETO Nº 1.386, DE 06/09/95.

Decreto de criação da CAMEX

Cria a Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências.

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição.

Decreta:

Art. 1º É criada a Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços e, especialmente:

- 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.

Art. 2º A Câmara de Comércio Exterior será integrada pelos seguintes membros:

- I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá;
- II - Ministro de Estado das Relações Exteriores;
- III - Ministro de Estado da Fazenda;
- IV - Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento;
- V - Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- VI - Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

Parágrafo único. Poderão ser convidados a participar das reuniões da Câmara representantes de outros órgãos do Governo.

Art. 3º A Câmara de Comércio Exterior terá um Secretário-Executivo, a ser nomeado pelo Presidente da República.

Art. 4º Compete ao Secretário-Executivo da Câmara de Comércio Exterior:

I - coordenar os trabalhos do Comitê Executivo da Câmara de Comércio Exterior e, em especial:

a) preparar as reuniões da Câmara;

b) coordenar e acompanhar a execução das deliberações e diretrizes fixadas pela Câmara;

II - cumprir as atribuições que lhe forem conferidas por delegação da Câmara;

III - realizar consultas junto a representantes do setor privado e entidades de classe;

IV - reunir subsídios para a definição de parâmetros para as negociações comerciais bilaterais e multilaterais e informar a Câmara sobre andamento dessas negociações, especialmente daquelas relativas ao processo de integração regional.

Art. 5º A criação, por parte dos órgãos da Administração Federal, de qualquer exigência administrativa, registros, controles diretos ou indiretos sobre as operações de comércio exterior fica sujeita à prévia aprovação da Câmara de Comércio Exterior.

Art. 6º A Câmara de Comércio Exterior adotará seu regimento interno no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação deste Decreto.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de fevereiro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Clovis Carvalho
Luiz Felipe Lampreia
Pedro Malan
José Eduardo de Andrade Vieira
Dorothea Werneck
José Serra.

Decreto n.º 4.732, de 10 de junho de 2003 (Camex)

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 4.732 , DE 10 DE JUNHO DE 2003 .

Dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior

- CAMEX, do Conselho de Governo.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto-Lei no 1.578, de 11 de outubro de 1977, no parágrafo único do art. 1º da Lei no 8.085, de 23 de outubro de 1990, na Lei no 9.019, de 30 de março de 1995, e nos arts. 7º e 29, § 5º, da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º A Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.

§ 1º Para atender o disposto no **caput**, a CAMEX será previamente consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais, em especial propostas de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, de decreto ou de portaria ministerial.

§ 2º São excluídas das disposições deste Decreto as matérias relativas à regulação dos mercados financeiro e cambial de competência do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, respectivamente.

Art. 2º Compete à CAMEX, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior:

I - definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional;

II - coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior;

III - definir, no âmbito das atividades de exportação e importação, diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos, para os seguintes temas, observada a reserva legal:

a) racionalização e simplificação do sistema administrativo;

b) habilitação e credenciamento de empresas para a prática de comércio exterior;

c) nomenclatura de mercadoria;

d) conceituação de exportação e importação;

e) classificação e padronização de produtos;

f) marcação e rotulagem de mercadorias; e

g) regras de origem e procedência de mercadorias;

IV - estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral;

V - orientar a política aduaneira, observada a competência específica do Ministério da Fazenda;

VI - formular diretrizes básicas da política tarifária na importação e exportação;

VII - estabelecer diretrizes e medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior;

VIII - estabelecer diretrizes e procedimentos para investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior;

IX - fixar diretrizes para a política de financiamento das exportações de bens e de serviços, bem como para a cobertura dos riscos de operações a prazo, inclusive as relativas ao seguro de crédito às exportações;

X - fixar diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial;

XI - opinar sobre política de frete e transportes internacionais, portuários, aeroportuários e de fronteiras, visando à sua adaptação aos objetivos da política de comércio exterior e ao aprimoramento da concorrência;

XII - orientar políticas de incentivo à melhoria dos serviços portuários, aeroportuários, de transporte e de turismo, com vistas ao incremento das exportações e da prestação desses serviços a usuários oriundos do exterior;

XIII - fixar as alíquotas do imposto de exportação, respeitadas as condições estabelecidas no Decreto-Lei no 1.578, de 11 de outubro de 1977;

XIV - fixar as alíquotas do imposto de importação, atendidas as condições e os limites estabelecidos na Lei no 3.244, de 14 de agosto de 1957, no Decreto-Lei no 63, de 21 de novembro de 1966, e no Decreto-Lei no 2.162, de 19 de setembro de 1984;

XV - fixar direitos *antidumping* e compensatórios, provisórios ou definitivos, e salvaguardas;

XVI - decidir sobre a suspensão da exigibilidade dos direitos provisórios;

XVII - homologar o compromisso previsto no art. 4o da Lei no 9.019, de 30 de março de 1995;

XVIII - definir diretrizes para a aplicação das receitas oriundas da cobrança dos direitos de que trata o inciso XV deste artigo; e

XIX - alterar, na forma estabelecida nos atos decisórios do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL de que trata o Decreto no 2.376, de 12 de novembro de 1997.

§ 1o Na implementação da política de comércio exterior, a CAMEX deverá ter presente:

I - os compromissos internacionais firmados pelo País, em particular:

a) na Organização Mundial do Comércio - OMC;

b) no MERCOSUL; e

c) na Associação Latino-Americana de Integração - ALADI;

II - o papel do comércio exterior como instrumento indispensável para promover o crescimento da economia nacional e para o aumento da produtividade e da qualidade dos bens produzidos no País;

III - as políticas de investimento estrangeiro, de investimento nacional no exterior e de transferência de tecnologia, que complementam a política de comércio exterior; e

IV - as competências de coordenação atribuídas ao Ministério das Relações Exteriores no âmbito da promoção comercial e da representação do Governo na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA - SENALCA, na Seção Nacional para as Negociações MERCOSUL - União Européia - SENEUROPA, no Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços - GICI, e na Seção Nacional do MERCOSUL.

§ 2o A CAMEX proporá as medidas que considerar pertinentes para proteger os interesses comerciais brasileiros nas relações comerciais com países que descumprirem acordos firmados bilateral, regional ou multilateralmente.

§ 3o No exercício das competências constantes dos incisos II, IV, V, IX e X, a CAMEX observará o disposto no art. 237 da Constituição.

Art. 3o A instituição, ou alteração, por parte dos órgãos da Administração Federal, de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações de comércio exterior, fica

sujeita à prévia aprovação da CAMEX, sem prejuízo das competências do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, e observado o disposto no art. 237 da Constituição.

Art. 4o A CAMEX terá como órgão de deliberação superior e final um Conselho de Ministros composto pelos seguintes Ministros de Estado:

I - do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o presidirá; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

II - Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

III - das Relações Exteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

V - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (Redação dada pelo Decreto nº 5.453, de 2005)

VI - do Planejamento Orçamento e Gestão; e (Redação dada pelo Decreto nº 5.453, de 2005)

VII - do Desenvolvimento Agrário. (Incluído pelo Decreto nº 5.453, de 2005)

§ 1o deverão ser convidados a participar de reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX titulares de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sempre que constar da pauta assuntos da área de atuação desses órgãos ou entidades, ou a juízo do Presidente da República.

§ 2o O Conselho de Ministros deliberará mediante resoluções, com a presença de todos os seus membros ou, excepcionalmente, com indicação formal de representante, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

§ 3o Em suas faltas e impedimentos, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior será substituído, na Presidência do Conselho de Ministros da CAMEX, pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 4o O Conselho de Ministros reunir-se-á pelo menos uma vez a cada mês, ou sempre que convocada pelo seu Presidente, com antecedência mínima de cinco dias.

§ 5o O Presidente, em casos de relevância e urgência, poderá reduzir o prazo fixado no parágrafo anterior. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

§ 6o A reunião do Conselho de Ministros somente poderá realizar-se com a presença de pelo menos quatro membros titulares. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

Art. 5o Integrarão a CAMEX, o Comitê Executivo de Gestão - GECEX, a Secretaria-Executiva, o Conselho Consultivo do Setor Privado - CONEX e o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG. (Redação dada pelo Decreto nº 4.993, de 2004)

§ 1o O Comitê Executivo de Gestão, integrado por membros natos e por membros designados pelo Presidente da República, presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX, é o núcleo executivo colegiado da Câmara. (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

§ 2o São membros natos do Comitê Executivo de Gestão – GECEX: (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).

I - o Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).

II - o Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).

III - o Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).

IV - o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).

V - o Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).

- VI - o Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- VII - o Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- VIII - o Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- IX - o Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- X - o Secretário-Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XI - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XII - o Secretário-Executivo do Ministério do Turismo; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XIII - o Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XIV - o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XV - o Secretário da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XVI - o Secretário de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XVII - o Secretário-Executivo da CAMEX; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XVIII - o Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XIX - o Secretário de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XX - o Secretário do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XXI - o Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XXII - o Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XXIII - o Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XXIV - o Diretor de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.; (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XXV - um membro da Diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- XXVI - um representante do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX - Brasil. (Redação dada pelo Decreto nº 6.229, de 2007).
- § 3o O Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX poderá praticar os atos previstos nos arts. 2o e 3o, **ad referendum** do Conselho de Ministros, consultados previamente os membros do Comitê Executivo de Gestão (Vide Decreto nº 4.857, de 2003).
- § 4o Compete ao Comitê Executivo de Gestão avaliar o impacto, supervisionar permanentemente e determinar aperfeiçoamentos em relação a qualquer trâmite, barreira ou exigência burocrática

que se aplique ao comércio exterior e ao turismo, incluídos os relativos à movimentação de pessoas e cargas. (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

§ 5o Compete à Secretaria-Executiva:

I - prestar assistência direta ao Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX;

II - preparar as reuniões do Conselho de Ministros da CAMEX, do Comitê Executivo de Gestão e do Conselho Consultivo do Setor Privado; (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

III - acompanhar a implementação das deliberações e diretrizes fixadas pelo Conselho de Ministros da CAMEX e pelo Comitê Executivo de Gestão; (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

IV - coordenar grupos técnicos intragovernamentais, realizar e promover estudos e preparar propostas sobre matérias de competência da CAMEX, para serem submetidas ao Conselho de Ministros e ao Comitê Executivo de Gestão; e (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

V - cumprir outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX.

§ 6o O Secretário-Executivo será indicado pelo Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX.

§ 7o O CONEX será integrado por até 20 representantes do setor privado, designados por meio de Resolução da CAMEX, com mandatos pessoais e intransferíveis.

§ 8o O CONEX será presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX.

§ 9o Compete ao CONEX assessorar o Comitê Executivo de Gestão, por meio da elaboração e encaminhamento de estudos e propostas setoriais para aperfeiçoamento da política de comércio exterior. (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

§ 10. Em suas faltas e impedimentos, o Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX será substituído, na Presidência do Comitê Executivo de Gestão, pelo Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e, nas faltas e impedimentos de ambos, pelo Secretário-Executivo da CAMEX. (Incluído pelo Decreto nº 5.398, de 2005)

Art. 6o As solicitações e determinações do Comitê Executivo de Gestão aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal serão atendidas em caráter prioritário, no prazo por ele prescrito. (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

Art. 7o A CAMEX adotará um regimento interno, mediante aprovação do Conselho de Ministros, no prazo de até sessenta dias a contar da publicação desta e Decreto.

Art. 8o O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Conselho de Ministros da CAMEX, do Comitê Executivo de Gestão e da Secretaria-Executiva serão promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (Vide Decreto nº 4.857, de 2003)

Art. 9o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Fica revogado o Decreto no 3.981, de 24 de outubro de 2001.

Brasília, 10 de junho de 2003; 182o da Independência e 115o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

RESOLUÇÃO Nº 70 , DE 11 DE DEZEMBRO DE 2007.

O CONSELHO DE MINISTROS DA CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR,

conforme o deliberado na reunião realizada no dia 11 de dezembro de 2007, com fundamento no art. 1º, § 1º, inciso I, e no art. 7º, inciso II, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e no art. 1º, §1º, no art. 2º, incisos II, III, VII, e no art. 3º do Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003,

RESOLVE:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Federal, responsáveis pela implementação de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações de comércio exterior, deverão observar o disposto no art. 1º, §1º, e no art. 3º do Decreto 4.732, de 10 de junho de 2003.

§ 1º Nos casos de relevância e urgência, em especial para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, ao meio ambiente, e à economia nacional, a consulta de que trata o caput poderá ser realizada *a posteriori*, no prazo de trinta dias contados da edição do ato.

§ 2º A Secretaria-Executiva da CAMEX deverá examinar o assunto de que trata o caput no prazo de trinta dias, contado do recebimento do expediente, e submetê-lo ao Colegiado competente na primeira reunião que se seguir.

§ 3º Sem prejuízo das competências do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, relativas à regulação dos mercados financeiro e cambial, e observado o art. 237 da

Constituição Federal, não se aplica o disposto nesta Resolução ao tratamento administrativo resultante

da implementação de dispositivos específicos previstos em acordos, tratados e convenções internacionais, bem como ao exercido pelos órgãos fiscalizadores dos seguintes grupos de mercadorias:

- a) que possam causar dependência física ou psíquica - entorpecentes;
- b) que sejam consideradas de segurança nacional - material de emprego militar;
- c) que contenham elementos radiativos;
- d) que contribuam para a formação do patrimônio histórico e cultural do País, nos termos do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937;

§ 4º Os controles de que trata o § 3º deste artigo deverão ser comunicados formalmente à CAMEX no prazo de trinta dias a partir de sua edição.

Folha nº 2 da Resolução nº de //2007

Art. 2º Para efeito de racionalização, simplificação, harmonização e facilitação do comércio exterior, os órgãos e entidades de que trata o art. 1º deverão, ainda, no âmbito das respectivas atribuições:

- I – uniformizar e padronizar rotinas, horários de atendimento, documentos, mensagens eletrônicas, sistemas informatizados e outros procedimentos utilizados no controle do comércio exterior;
- II – priorizar verificações físicas fora dos recintos primários;
- III – unificar os destaques às NCMs sempre que o movimento comercial dos produtos, no exercício civil anterior, tiver sido inferior a trezentos mil dólares dos Estados Unidos da América;
- IV – controlar *a posteriori* produtos sem movimentação comercial;
- V – estabelecer prazos, planejar metas de celeridade e conferir publicidade semestral às médias temporais efetivamente praticadas em cada atividade;
- VI – disponibilizar sumário dos atos normativos relacionados ao comércio exterior;
- VII – implementar e aperfeiçoar critérios de gestão de risco, e criar mecanismos que

facilitem e agilizem a liberação diferenciada de produtos para operadores que atendam os requisitos mínimos estabelecidos pelos órgãos e entidades;

VIII – fazer uso preferencial de licenciamento automático;

IX – promover a articulação e compartilhamento dos sistemas informatizados e bancos de dados;

X – viabilizar o recebimento de documentos eletrônicos;

XI – oferecer treinamento e capacitação conjunta aos agentes públicos visando a integração e harmonização dos procedimentos e da execução de serviços relacionados ao comércio exterior;

XII – velar pela economia processual, com a eliminação de atos inúteis ou desnecessários.

§ 1º Independentemente de divulgação oficial, os atos de que tratam os incisos I, V, VI e X, sem prejuízo de outros, deverão, quando cabível, ser disponibilizados na rede mundial de computadores.

§ 2º Aplica-se o disposto no inciso XII deste artigo, dentre outras, às seguintes hipóteses:

I – anuências múltiplas;

II – anuência de produtos em trânsito aduaneiro;

III – anuência em exportações de amostras;

IV – anuências de exportações em consignação;

V – anuência em produtos sujeitos exclusivamente a cadastro ou registro nos órgãos de controle.

§ 3º A implementação do disposto neste artigo deverá ser realizada no prazo de cento e oitenta dias, prorrogáveis mediante solicitação devidamente justificada.

Art. 3º Serão considerados inválidos os atos praticados em desconformidade com a presente Resolução.

Parágrafo único. A invalidade de que trata o caput dependerá de Resolução específica da CAMEX.

Folha nº 3 da Resolução nº de / /2007

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, ressalvados os casos definidos no § 2º do art. 2º.

MIGUEL JORGE

Presidente do Conselho

Ranking de Facilidade de Comércio Doing Bussines 2011.

Economy	Trading Across Borders	Economy	Trading Across Borders	Economy	Trading Across Borders	Economy	Trading Across Borders
Singapore	1	France	26	Trinidad and Tobago	51	Turkey	76
Hong Kong SAR, China	2	Portugal	27	Brunei Darussalam	52	Jordan	77
United Arab Emirates	3	New Zealand	28	Peru	53	Guyana	78
Estonia	4	Australia	29	Spain	54	Iceland	79
Denmark	5	Tunisia	30	Cape Verde	55	Morocco	80
Finland	6	Lithuania	31	Slovenia	56	Pakistan	81
Sweden	7	Luxembourg	32	Grenada	57	Armenia	82
Korea, Rep.	8	Bahrain	33	Mexico	58	Kiribati	83
Norway	9	Montenegro	34	Italy	59	Greece	84
Israel	10	Georgia	35	Tonga	60	Nicaragua	85
Panama	11	Seychelles	36	Philippines	61	Solomon Islands	86
Thailand	12	Malaysia	37	Czech Republic	62	Gambia, the	87
Netherlands	13	Djibouti	38	Antigua and Barbuda	63	Oman	88
Germany	14	St. Kitts and Nevis	39	Vietnam	63	Ghana	89
United Kingdom	15	Dominican Rep.	40	El Salvador	65	Dominica	90
Latvia	16	Canada	41	Macedonia, FYR	66	Timor-Leste	91
Taiwan, China	17	St. Vincent and the Grenadines	41	Senegal	67	São Tomé and Príncipe	92
Saudi Arabia	18	Switzerland	43	Chile	68	Togo	93
Cyprus	19	Belgium	44	Costa Rica	69	Samoa	94
United States	20	Bahamas, the	45	Marshall Islands	70	Lebanon	95
Egypt, Arab Rep.	21	Qatar	46	Bosnia and Herzegovina	71	Papua New Guinea	96
Mauritius	22	Romania	47	Sri Lanka	72	Micronesia	97
Ireland	23	Indonesia	47	Hungary	73	Croatia	98
Japan	24	Poland	49	Serbia	74	Colombia	99
Austria	25	China	50	Albania	75	India	100

Economy	Trading Across Borders	Economy	Trading Across Borders	Economy	Trading Across Borders	Economy	Trading Across Borders
Suriname	101	Ecuador	126	Botswana	151	Burundi	176
Slovak Republic	102	Benin	127	Paraguay	152	Azerbaijan	177
Fiji	103	Belarus	128	Namibia	153	Tajikistan	178
Jamaica	104	Guinea	129	Mali	154	Iraq	179
St. Lucia	105	Kosovo	130	Cameroon	155	Congo, Rep.	180
Madagascar	106	Iran, Islamic Rep.	131	Kyrgyz Republic	156	Kazakhstan	181
Puerto Rico	107	Uruguay	132	Ethiopia	157	Central African Republic	182
Bulgaria	108	Mozambique	133	Mongolia	158	Afghanistan	183
Tanzania	109	Gabon	134	Rwanda	159		
Honduras	110	Comoros	135	Côte d'Ivoire	160		
West Bank and Gaza	111	Sierra Leone	136	Bhutan	161		
Bangladesh	112	Equatorial Guinea	137	Russian Federation	162		
Kuwait	113	Maldives	138	Mauritania	163		
Brazil	114	Ukraine	139	Nepal	164		
Argentina	115	Lesotho	140	Eritrea	165		
Liberia	116	Moldova	141	Angola	166		
Guinea-Bissau	117	Vanuatu	142	Venezuela, R.B.	167		
Cambodia	118	Sudan	143	Zimbabwe	168		
Belize	119	Kenya	144	Uzbekistan	169		
Syrian Arab Republic	120	Haiti	145	Lao PDR	170		
Palau	121	Nigeria	146	Chad	171		
Guatemala	122	Swaziland	147	Congo, Dem. Rep.	172		
Yemen, Rep.	123	Uganda	148	Malawi	173		
Algeria	124	South Africa	149	Niger	174		
Bolivia	125	Zambia	150	Burkina Faso	175		