

## Política Comercial, Instituições e Grupos de Interesse\*

Amâncio Jorge de Oliveira, Janina Onuki e Wagner Pralon Mancuso

### Introdução

O que leva um país a optar por um modelo econômico protegido ou pela integração competitiva à economia internacional? Que fatores determinam a variação existente entre os países no que tange ao grau de abertura econômica e à adesão aos acordos internacionais?

A literatura internacional, conhecida como economia política do protecionismo, mobiliza distintos condicionantes que podem ser agregados em fatores econômicos e político-institucionais. Nas últimas décadas, diversos países passaram por mudanças que levaram a períodos de maior abertura econômica ou maior protecionismo. Compreender os fatores determinantes da política comercial contribui para analisar o caso do Brasil.

Para tanto, este artigo faz uma revisão da literatura sobre política comercial, a partir de dois determinantes: as variações institucionais, que dão conta de duas agendas de pesquisa – a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo e sistemas eleitorais –, e uma segunda abordagem que discute a atuação de grupos de interesse. Essa revisão inicial serve de subsídio para a análise do caso brasileiro.

### Variações institucionais

Um primeiro conjunto de estudos analisa as variações institucionais como fator determinante a política comercial. Em escopo mais amplo, essa literatura procura discutir o impacto de regimes políticos – democracias *versus* regimes autocráticos – sobre as escolhas governamentais. Com pequenas variações de ênfase, a tese prevalente nesta linha de estudos é que quanto mais democrático for o país, tanto maior será a demanda por *accountability* no processo de formulação de políticas comerciais (Bueno de Mesquita, 2000; Milner e Yoffie, 1989; Rogowski, 1987; Milner e Kubota, 2005; Mansfield, Milner e Rosendorff, 2000, Milner e Rosendorff, 1997).

Quanto mais atuantes forem os atores domésticos, tanto menor será a concentração do processo decisório e tanto maior a probabilidade de que equilíbrios institucionais, esquemas de pesos e contrapesos estabelecidos entre Legislativo e Executivo, passem a reger a política comercial. No regime oposto, autocrático, a tendência é que os governantes tenham de prestar contas a uma parcela mais restrita de setores econômicos, ou seja, há uma propensão a esquemas de *accountability*

---

\* Agradecemos aqui a ajuda de Izabel Cristina Vilela Santos, pela dedicação na coleta dos dados no banco de teses e dissertações da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior), e de pesquisadores (Leonardo Silveira, Natália Leão, Cláudia Ayer, Luciana Drummond e Fabíola Paulino) do grupo Lapest (Laboratório de Pesquisa em Estratificação Social e Trabalho), pelas valiosas contribuições para a finalização deste estudo.

mais estreitos em política comercial. Neste cenário, não há contexto para a existência de relações institucionais equilibradas entre Legislativo e Executivo e, como consequência, a relação dos grupos de interesse é direta com o Executivo, sem que funcionem esquemas de freios e contrapesos.

No plano mais específico, a literatura enfoca a questão dos poderes próprios do Legislativo e do Executivo e da preponderância de um deles na formulação e condução da política comercial. Neste tipo de estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo na política comercial, uma dimensão recorrente na literatura internacional é a influência dos “governos divididos”, ou seja, a situação em que o Executivo defronta-se com um parlamento cuja maioria é do partido ou coalizão de oposição. Lohmann e O’Halloran (1994) argumentam que os governos divididos tendem a ser mais protecionistas que os governos unificados. Sherman (2002), no sentido oposto, afirma que os governos divididos não necessariamente são mais protecionistas. Depende, na realidade, do tipo de combinação vigente. O fato de ser um sistema do tipo “presidencialismo de coalizão” e de serem raros os momentos em que o governo federal opera sem maioria no Legislativo minimiza a importância dessa dimensão para o estudo em tela.

Mesmo nos Estados Unidos, a literatura diverge quanto à dominância institucional, ou seja, em que momentos haveria dominância do Executivo ou do Legislativo em política comercial (Lindsay, 1994). Esta questão relaciona-se à discussão sobre poderes formais no processo decisório, bem como sobre o controle de agenda na política comercial. Evidentemente que, quanto mais consolidada for a percepção dos grupos de interesse de que o Executivo controla a agenda ou, ainda mais, de que há esquemas claros de delegação do Legis-

lativo para o Executivo, tanto menor será a centralidade do Legislativo como arena de atuação e influência.

Há também uma dimensão importante no que diz respeito à relação Executivo-Legislativo e seu efeito sobre a política comercial: trata-se do pressuposto, praticamente hegemônico no marco da literatura examinada, de que o Poder Legislativo tende a ser mais protecionista do que o Executivo. O Executivo tenderia a ser mais liberal do que o Legislativo devido ao fato de ser menos responsivo a interesses localistas, paroquiais e protecionistas. Ao contrário, por ter no centro de suas preocupações o “eleitor mediano” (*median voter*), o Executivo prioriza políticas que gerem redução de custos ao consumidor, controle inflacionário, estabilidade econômica. Já o Legislativo estaria mais suscetível a demandas protecionistas paroquiais.

Na mesma linha de análise que destaca a importância de arranjos institucionais, mas em um plano ainda mais específico, a literatura internacional destaca o papel dos sistemas eleitorais como fator explicativo das variações de políticas comerciais. Sobre este aspecto há interpretações em disputa. De um lado, agrupam-se os autores que argumentam haver correlações causais entre sistemas eleitorais e padrões de políticas comerciais (Rogowski, 1987; Grossman e Helpman, 2002; Mansfield e Busch, 1995). De outro, filiam-se os estudiosos da política comercial que afirmam serem falsas as conexões entre o sistema eleitoral do país e suas opções em termos de política comercial.

Prevalece, no primeiro grupo, a interpretação de que os sistemas eleitorais majoritários seriam indutores positivos de protecionismo, na mesma medida em que os sistemas eleitorais de representação proporcional explicariam o viés liberal na política comercial do país. O fundamento desta relação varia de autor a autor. Rogowski

(1987), por exemplo, assevera que os *policy makers* em países com sistemas de representação proporcional com distritos de grande magnitude estão mais insulados de pressões protecionistas societárias. Os sistemas majoritários, ao contrário, tornam o decisor mais exposto a pressões defensivas advindas de bases eleitorais circunscritas.

Em outro trabalho, Rogowski (2002) cita autores que reiteram a correlação entre sistemas majoritários e políticas distributivas. É o caso de Iversen e Soskice (2004) que argumentam que sistemas de representação proporcional e disciplina partidária concorrem no sentido de tornar promessas de longo prazo mais críveis; assim como Persson e Tabellini (2003) que procuram demonstrar que os regimes de representação proporcional geram compensações (políticas) mais gerais, enquanto sistemas majoritários estimulam gastos de tipo “*pork barrel*”.

Grossman e Helpman (2002) chegam à mesma conclusão de Rogowski, qual seja, de que sistemas eleitorais majoritários tendem a gerar protecionismo, mas por caminho distinto. Segundo esses autores, num esforço original em associar os fatores específicos de firma e sistema eleitoral, o viés protecionista está associado à baixa capacidade dos agentes econômicos em diversificar ativos de forma a reduzir sua exposição aos riscos eleitorais. Quanto mais diversificados forem os ativos dos agentes econômicos, e para tanto a presença de um mercado de capitais maduro é essencial, menor será o viés protecionista. Segundo esse raciocínio, os sistemas majoritários, com distritos de pequena magnitude, tenderiam a gerar representantes de subsistemas econômicos especializados e economicamente concentrados e, portanto, tendencialmente demandantes de protecionismo. Os sistemas de representação proporcional estimulariam, ao contrário, representantes de interesses mais difusos e diversificados do

ponto de vista econômico, o que seria sinônimo de viés liberal.

Além do fator concentração econômica, Grossman e Helpman chamam a atenção para o fato de que a disciplina partidária, à semelhança do que faz Fiona McGillivray (1997), atua como uma variável interviniente importante no processo de formação de preferência na área comercial. Quanto menor for a disciplina partidária, maior será a tendência de que os políticos eleitos rompam com os programas partidários e passem a defender políticas distributivas de proteção tarifária ou subsídios às exportações. Nesse sentido, concluem os autores, os sistemas com mecanismos de punição à indisciplina partidária são menos propensos a alimentar o protecionismo em política comercial. Essa tese está relacionada à consagrada interpretação de que políticas personalistas, individuais e definidas *ad hoc* são protecionistas e distributivas, enquanto políticas partidárias e com horizontes mais amplos são antiprotecionistas.

Mansfield e Busch (1995) também veem correlação entre sistemas eleitorais e política comercial, só que estabelecem uma relação exatamente oposta. Esses autores defendem a tese de que insulamento decisório não produz liberalismo, mas sim protecionismo. Quanto mais insulado for o *policy maker*, tanto maior serão as chances de promover políticas reativas a pressões de momento, como situações de crise econômica. E protecionismo tenderia a ser a resposta prevalente nos cenários de crise econômica. Uma vez que os *policy makers* estão mais insulados em sistemas de representação proporcional e distritos de grande magnitude, maior será a tendência de que países com essas características sejam protecionistas.

De toda forma, as teses que defendem a existência de relação entre sistemas eleitorais, disciplina partidária e regimes comerciais,

para além de suas divergências, assentam-se no pressuposto de que o Legislativo é uma arena decisória importante. Nos sistemas políticos, nos quais, por uma ou outra razão, o Executivo predomina, as hipóteses sobre a influência do sistema eleitoral perdem força.

Dentre os autores que refutam a ideia de que exista correlação entre sistema eleitoral e política comercial, vale citar David Karol (2003). Em seu estudo sobre o papel do tamanho dos distritos na formação de preferências de políticas comerciais, o autor argumenta que “interesses distributivos” e “demandas por proteção” não são equivalentes. Não resta dúvida, acompanhando o raciocínio de Karol, que a política comercial, se tomada como jogo de soma zero entre interesses especiais (locais) *versus* interesses difusos (nacionais), induz o político a lutar por benefícios concentrados para seu distrito ou base eleitoral. A simples existência de polarização, contudo, não indica em que direção ela se estabelece. Interesses localizados internacionalistas podem chocar-se com interesses difusos protecionistas. A título de exemplo, um distrito industrial exportador e internacionalmente competitivo pode, a custo de prejuízos difusos compartilhados pelos demais distritos sensíveis à competição de importados, demandar maior integração econômica.

Karol considera dúbias duas outras premissas correntes na literatura. A primeira é a de que as preferências em política comercial sejam induzidas por interesses das bases eleitorais (*constituency induced preference*), em detrimento da influência de partidos políticos. Alguns trabalhos, como os estudos de caso sobre a política comercial chilena, realizados por Feliu Ribeiro (2007), mostram que os partidos políticos têm prevalência sobre os demais fatores, tais como distribuição geográfica, na definição da posição dos legisladores no processo de ratificação de

acordos comerciais. A segunda premissa que careceria de fundamento é a de que todos os setores politicamente relevantes são necessariamente protecionistas. Um contraexemplo notório é o peso do setor de serviços, por meio de sua Coalizão da Indústria de Serviços (CSI), na definição da política comercial norte-americana.

A conclusão a que chega o estudo de Karol é que a magnitude dos distritos nos Estados Unidos não é fator relevante para definir a posição do legislador. Assim, devem-se buscar outros fatores, que não paroquialismo, para explicar as diferenças de comportamento em matéria de política comercial entre Senado e Câmara de Deputados (intercameral) e entre o Legislativo e Executivo (*inter-branch*), quando essas diferenças existirem. A proposta feita pelo autor é que seja retomada a centralidade do papel dos partidos políticos e a relação destes com grupos de interesse e classes sociais como fator explicativo potencial dessas diferenças interinstitucionais.

A sugestão de uma agenda de pesquisa nesta linha aplicada ao Brasil é autoevidente. Valeria a pena investigar até que ponto existem diferenças de posicionamento em matéria de política comercial entre Executivo, Câmara de Deputados e Senado. Ainda que a metodologia aplicada por David Karol não possa ser reproduzida no Brasil, devido à pouca quantidade de votações nominais em matéria de comércio exterior que permitam estudos quantitativos, há a possibilidade de realizar estudos qualitativos analisando sessões do Congresso ou utilizando técnicas de *survey* que possam capturar potenciais diferenças interinstitucionais.

#### *Partidos políticos*

Alguns estudos internacionais encontraram correlações positivas entre ideologia

e posição em política comercial<sup>1</sup> (Milner e Judkins, 2004; Marks, Wilson e Ray, 2002). Esses estudos nadam contra correntes diversas da economia política internacional (EPI), que atribuem peso nulo, ou inteiramente marginal, ao papel da ideologia partidária no processo de formação de políticas comerciais.

Milner e Judkins (2004) argumentam que a posição partidária no espaço político unidimensional esquerda-direita tem força preditiva na posição de política comercial do país. Na base do argumento, sob a inspiração de Lipset e Rokkan (1967), reside a ideia de que os partidos de esquerda representam trabalhadores, ao passo que os partidos de direita representam o interesse do capital. Ou seja, as velhas clivagens clássicas persistem no sistema partidário contemporâneo. Os autores tomam, como indicador do posicionamento dos partidos, as propostas eleitorais e partem do pressuposto de que essas são as políticas implantadas, uma vez que o partido chega ao poder. Utilizam o estimador do espectro político-partidário proposto por Huber e Gabel (2000), baseado em *surveys* com especialistas de cada um dos países investigados. Com base em modelos econométricos, concluem haver correlação positiva entre partidos de esquerda e protecionismo.

#### *O peso do eleitor mediano*

Existem estudos que trabalham com o modelo do eleitor mediano para explicar as escolhas em política comercial. Entretanto, uma revisão feita por Swati Dhingra (2006) mostra quão controversos são os achados

da literatura que conectam a preferência do eleitor mediano à preferência de *policy makers* e legisladores. A autora cita, como exemplo, o estudo conduzido por Dutt e Mitra (2002), destinado a testar empiricamente o modelo de Mayer do eleitor mediano em política comercial. O resultado desse estudo é que a tarifa ótima é negativa (liberal) para os países intensivos em mão de obra e positiva (protecionista) para países intensivos em capital. Em seu próprio trabalho, contudo, feito com base em estudo comparado compreendendo 69 países, a conclusão é precisamente oposta. Nos países intensivos em mão de obra (*labor-abundant countries*), o eleitor mediano tenderia a exercer pressões por tarifas mais baixas, enquanto nos países intensivos em capital (*capital-abundant countries*), o eleitor mediano tenderia a demandar elevação de tarifas (protecionismo).

#### **Interesses especiais e a natureza da política comercial**

Um conjunto de estudos sobre política comercial estabelece vínculos entre padrões de atuação de grupos de interesse e natureza específica. O trabalho seminal nessa direção é o de Theodore Lowi (1964), que divide as políticas em três categorias – distributivas, regulatórias e redistributivas –, às quais corresponderiam arenas decisórias com diferentes estruturas. O critério de sua tipologia é o grau em que os resultados da política podem ser desagregados e, em decorrência, o tipo de atores e seus padrões de atuação e estratégias junto às instituições de decisão da política<sup>2</sup>.

---

1 São raros os estudos cuja ênfase recai na relação entre partidos políticos e política externa ou comercial brasileira. Dentre eles, vale mencionar Storrs (1973).

2 Políticas públicas de cunho distributivo podem ser desagregadas até o nível individual; as políticas regulatórias, no máximo até um nível setorial da economia; e as redistributivas, no máximo num nível de classes sociais ou grandes polarizações (capital *versus* trabalho; pobres *versus* ricos).

O impacto dos níveis de desagregação das políticas nas estratégias de atuação dos grupos de interesse relaciona-se à partição de custos e benefícios e, como consequência, da possibilidade de coordenação de posições, na linha de um conjunto de trabalhos sobre interesses organizados. Como mostrou Lowi ao analisar a evolução da política comercial dos Estados Unidos, pelo fato de a política tarifária ser, até 1946, essencialmente distributiva, ela pode ser processada por meio de concessões particularistas, no âmbito das comissões do Legislativo, e por meio de estratégias de “não interferência mútua”. Quando essa mesma política passou a ter *status* de política regulatória, inviabilizaram-se os arranjos particularistas *ad hoc*, ao trazer a relação de custos e benefícios para o jogo intersetorial. Com isso, as comissões do Congresso perderam poder de gerir os conflitos de interesses em matéria de política comercial.

Do ponto de vista dos mecanismos de influência dos grupos de interesse na política comercial, uma imensa quantidade de estudos que tomam, sobretudo, os Estados Unidos como estudo de caso, foca a contribuição de campanha como instrumento de *lobby* (Drope e Hansen, 2004; Grossman e Helpman, 1994, 2002; Gawande e Hoekman, 2006; Beaulieu e Magee, 2004; Eicher e Osang, 2002; Golberg e Maggi, 1999; Hansen, 1990; McCalman, 2004). O objetivo desses estudos é o de analisar o peso da contribuição de campanha na defesa pelo protecionismo, tanto por parte do Legislativo como por parte do Executivo.

Mais recentemente, Grossman e Helpman (2002) lançaram mão de modelos espaciais para analisar a ação dos grupos de interesse. Os autores apresentam dois mecanismos pelos quais os grupos de interesse influenciam a política comercial. O primeiro é a “função de suporte político”, no qual os grupos de interesse fazem pressão para que a

política comercial seja desviada para o ponto mais próximo do seu ponto ideal. A concessão por parte do governo a determinado grupo de interesse dá-se em detrimento ao bem-estar agregado da população como um todo. Portanto, neste modelo, a tensão básica se dá entre interesses especiais e bem-estar agregado. O segundo modelo é o da “função de formação de tarifa”, no qual se estabelece uma competição entre dois grupos de interesse pela definição da política comercial. Trata-se de interesses conflitivos, por exemplo, interesses protecionistas *versus* interesses liberalizantes. A escolha de política passa a depender, segundo os autores, dos recursos investidos por cada grupo.

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

Deve-se fazer menção a uma vertente da literatura bastante cética quanto ao peso tanto de forças societais como de grupos de interesse na determinação de política comercial (Bauer, Pool e Dexter, 1972; Baldwin, 1989; e Goldstein, 1986). Para essa corrente, o que de fato define a política comercial são as preferências pessoais dos *policy makers*.

Finalmente, a literatura sobre neocorporativismo (Schmitter e Lehbruch, 1979; Schmitter e Streeck, 1999) chama a atenção para o impacto que a forma assumida pelas entidades de intermediação de interesses tem sobre as estratégias dos grupos privados e sua influência no processo decisório. Essa literatura opõe dois modelos: o pluralista, caracterizado pela descentralização da estrutura de representação, multiplicidade e sobreposição das organizações de interesse, e o neocor-

portivo, caracterizado pela centralização do sistema em uma entidade de cúpula, a unicidade de representação, e uma estrutura mais hierarquizada. Enquanto o sistema pluralista tenderia a produzir uma ação coletiva recortada por interesses específicos, as estruturas neocorporativas facilitaríamos políticas pactuadas entre governos e centrais sindicais do empresariado ou dos trabalhadores. A virtude dessa literatura é associar estratégias e recursos de poder a estruturas organizativas específicas.

#### *O caso do Brasil*

É consenso entre os analistas<sup>3</sup> o fato de que, no Brasil, as reformas orientadas para o mercado foram relativamente tardias e bastante moderadas, especialmente se comparadas às de outros países da América Latina de nível de desenvolvimento intermediário, tais como Argentina e México. E a razão fundamental desse gradualismo das reformas econômicas, segundo esses mesmos intérpretes, reside no fato de que o modelo nacional-desenvolvimentista foi mais bem sucedido no Brasil, especialmente no que se refere ao desenvolvimento e consolidação da indústria nacional, a despeito da crise sofrida na década de 1980 e que resultaria em sua suplantação parcial na década de 1990. A intensidade da implementação de um novo modelo seria, nesta linha de argumentação, inversamente proporcional ao sucesso do modelo anterior.

Como decorrência, as reformas econômicas no país tiveram de ser operadas num ambiente em que coexistiam forças pró e contra mudanças, estas compostas especialmente por setores oriundos e/ou consolidados sob a égide do nacional-desenvolvimentismo e que retiveram força política

expressiva no jogo político. Esse conflito de interesses, entre novos e velhos atores, foi potencializado em decorrência das mudanças institucionais forjadas pela Constituição de 1988, que garantiu instrumentos de participação e vocalização a uma gama mais extensa de atores da sociedade. Almeida (1999), nessa linha de argumentação, sustenta que as reformas econômicas brasileiras deram-se num contexto de multiplicação de pontos de veto (jogadores e instituições) ao longo de processo decisório governamental. Como consequência, as mudanças tiveram de ser intermediadas por negociações complexas em vez de impostas por força de um Executivo autônomo.

Na contramão do que postulava uma parcela da literatura, segundo essa mesma autora, o interesse do Poder Executivo, mais especificamente dos círculos técnico-burocráticos em torno da Presidência da República, em promover as reformas econômicas, figurava com uma condição necessária, porém não suficiente, para que as reformas ocorressem. Além disso, era necessário que houvesse congruência de interesses com os principais atores ou instituições relevantes alçados à categoria, como mencionado, de pontos de veto após a reforma constitucional de 1988. Consensos mínimos precisavam, efetivamente, serem forjados por meio da barganha, uma vez que o Executivo viu-se subtraído dos instrumentos institucionais de imposição de sua vontade vigentes no período militar (Lima e Santos, 2001).

Nesse quadro, o andamento das reformas variou tanto em grau de profundidade como de velocidade, a depender de um conjunto de aspectos além do interesse do Executivo, dentre os quais se deve destacar a reconversão de posicionamento de atores-

---

3 Sobre o tema, ver Almeida (1999, 2005), Sola (1993).

-chave da política brasileira no sentido do abandono das premissas nacional-desenvolvimentista em prol de reformas liberalizantes. Por outro lado, as razões que teriam levado essa reconversão normativa dos atores políticos atingiram determinadas arenas de políticas públicas e não ainda mereceram um exame mais sistemático.

Alguns âmbitos, como o caso do processo de privatização, já foram objeto de estudo (Almeida, 1999). Esse teria sido um exemplo de reforma econômica simultaneamente profunda e veloz, distintamente do que ocorreu em tantas outras arenas. Segundo a autora, das mudanças constitutivas da reforma do Estado, a privatização de empresas públicas foi a que mais avançou no país: em menos de oito anos, uma parte significativa das empresas produtivas do Estado já havia passado para o controle privado. O apoio ao programa de privatização derivou da percepção, difundida entre os atores-chave, de que as empresas estatais desempenhavam papel de destaque na crise econômica devido a déficits fiscais, corrupção, prestação de serviço ineficiente, impactos negativos em termos de competitividade etc. Nesse contexto, o Executivo foi capaz de obter apoio político necessário para o amplo esquema de privatização iniciado no governo Collor e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso.

A história das reformas no campo da política comercial, comparativamente ao campo do programa de privatização, foi bastante diferente. Sabe-se que o governo Collor de Mello promoveu uma abertura unilateral da economia brasileira, timidamente iniciada durante a gestão de seu antecessor (José Sarney), como um dos pilares fundamentais das reformas econômicas e modernização do país. Porém, em claro contraste ao que ocorrera no âmbito das privatizações, a liberalização comercial não contou com um arco

amplo de apoio político, o que gerou, como decorrência, graves atritos políticos que viariam a contribuir (ainda que limitadamente) para a queda do governo.

Além da ausência de respaldo político, a liberalização comercial foi matizada (temperada) por dois aspectos fundamentais (Markwald, 2001; Veiga, 2007): um de cunho macroeconômico e outro de natureza propriamente governamental. No plano macroeconômico, os efeitos da liberalização econômica pós-Collor foram atenuados pela instabilidade econômica e a baixa capacidade de importação entre 1990 e 1994. A efetividade da abertura, bem como seus efeitos distributivos, teria sido mais expressiva caso a situação macroeconômica não tivesse funcionado como freio. No plano governamental, a abertura econômica foi matizada pela utilização de instrumentos protetivos alternativos às barreiras tarifárias ou compensatórios, tais como barreiras não tarifárias, mecanismos de *antidumping*, incentivos oriundos de políticas industriais, mecanismos de salvaguardas etc. Muito embora a liberalização unilateral promovida por Collor tenha sido substantiva, na média, o resultado líquido da abertura foi minorado por instrumentos colaterais de política ou pela realidade macroeconômica vigente.

Nenhum dos governos subsequentes (Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva) veio a promover um novo choque de abertura, abrangente e sistemático. No caso de Itamar Franco, imediatamente ao de Collor, assistiu-se justamente o inverso: uma retomada de discursos e práticas nacional-desenvolvimentistas. Nas duas gestões no plano federal do governo do PSDB e da primeira do governo petista, prevaleceu uma tônica gradualista de abertura, seguindo mais precisamente a lógica de ajustes pontuais do que variações estruturais significativas na estrutura protetiva da área

comercial, com a diferença de que, nesses casos, as condições macroeconômicas geraram incentivos à expansão da importação de bens e produtos. Uma vez mais, os instrumentos compensatórios aos setores mais sensíveis seguiram presentes e ativos (Mancuso e Oliveira, 2006).

Em outras facetas da política comercial, tais negociações de acordos comerciais e regulamentação de regras de comércio, o quadro de estabilidade foi igual ou ainda mais acentuado do que o programa de liberalização propriamente dito.

Sub-regionalmente, os acordos comerciais progrediram pautados pela dinâmica gradualista, sem que se possa identificar inflexão drástica que permita tipificar como mudança em termos de orientação da matriz de política externa ou comercial. Desde sua criação, o Mercosul vem funcionando como núcleo duro da política de integração sub-regional. Pode-se dizer que as inovações ocorridas no Mercosul significaram, mais do que tudo, ajustes pontuais de uma dinâmica de aprofundamento e expansão do acordo, de resto prevista no seu projeto original. São exemplos dessa dinâmica, a incorporação de novos membros associados (Bolívia e Chile, 1996); o estabelecimento de acordos de complementação econômica (ACE 53/54, com México e Pacto Andino); as inovações institucionais no campo da estrutura de supranacionalização das normas (como a criação do Parlamento do Mercosul), os programas de cooperação na área de integração física, os esforços de convergência (tendo o Mercosul como polo) de acordos de integração regionais em uma área sul-americana de livre comércio (com variações de denominações ao longo dos governos: Alcsa, Casa), entre outros. Embora o ingresso da Venezuela no Mercosul possa ser tipificado como uma inovação para além do mero ajuste, nenhum elemento faz crer que essa opção signifique alteração mais profun-

da da matriz de política comercial seguida ao longo da década de 1990.

A dinâmica implementada de acordos extrarregionais tampouco revelou sinais de inflexão na política comercial brasileira. O acordo IBSA (acordo trilateral de cooperação com Índia e África do Sul), propalado como expressão máxima de uma reorientação da política comercial brasileira do governo Lula no sentido Sul-Sul, tem alcance bastante limitado. Calcado principalmente no entendimento na área de cooperação internacional mútua, o IBSA de forma alguma enviesou a matriz da política comercial brasileira. Uma vez mais, a tipificação “ajuste pontual” parece conferir crédito mais adequado à dimensão da mudança.

A relação comercial com as grandes potências, sobretudo Estados Unidos e países da União Europeia, corrobora de forma ainda mais nítida com a tese de gradualismo aqui defendido. Isso porque, o padrão de relacionamento com as grandes potências figura como um dos mais importantes parâmetros constitutivos do que, no interior da literatura especializada, se tipifica como “matriz, projeto, quadros conceituais ou quadros cognitivos” da política externa brasileira. Uma vez mais, a propensão de Collor de Mello ao restabelecimento de um alinhamento automático com os Estados Unidos, experimentado apenas no primeiro momento do regime militar com a política externa de Castelo Branco, significou um ponto fora da curva da política externa brasileira.

Concebido como um freio de arrumação com vistas a direcionar o Brasil no rumo da “integração competitiva à economia internacional”, o alinhamento automático de Collor, sem base econômica nem apoio político, teve vida curta e escopo limitado. Os pressupostos norteadores da política externa dos governos subsequentes, ainda que em graus de intensidade e marcas públicas va-

riados, voltariam a ser balizados pelo “pragmatismo econômico responsável” de Geisel, cuja ênfase recaía, sobretudo, na aversão normativa a qualquer tipo de alinhamento automático e na prudência como pré-requisito na avaliação sobre as reais possibilidades de projeção internacional.

A filiação a essa mesma matriz de política externa e comercial explica a semelhança entre os Governos FHC e Lula no que tange, por exemplo, à semelhança entre a forma e os resultados obtidos nas negociações da Alca, União Europeia e Organização Mundial de Comércio (OMC). A estratégia do Brasil nessas três grandes negociações comerciais foi dirigida pelo tripé normativo da política externa brasileira, composta pelo não alinhamento, multilateralismo e autonomia (inclusive de formulação de políticas públicas). Seja no âmbito desses acordos, ou no bojo de entendimentos multilaterais ou bilaterais, o rechaço à assunção de regras comerciais restritivas à política industrial (de investimentos, serviços, propriedade intelectual etc.) adensaram a visão de convergência presente ao longo desses governos.

Outros tantos exemplos de política comercial poderiam ser mobilizados para reforçar a percepção de que, ao longo da década de 1990, a política comercial brasileira seguiu um curso razoavelmente linear, sem inflexões drásticas. Isso se deu num contexto de mudanças político-partidárias importantes em todas as arenas de poder. Se a posição político-partidária da coalizão governativa fosse de fato preditiva das orientações internacionais do país, como sustenta parte da literatura internacional revisada na seção anterior, era de esperar mudanças mais acentuadas.

Obviamente por se tratar de uma dimensão complexa, a política comercial e suas variações ao longo do tempo não podem ser explicadas a partir de fatores únicos. Porém, existe um *gap* entre a política comercial es-

perada e a observada a partir da interação de fatores (coalizões) que se autorreforçam (anulam) e geram incentivos para a manutenção do *status quo*. Mais especificamente, estamos falando de coalizões, formadas entre a burocracia governamental, dispersa nas diferentes instituições do plano federal, e grupos de interesse que formam duas grandes coalizões (nacional-desenvolvimentista e ou liberal-financeira) que se neutralizam e freiam o processo de mudança.

### Conclusão

Este artigo procurou passar em revista a literatura sobre os fatores determinantes da política comercial. Dois fatores foram particularmente destacados, quais sejam, o papel dos desenhos institucionais e dos grupos de interesse na determinação do grau de abertura comercial dos países. Relativamente ao primeiro elemento, apreende-se, da literatura, não haver consenso sobre a direção da causalidade entre tipos de sistemas eleitorais (sistemas majoritários ou de representação proporcional) ou magnitude distrital na definição de padrões de política comercial. Essa indefinição pede estudos empíricos mais sistemáticos.

O caso brasileiro, descrito no artigo, ilustra o papel do segundo fator mencionado (grupos de interesse). O Brasil é, como se viu, um exemplo emblemático de poder de agenda na definição da política comercial. Porém, também como se procurou demonstrar, a dinâmica de abertura comercial foi responsiva a grupos de interesse, responsável pela formação de uma coalizão de veto a um processo de liberalização comercial mais profundo. Isso explica as razões pelas quais o Brasil, diferentemente de muitos outros países, teria tido um processo de abertura mais gradual e seletivo. A ilustração ilumina o debate, mas pede mais estudos comparados.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1999). "Negociando a reforma: a privatização das empresas públicas no Brasil". *Dados*, v. 42, n. 3, p. 421-451.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Recentralizando a federação?" *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 29-40.
- BALDWIN, Robert (1989). "The political economy of trade policy". *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 4, p. 119-135.
- BAUER, R.; POOL, I.; DEXTER, L. (1972). *American business and public policy: the politics of foreign trade*. Chicago: Aldine-Atherton.
- BEAULIEU, E.; MAGEE, C. (2004). "Four simple tests of campaign contributions and trade policy preferences". *Economics and Politics*, v. 16, n. 2, p. 163-187.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce (2000). *Principles of international politics. People's power, preferences and perceptions*. Washington, D.C.: CQ Press.
- DHINGRA, Swati (2006). "Re-examination of the mayer median voter model of trade policy". *MPRA Paper*, n. 892, University of Wisconsin-Madison. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/892/>>. Acesso em: 10 maio 2007.
- DROPE, Jeffrey; HANSEN, Wendy (2004). "Purchasing protection? The effect of political spending on U.S. Trade Policy". *Political Research Quarterly*, v. 57, n. 1, p. 27-37.
- DUTT, Pushan; MITRA, Devashish (2002). "Endogenous trade policy through majority voting: an empirical investigation". *Journal of International Economics*, v. 58, n. 1, p. 107-134.
- EICHER, Theo; OSANG, Thomas (2002). "Protection for sale: an empirical investigation: comment". *The American Economic Review*, v. 92, n. 5, p. 1702-1710.
- FELIU RIBEIRO, Pedro (2007). *The Chilean Foreign Policy and the ideological political partisanship spectrum: a study of the Chamber of Deputies (2002-2006)*. In: XXVIII CONGRESSO LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (Lasa). Montreal, Canadá.
- GAWANDE, Kishore; HOEKMAN, Bernard (2006). "Lobbying and agricultural trade policy in the United States". *International Organization*, n. 60, p. 527-561.
- GOLBERG, Pinelopi Koujianou; MAGGI, Giovanni (1999). "Protection for sale: an empirical investigation". *The American Economic Review*, v. 89, n. 5, p. 1135-1155.
- GOLDSTEIN, Judith (1986). "The political economy of trade: institutions of protection". *American Political Science Review*, v. 80, n. 1, p. 161-184.
- GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan (1994). "Protection for sale". *American Economic Review*, n. 84.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Interest groups and trade policy*. Princeton: Princeton University Press.
- HANSEN, Wendy L. (1990). "The international trade commission and the politics of protectionism". *American Political Science Review*, v. 84, n. 1, p. 21-46.
- HUBER, J.; GABEL, M. J. (2000). "Putting parties in their place: inferring party left-right ideological positions from party manifesto data". *American Journal of Political Science*, n. 44, p. 94-103.
- HUBER, John; SHIPAN, Charles (2006). "Politics, delegation, and bureaucracy". In: WEINGAST, Barry; WITTMAN, Donald. *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press.

- IVERSEN, T.; SOSKICE, D. (2004). *Electoral institution, parties and the politics of class: way some democracies redistribute more than others*. In: ANNUAL MEETING OF AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION.
- KAROL, David (2003). *Does constituency size affect elected officials' trade policy preferences?* In: ANNUAL MEETINGS OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION AT PRINCETON.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano (2001). "O Congresso e a política de comércio exterior". *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 52.
- LINDSAY, James (1994). *Congress and the politics of US Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, S.; ROKKAN, S. (1967). *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press.
- LOHMANN, Susanne; O'HALLORAN, Sharyn (1994). "Divided governments and U.S. Trade Policy: theory and evidence." *International Organization*, n. 48, p. 595-632.
- LOWI, Theodor (1964). "American business, public policy case-studies, and political theory". *World Politics*, n. 16.
- MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de (2006). "Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional". *Lua Nova*, n. 69, p. 147-172.
- MARKWALD, R. (2001). "Abertura comercial e indústria: balanço de uma década". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 68, jul.-ago.-set.
- MANSFIELD, Edward; BUSCH, Marc (1995). "The political economy of nontariff barriers: a cross-national analysis", *International Organization*, n. 49, p. 723-749.
- MANSFIELD, E.; MILNER, H.; ROSENDORFF, P. (2000). "Free to trade: democracies, autocracies, and international trade". *American Political Science Review*, v. 94, n. 2.
- MARKS, Gary; WILSON, Carol; RAY, Leonard (2002). "National political parties and european integration". *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 585-594.
- McCALMAN, Phillip (2004). "Protection for sale and trade liberalization: an empirical investigation". *Review for International Economics*, v. 12, n. 1, p. 81-94.
- McGILLIVRAY, Fiona (1997). "Party discipline as a determinant of the endogenous formation of tariffs". *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 2, p. 584-607.
- MILNER, Helen; JUDKINS, Benjamin (2004). "Partisanship, trade policy, and globalization: is there a left-right divide on trade policy?". *International Studies Quarterly*, n. 48, p. 95-119.
- MILNER, Helen; KUBOTA, Keiko (2005). "Why the move to free trade? Democracy and trade policy in the developing countries". *International Organization*, n. 59, p. 107-143.
- MILNER, H.; YOFFIE, D. (1989). "Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands". *International Organization*, v. 43, n. 2.
- MILNER, Helen; ROSENDORFF, Peter (1997). "Democratic politics and international trade negotiations: elections and divided government as constraints on trade liberalization". *Journal of Conflict Resolution*, n. 41.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. (2003). *The economic effects of constitutions*. Cambridge: MIT Press.
- ROGOWSKI, Ronald (1987). "Trade and variety of democratic institutions". *International Organization*, n. 41, p. 203-24.

- \_\_\_\_\_. (2002). "Trade and representation: how diminishing geographic concentration augments protectionist pressures in the U.S. House of Representatives". In: KATZNELSON, Ira; SHEFTER, Martin (eds.). *Shaped by war & trade: international influences on U.S. Political Development*, Princeton: Princeton University Press.
- SCHMITTER, Philippe; LEHMBRUCH, Gerhard (1979). *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage.
- SCHMITTER, Philippe; STREECK, Wolfgang (1999). *The organization of business interests: studying the association action of business in advanced industrial societies*. Working paper.
- SHERMAN, Richard (2002). "Delegation, ratification, and U.S. Trade Policy: why government causes lower tariffs". *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 10, p. 1171-1197.
- SOLA, Lourdes (1993). "Estado, mercado, democracia". *Revista da USP*, v. 17, n. 17, p. 156-175.
- STORRS, Keith Larry (1973). *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath*. Ithaca, NY: Cornell University, Latin American Studies Program.
- VEIGA, Pedro Motta (2007). "Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*". In: JANK, Marcos; SILBER, Simão (orgs.). *Políticas comerciais comparadas. Desempenho e modelos organizacionais*. São Paulo: Ed. Singular. p. 71-162.

Artigo recebido em 09/05/2013

Aprovado em 12/07/2013

## Resumo

*Política Comercial, Instituições e Grupos de Interesse*

Este artigo faz uma revisão da literatura sobre política comercial, a partir de dois determinantes principais: as variações institucionais, que dão conta de duas agendas de pesquisa – a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo e sistemas eleitorais –, e uma segunda abordagem que discute a atuação de grupos de interesse. Essa revisão inicial serve de subsídio para a análise do caso brasileiro no que tange à tomada de decisão na área de política comercial.

**Palavras-chave:** Economia política; Política comercial; Instituições; Grupos de interesse.

## Abstract

*Trade Policy, Institutions and Interest Groups*

This article reviews the literature on trade policy from two main perspectives: the institutional variations, which account for two distinct research agendas – literature on the relationship between the executive-legislative branches and electoral systems –, and a second approach that discusses the role of interest groups in trade policy. This initial review provides a basis for the analysis of the Brazilian case as it relates to decision-making in trade policy.

**Keywords:** Economic policy; Trade policy; Institutions; Interest groups.

## Résumé

*Politique Commerciale, Institutions et Groupes d'intérêt*

Cet article propose une révision de la littérature sur la politique commerciale, à partir de deux déterminants principaux: les variations institutionnelles, qui répondent à deux agendas de recherche – la littérature sur le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif et les systèmes électoraux –, et un deuxième abordage qui analyse la performance de groupes d'intérêt. Cette révision initiale sert de subvention à l'analyse du cas brésilien en ce qui concerne à la prise de décision dans le secteur de politique commerciale.

**Mots-clés:** Économie politique; Politique commerciale; Institutions; Groupes d'intérêt.