Cadernos do IPRI

Particularidades e Dilemas das Relações Brasil/Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas

Maria Regina Soares de Lima
(IUPERJ e IRI/PUC-RJ)

Monica Hirst
(FLACSO, Programa Argentino)

EDIÇÃO ESPECIAL

Fundação Alexandre de Gusmão / IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos

Brasília - agosto/1993

SUMÁRIO

Introdução .....

1. Parâmetros do Relacionamento Bilateral .....

2. Premissas da Política Latino-Americana de Washington .....

3. Condicionantes Internos .....

4. A Especificidade das Relações Brasil/Estados Unidos .....

5. Visões Domésticas e Vinculações Externo-Interno .....

O Marco das Percepções Domésticas .....
A questão da Propriedade Intelectual .....
O Tema de Seguridade e Tecnologia Dual .....

6. O Contraponto da Experiência Argentina .....

Os Novos Termos das Relações com os Estados Unidos .....
A Dinâmica da Triangulação .....

Considerações Finais .....

Introdução

Como nos cansam de advertir os historiadores, avaliar o passado com os olhos do presente constitui um anacronismo. Quando o presente é ruim, corre-se o risco de incorrer no argumento soma zero, sobrevalorizando-se o passado e sobredeterminando-se de forma pessimista o futuro. Não fosse pelo fato de que momentos de transformações aceleradas estimulam a demanda, por parte daqueles que têm responsabilidade de decisão, por modelos que organizem a desordem aparente, e a simplicidade enganosa do argumento soma zero amplie a sua oferta, estes últimos seriam apenas uma curiosidade acadêmica sem maiores repercussões práticas. A cautela nesses casos é medida de prudência diante das profecias que auto se cumprem, pelo simples fato de que os indivíduos passam a agir com base nesses cenários hipotéticos.

Com a argúcia de quem sempre se recusou a aceitar argumentos deterministas, Albert Hirschman observou que a maioria das análises e cenários sobre as implicações futuras do fim da Guerra Fria estão baseados em um "modelo social primitivo de soma zero", isto é, a um evento positivo está associado necessariamente um evento negativo, ou o passado é sempre melhor que o presente e o futuro.[1] É com base nesse modelo que os analistas políticos derivam consequências negativas para os países do Terceiro Mundo do colapso do poder soviético, que, ironicamente, nenhum deles foi capaz de prever. Uma das formas mais perversas desse tipo de argumento combina o "efeito negligência" a uma avaliação nostálgica dos benefícios da Guerra Fria. No primeiro caso, argumenta-se que a Europa Central e Oriental passarão a absorver um montante de recursos fixos e disponíveis nos países avançados, em detrimento dos países do Terceiro Mundo. No segundo, avalia-se que a competição Leste-Oeste ampliava o poder de barganha daqueles países que ficarão em pior situação com o fim da ordem bipolar.

A visão nostálgica da Guerra Fria parte de um cálculo simplificado e enviesado dos custos e benefícios do comportamento modal dos EUA. Este, em função da competição estratégica com a antiga União Soviética, se pautou pela subordinação de seus interesses econômicos de curto prazo a objetivos de política externa, daí decorrendo concessões e ganhos econômicos para seus aliados ocidentais. Em primeiro lugar, tal comportamento não foi padrão, mas diferenciado em função do valor estratégico imputado pelos EUA aos distintos países e regiões. Como área segura de influência norte-americana, a América Latina, em particular o Brasil, pagou caro a ilusão da aliança especial com os EUA. Em lugar do esperado autointeresse esclarecido da grande potência, o que a região experimentou no pós-guerra foi o efeito negligência, uma vez que as prioridades norte-americanas estavam direcionadas para outras regiões. Por outro lado, em virtude de sua inserção específica no esquema de poder do pós-guerra e de sua localização geográfica, à América Latina estava vedado o recurso ao neutralismo tático como forma de aumentar seu poder de barganha na extração de benefícios quer de uma, quer da outra superpotência, como ocorreu no caso da Índia.

Ademais, no cômputo dos custos e benefícios, cabe ressaltar que os ganhos econômicos para o Terceiro Mundo, ainda que não desprezíveis – notadamente a aceitação do princípio de tratamento diferenciado e não recíproco e a concessão do SPG –, foram insuficientes para compensar os custos políticos para a América Latina, decorrentes do

[1] Albert Hirschman, "Será o Fim da Guerra Fria um Desastre para o Terceiro Mundo?", *Política Externa*, vol. 1, nº 4, 1993.

contexto da Guerra Fria. Estes, bem maiores, podem ser computados no aumento dos incentivos para os golpes militares na região, ainda que endogenamente conduzidos e, na legitimação internacional dos regimes de segurança nacional. No caso do Brasil, onde a ilusão da aliança especial foi mais forte, os ganhos econômicos obtidos no pós-64, à custa da quebra do regime democrático, foram restritos no tempo e bem menores do que as expectativas iniciais dos detentores do poder. O fim da Guerra Fria, se não eliminou os incentivos endógenos a rupturas constitucionais, pelo menos fez desaparecer aqueles de origem exógena.

Não foi apenas o contexto da Guerra Fria que estimulou o comportamento autoesclarecido dos EUA com relação aos aliados estrategicamente vitais e a disposição deste em investir recursos na montagem de uma ordem econômica aberta e regida por princípios multilaterais. Aos incentivos específicos derivados da competição estratégica bipolar deve ser agregada a condição de primazia econômica dos EUA no pós-guerra. Foi o risco de segurança, representado pela ameaça soviética, adicionado à preferência por ganhos absolutos e não relativos e a uma perspectiva temporal de longo prazo, em consequência da posição de primazia econômica, que viabilizaram o altruísmo benevolente dos EUA no pós-guerra. À erosão da primazia econômica, que de resto é anterior ao fim da Guerra Fria, seguiu-se uma menor disposição em sustentar regimes econômicos multilaterais, bem como ao acirramento da competição econômica com aqueles economicamente próximos, Japão e Europa.

É difícil sustentar, portanto, que nos últimos 20 anos os EUA tenham pautado seu comportamento pela subordinação dos interesses econômicos a objetivos políticos. Na verdade, o aumento da sensibilidade aos ganhos e perdas *relativas* que decorre da erosão da primazia econômica inverteu a equação e são os objetivos de política externa que passam a estar subordinados aos interesses econômicos.[2] Desde o governo Reagan, seja pela ação unilateral, seja por pressão bilateral e ao arrepio dos princípios multilaterais de comércio, as prioridades dos EUA têm sido duplamente direcionadas: garantir ganhos exclusivos na competição econômica e enquadrar os *free riders* nas novas regras da cooperação econômica.

Finalmente, um último argumento que relativiza a associação linear entre contexto de Guerra Fria e benevolência econômica dos EUA com relação à América Latina. Das duas grandes iniciativas econômicas dos Estados Unidos com sinal positivo para a América Latina, apenas a Aliança para o Progresso pode ser compreendida no contexto da Guerra Fria – Revolução cubana. Aceitando-se que a Iniciativa para as Américas do governo Bush possa ser comparada em linhas gerais à primeira, é difícil apresentar a ameaça soviética como razão crível para tal movimento. Este respondeu primordialmente à dinâmica da economia política global, seja por objetivos ofensivos táticos, seja por motivações defensivas de longo prazo.

Nesse sentido, o máximo que nos permitimos é considerar que a dissolução do poder soviético constitui um dos elementos, e certamente não o mais significativo, a ser levado em conta no exame das relações contemporâneas entre os Estados Unidos e a América Latina. Com respeito às relações Brasil-EUA duas observações gerais podem ser feitas. Em primeiro lugar, os problemas correntes no relacionamento bilateral são anteriores ao fim da Guerra Fria e devem ser analisados tendo como parâmetros as transformações que vêm ocorrendo desde o início dos anos 80 no contexto global, no ambiente regional e no plano doméstico, como se verá a seguir. Tais problemas são de natureza econômica e nada nos autoriza a concluir *a priori* que serão agravados ou aliviados pela mudança política da ordem geoestratégica.

---

[2] Para a relação entre erosão da primazia e maior sensibilidade a perdas e ganhos relativos, ver Joseph Grieco, *Cooperation among Nations,* Cornell University Press, 1990.

Em segundo lugar, o fim da Guerra Fria pode ter implicações relevantes com relação às Forças Armadas, tendo em vista a simultaneidade de dois processos. De um lado, a formulação de uma nova estratégica de defesa dos EUA no contexto pós-Guerra Fria e o papel específico reservado às Forças Armadas latino-americanas nesse novo desenho. De outro, o processo de democratização do regime político que, naturalmente, lança no debate público a questão do papel dos militares na democracia. Ainda que esses dois processos não guardem entre si nenhuma relação de causalidade, os seus respectivos desfechos podem alimentar sentimentos antiamericanos entre os militares.

O conjunto de ideias brevemente apresentado constitui o marco global no qual deve estar inserida a análise do estado atual das relações Brasil/Estados Unidos. A seguir, serão enfocados os aspectos externos e internos que incidem sobre esse relacionamento. Para tanto este documento está organizado como se segue.

Sua primeira seção examina os desenvolvimentos nos planos global e regional que fornecem os parâmetros para o diagnóstico do estado atual das relações do Brasil com os Estados Unidos. Em seguida, são analisadas as premissas da política latino-americana de Washington, com ênfase na nova administração democrata, bem como os parâmetros internos brasileiros e suas implicações para as relações internacionais do País. Essas duas seções fornecem os elementos contextuais para a análise da especificidade das relações Brasil/Estados Unidos, efetuada a seguir. As três seções seguintes estão dedicadas à análise das percepções domésticas sobre os temas principais da agenda bilateral, à avaliação dos elementos de comparação com a Argentina e às conclusões.

1 - Parâmetros do Relacionamento Bilateral

Nos anos 80 modificou-se sensivelmente o contexto internacional que, na década anterior, havia sido mais permissivo para os países industrializados da periferia capitalista. Dois fatores inter-relacionados contribuíram para a deterioração dessas condições: a crise da dívida do Terceiro Mundo e o "endurecimento" do contexto negociador de questões econômicas entre o Norte e o Sul. A crise dos grandes devedores desnudou a fragilidade da estratégia prévia de alguns dos NICs, como o Brasil, de crescimento com endividamento e, simultaneamente, tornou-os mais vulneráveis às "condicionalidades" e pressões dos países industrializados e agências econômicas multilaterais pelo ajuste estrutural de suas economias, em um contexto de desmobilização da ação coletiva do Terceiro Mundo nos foros econômicos globais de negociação.

É significativo como as percepções norte-americanas com relação ao Brasil se modificam, acompanhando a deterioração da situação econômica externa do País. Assim, no início dos anos 70, quando a economia crescia a taxas aceleradas e as exportações de manufaturados alcançavam índices expressivos de crescimento anual, o Brasil foi alçado à condição de "centro de poder emergente" por acadêmicos e *policy-makers* norte-americanos, candidato natural à condição de "país-chave" na região latino-americana.[3] Ao final da década, quando se evidenciam os limites à continuidade do crescimento com endividamento e a

[3] Os títulos de trabalhos sobre o Brasil, produzidos nos anos 70 por especialistas norte-americanos, são ilustrativos destas expectativas otimistas quanto ao futuro do país, por exemplo: Ronald Schneider, *Brazil - Foreign Policy of a Future World Power,* Westview Press, 1976; William Perry, *Contemporary Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of an Emerging Power,* Sage Publications, 1976; e Wayne Selcher (ed.), *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power,* Westview Press, 1981.

vulnerabilidade do setor externo da economia, o Brasil passa à condição de um dos "caronas" a serem enquadrados, tendo em vista os "direitos e obrigações" do regime de comércio.

Uma outra consequência negativa para os interesses externos brasileiros, decorrente da crise da dívida do Terceiro Mundo, foi o empobrecimento dos mercados do Sul e a consequente ampliação da importância dos mercados do Norte. Nos anos 70, as exportações de manufaturados brasileiros para os mercados do Terceiro Mundo haviam experimentado crescimento relativo importante, chegando a representar mais da metade do total das vendas desses produtos, observando-se, concomitantemente, a diminuição da participação relativa dos EUA no comércio exportador brasileiro. Os anos 80 subvertem essa tendência, ampliando-se novamente a participação relativa dos EUA nas exportações brasileiras - de 17%, em 1980, passou a 29%, em 1987, retornando-se aos níveis anteriores à bem sucedida política de diversificação de mercados dos anos 70.

A maior saliência do mercado norte-americano para as exportações brasileiras colocou o País em situação mais vulnerável, em um contexto em que o governo norte-americano passou a utilizar cada vez mais a sua política comercial como o principal instrumento de ajustamento às novas condições de competição internacional dos anos 80. Mais claramente a partir do governo Reagan, a tese da "reciprocidade específica" passou a orientar os gestores da política econômica externa norte-americana, condicionando-se o acesso ao mercado norte-americano a determinadas concessões de seus parceiros comerciais: liberalização dos mercados em geral e de setores industriais protegidos; eliminação de "tratamento discriminatório" aos investimentos estrangeiros; proteção "adequada" aos direitos de propriedade intelectual; proteção dos direitos dos trabalhadores; respeito ao meio ambiente etc. Desde o *Trade Act*, de 1974 – introduzindo o conceito amplo de "*unfair trading practices*" –, a tendência da legislação comercial norte-americana tem sido a ampliação do escopo da definição do que se entende por "práticas desleais" de comércio, o que, na prática, acaba por atingir as políticas industriais e de ciência e tecnologia de seus parceiros comerciais. Nesse sentido, as questões de tecnologia têm constituído, desde meados dos anos 80, o núcleo do contencioso econômico entre os dois países.

A natureza dos constrangimentos e incentivos sistêmicos também se modificou profundamente ao longo dos anos 80. Transformações estruturais da economia mundial, em especial a aceleração do processo de globalização dos mercados e da produção e o aumento exponencial da taxa de mudança tecnológica, modificaram o mapa das vantagens competitivas na ordem geoeconômica global. Combinadas com a crise do multilateralismo e o fim da bipolaridade, ao final da década, tais transformações estimularam a emergência de formas variadas de regionalismo econômico e arranjos supranacionais.

Na América Latina, em parte reflexo dessas transformações globais e em parte consequência da crise fiscal do Estado, corolário da crise do endividamento externo, evidenciou-se, ao longo da década, o esgotamento das virtualidades do modelo de substituição de importações. Somaram-se, para tanto, a perda da capacidade indutora do Estado, a dificuldade, até por pressão externa, de manter mercados protegidos, e um crônico desequilíbrio macroeconômico. É nesse contexto que o Brasil experimentou, ao final da década, a crise do modelo de desenvolvimento que presidiu a construção da ordem industrial.

No âmbito latino-americano, o saldo negativo dos anos 80 foi percebido pelos *policy-makers* e o público informado como conducente à marginalização da região na ordem geoeconômica em constituição. Diversos fatores contribuíram para acionar o efeito negligência nesse caso: redução da participação relativa da América Latina nos fluxos globais de comércio, financiamento e investimento, em consequência da instabilidade

macroeconômica da região ao longo da década; emergência dos regionalismos econômicos e fim da Guerra Fria. A crença entre os atores latino-americanos na certeza do efeito negligência, além do relativo sucesso da pressão bilateral norte-americana, com base na ameaça e/ou uso de sanções comerciais para induzir comportamentos desejados de seus parceiros, reforçaram os incentivos para o retorno à região, no âmbito da oferta norte-americana para as Américas.

Dessa forma, o final dos anos 80 assiste ao ajustamento dos países da região aos parâmetros neoliberais e o realinhamento espetacular de suas políticas econômicas externas *vis-à-vis* os Estados Unidos. Entre os "influentes" na América Latina dois casos se destacam: a cooptação voluntária do México e o movimento unilateral da Argentina de buscar relações especiais com os EUA. O Brasil é o único desse grupo que tem procurado manter uma postura mais independente com relação aos Estados Unidos. Assim, os desenvolvimentos recentes no contexto regional colocam dois problemas para o Brasil: por um lado, o risco do isolamento político na região, por outro, o risco de que suas preferências e ações externas passem a ser influenciadas pelas da Argentina. Tais riscos se agravam à medida que os demais países latino-americanos têm sido mais bem sucedidos que o Brasil na estabilização de suas economias, com base nas reformas orientadas pelo mercado. Uma vez que isso não ocorreu no caso brasileiro, o País passou a ser destacado de forma explícita pelos Estados Unidos, inclusive com a concordância tácita de alguns países latino-americanos, como o caso desviante da rota da estabilização com reforma em curso na região.

2 - Premissas da Política Latino-Americana de Washington

Para uma avaliação das relações Brasil/Estados Unidos no período atual é conveniente precedê-la de uma rápida análise da política norte-americana para a região latino-americana em seu conjunto. Seguindo a tendência predominante desde o final da Segunda Guerra Mundial, a América Latina permaneceu nos últimos anos uma área de baixa prioridade para a política internacional norte-americana.

Durante quase toda a década de 80 essa área esteve à mercê dos interesses estratégicos globais dos Estados Unidos, que na época estiveram permeados pelos desdobramentos da etapa final da Guerra Fria. Tal fato levou a que a "centro-americanização" da política latino-americana se tornasse o traço principal da política formulada para a região durante as duas administrações Reagan (1981-89). Observou-se, portanto, um esvaziamento progressivo do diálogo e dos próprios mecanismos institucionais interamericanos, quer pelo progressivo desinteresse dos Estados pela região, quer pelo obsoletismo de suas premissas político-ideológicas.

Em sua política para a América Latina a administração Bush se diferenciou notavelmente de seu predecessor, adotando em pouco tempo uma linha de ação que substituía premissas ideológicas por motivações pragmáticas. Suas iniciativas, que se concentraram no terreno econômico, mais precisamente nas áreas comercial e financeira, foram operacionalizadas, primeiro, por meio de uma proposta para que a região encontrasse uma solução de médio e longo prazo para o seu endividamento externo – através do Plano Brady (1990) –, e, depois, com o projeto de criação de uma zona de livre comércio de dimensões hemisféricas – lançada pela Iniciativa para as Américas (1990). Em ambos os casos foi adotada a estratégia de partir de propostas comuns a serem pormenorizadas em negociações bilaterais ou minilaterais.

A repercussão dessas iniciativas na América Latina, particularmente a segunda, esteve além das condições oferecidas para a sua materialização, ganhando ressonância política mais em função da predisposição dos países da área de "revalorizar" suas relações com os Estados Unidos, do que da disposição de Washington de realizar concessões significativas. Este *gap* entre intenções declaradas e negociações materializadas se explica, em grande medida, pelo sentido instrumental que as relações com os Estados Unidos adquiriram para muitos governos latino-americanos, no sentido de *lock-in* as respectivas reformas econômicas que haviam colocado em marcha. Ao mesmo tempo, uma vinculação comercial estável com a economia norte-americana cumpriria uma função defensiva em face das tendências prevalecentes de regionalização no sistema econômico internacional. Também deve ser mencionado que, em termos políticos domésticos, a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos passou, a partir de fins dos anos 80, a ser uma meta menos custosa. Uma vez superada a crise centro-americana e desativado globalmente o confronto bipolar, as diferenças *vis-à-vis* os Estados Unidos puderam ser desideologizadas, tornando-se pontuais e variando de intensidade de acordo com a relação tópico/país.

No âmbito norte-americano, a ideia de que a região latino-americana se convertesse em parte integrante de um processo de regionalização liderado pelos Estados Unidos ganhou o apoio de diferentes segmentos políticos. O consenso gerado esteve, em grande parte, relacionado com as próprias perspectivas do novo cenário político-econômico (democracia & reforma) na América Latina. Nesse contexto, criou-se, no que diz respeito à política latino-americana, uma ponte surpreendente entre as iniciativas da última administração republicana e as atuais premissas democratas, em que as diferenças parecem ser fundamentalmente de ênfase e não de substância. Some-se, ainda, o fato de que as expectativas iniciais com respeito às modificações a serem introduzidas na política externa de Bill Clinton eram de que estas seriam essencialmente cosméticas, uma vez que seus interesses e preocupações estariam concentradas em problemáticas domésticas.

De fato, entre a administração Bush e Clinton existe apenas uma diferença de ênfase nas respectivas plataformas para a América Latina. As bandeiras que impulsionam ambas as plataformas são as mesmas: economias abertas & democracia, adicionando à ideia de criar um "Clube de Livre Comércio Hemisférico" a formação de uma "Comunidade de Democracias do Hemisfério Ocidental".

Um primeiro aspecto a ser destacado com respeito ao atual governo norte-americano é o fato de que intelectuais identificados com o ideário democrata reconheceram publicamente, desde o período final da campanha presidencial, os avanços obtidos pela administração Bush junto à América Latina. As críticas foram tênues e a recomendação principal ao governo Clinton era que este soubesse capitalizar o *momentum* latino-americano. Sugestões de inovação se concentraram no terreno propriamente político, surgindo, neste caso, propostas de tinturas "neointervencionistas". Aparece então a necessidade de empregar instrumentos indiretos de ação que reforçassem a recente vocação democrática manifestada na América Latina.

O conjunto de ideias brevemente exposto aqui parte do suposto de que a América Latina vem revelando indicações positivas de transformação nas esferas política e econômica que se devem: à implementação exitosa de reformas que conduziram a uma ampla liberalização das economias da área; à vigência de sistemas políticos plurais e democráticos; e

ao interesse por uma agenda positiva com os Estados Unidos.[4] Nesta mesma linha, valoriza-se o abandono na América Latina de uma postura antinorte-americana carregada de premissas nacionalistas, citando-se como exemplos notáveis, em primeiro lugar, o México, seguido pelo Chile e pela Argentina.

Entre os setores liberais norte-americanos preocupados com a América Latina prevalece a ideia de que o novo governo deve articular o projeto de criar uma zona econômica sustentada pelo livre comércio ao projeto de defesa coletiva da democracia. Da mesma maneira que a Iniciativa para as Américas constitui o pontapé inicial no primeiro caso, o "Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Internacional", lançado na Assembleia Geral da OEA em junho de 1992 no Chile, corresponde à manifestação mais representativa do segundo. Se expressa também uma crescente preocupação com o quadro social latino-americano, apesar de nesse caso não existirem propostas de ação mais claras, como ocorre tanto para o tratamento de temas no campo de segurança, como no de negociações comerciais.

No primeiro caso, o objetivo principal é controlar a capacidade militar dos países da área. Este propósito está diretamente associado à vontade política norte-americana, explicitada desde a época da Guerra do Golfo, a partir do momento em que a problemática dos conflitos regionais passou a ser percebida pelos Estados Unidos como a principal ameaça à estabilidade do sistema internacional. No caso da América Latina observa-se um duplo empenho: a limitação do comércio de armamentos convencionais e do desenvolvimento autônomo de tecnologias sensíveis. Para atender a esses objetivos a estratégia buscada pela atual administração persegue diversos caminhos: ampliar o poder de ação da OEA em temas de segurança; promover a desativação das hipóteses de conflito intrarregionais; estimular a participação das Forças Armadas da região em conflitos regionais – diagnosticados pela comunidade internacional como ameaçadores à segurança coletiva.[5] De acordo com essa percepção, ao mesmo tempo em que as forças castrenses da região se transformariam em *international peacekeepers* (e não *peace-makers*) a "comunidade" latino-americana deveria ampliar seus instrumentos de ação para assegurar a continuidade democrática da área.

É nesse contexto que a proposta de expandir os poderes da OEA vem acompanhada da ideia de tornar mais ativa a participação norte-americana neste organismo, principalmente tendo em vista a eleição de seu novo secretário-geral, em junho de 1994. Apesar de os estatutos da OEA impedirem uma candidatura norte-americana (o que exclui os Estados Unidos e Canadá do páreo), membros da atual administração defendem uma maior mobilização junto aos possíveis candidatos. Representantes do novo governo sugerem, também, que seja ampliado o campo de ação desse organismo, estendendo-se as prerrogativas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e criando-se uma nova comissão responsável pela defesa da democracia na região. Outra inovação do lado norte-americano é a proposta de que a OEA endosse a intervenção do Conselho de Segurança da ONU diante de situações em que a democracia esteja em risco na região.[6]

---

[4] Ver, por exemplo, Abraham Lowenthal, "Latin America: Ready for Partnership?", *Foreign Affairs,* vol. 72, nº 1, 1992/93.

[5] Cf. Robert Pastor, "The Latin American Option", *Foreign Policy,* nº 88, Fall 1992.

[6] A Assembleia Geral da OEA, no primeiro semestre deste ano em Manágua, foi palco de diversos debates sobre o novo papel intervencionista a ser desempenhado por esse organismo.

No que se refere aos temas econômicos, vem sendo reconhecida a funcionalidade das negociações comerciais como instrumento de ação (e pressão). Neste sentido, têm sido veiculadas algumas propostas de condicionalidades para a negociação de acordos comerciais com os Estados Unidos, utilizando-se a aprovação do NAFTA para efeito de demonstração.

A utilização de condicionalidades políticas em negociações comerciais está associada, em parte, a uma importante clientela da atual administração norte-americana: as organizações não governamentais. Esta constitui uma peculiaridade do governo Clinton, tanto no âmbito de suas políticas domésticas como no manejo de temas internacionais. O espaço criado para as demandas dessas organizações aparece na absorção de seus quadros e na definição de suas estratégias políticas. No caso das relações com os países latino-americanos, o reconhecimento da ação das ONGs deverá, conforme a temática (direitos humanos, meio ambiente, drogas, tecnologia sensível), criar novas dinâmicas de vinculação e pressão. Na medida em que esse reconhecimento é percebido pela atual administração como uma maneira de fortalecer o "desenvolvimento da sociedade civil" poderão surgir situações nas quais os governos locais sejam ignorados em nome das pressões dos interesses organizados norte-americanos.[7]

Seguindo a mesma linha, começa a ser explicitada a ideia de que a política econômica externa para a região deva cumprir uma missão "moralizadora". Estabelece-se, no caso, uma vinculação positiva entre o combate a práticas de corrupção, de um lado, e a geração de oportunidades de investimento, de outro. De certa forma essa abordagem pode ser interpretada como uma reedição, atualizada, de antigas retóricas intervencionistas reivindicadas por segmentos democratas nos Estados Unidos. Também é clara a diferenciação associada à condicionalidade política conforme a prioridade da negociação em questão. No caso do México, por exemplo, as "insuficiências democráticas" do país passaram a ser tratadas como um tema a ser enfrentado *ex-post* à negociação e aprovação do acordo. O mesmo, entretanto, não deve se aplicar aos demais países da região, para os quais a condicionalidade política se apresenta previamente à negociação de um acordo de livre comércio.

As inclinações mencionadas acima não permitem, porém, a identificação de uma política propriamente dita do atual governo norte-americano para a América Latina. Trata-se, basicamente, de um conjunto de ideias e propostas soltas, veiculadas por membros da atual administração ou manifestadas através de algumas ações governamentais isoladas. A possibilidade de elas poderem ser "costuradas" e convertidas em uma estratégia articulada dependerá do nível de prioridade a ser atribuído à América Latina na política dos Estados Unidos, como também do próprio peso a ser outorgado à agenda externa por Bill Clinton. No presente momento, a perspectiva que prevalece é de que a política internacional deverá manter-se subordinada ao encaminhamento de problemáticas domésticas – particularmente aquelas de teor econômico. À medida que esta tendência prossiga e se torne dominante, o governo Clinton se mostrará tão mais interessado e "generoso" em seu relacionamento com os latino-americanos quanto mais seguro e exitoso for no *front* interno. Caso contrário, essa área será a primeira a se ressentir de uma reversão de expectativas. Provavelmente o México, o país a obter maiores benefícios da política para a região, deverá ser aquele que incorrerá em maiores custos, caso se modifiquem os rumos dos ventos soprados desde Washington. Neste

[7] Vale reproduzir aqui trecho do discurso de Clifton R. Wharton Jr., atual secretário-adjunto de Estado, proferido durante a 23ª Conferência do Conselho das Américas, realizado em 3-4 de maio de 1993: "These non-governmental groups are vital to genuine democracy because they represent and enfranchise citizens at the grass roots. And they are vigilant defenders of democracy and human rights".

caso, o horizonte poderá ser de uma crescente incidência, para todos e cada um, de pressões em um sentido protecionista, restricionista, punitivo e intervencionista. Em grande medida isto atenderá ao jogo de pressões entre os Poderes Legislativo e Executivo norte-americanos determinado pela correlação de forças entre ambos. À medida que o novo mandatário não for capaz de reverter os problemas de governabilidade que atualmente enfrenta no plano interno, seu trunfo será o de agir com menor flexibilidade no plano externo.

De fato, as negociações México - Estados Unidos sofreram um endurecimento a partir da posse de Clinton, quando, contrariamente às expectativas e interesses iniciais do governo mexicano, os temas de meio ambiente e condições de trabalho terminaram merecendo uma negociação suplementar (*supplemental agreements*). A inclusão dos acordos suplementares por parte da administração Clinton visou atender aos interesses do Poder Legislativo, com vistas a diminuir a possibilidade de o Tratado vir a ser rejeitado.[8] Neste mesmo contexto, a politização nos Estados Unidos tornou-se surpreendente em torno da aprovação do NAFTA.

Esse processo passou a ter um sentido simbólico para toda a América Latina colocando em questão o tipo de concessão a ser obtida em futuras negociações comerciais com os Estados Unidos. Inevitavelmente os sinais emitidos no decorrer do processo de negociação do NAFTA cumprem um papel esclarecedor. Do lado da administração Clinton, sua aprovação deverá constituir um ponto de inflexão nas relações com toda a região. A intenção de que outros acordos sejam negociados justifica o pedido de aprovação pelo Congresso de um novo mecanismo de tramitação rápida. Os países aludidos, no caso, são: Chile, Argentina e Venezuela. Prevê-se, também, alguma solução imediata para as sub-regiões do Caribe e América Central. O método adotado pelas autoridades norte-americanas atuais, de destacar publicamente os países a serem reconhecidos por seu desempenho econômico, se por um lado os beneficia pela sinalização positiva que esse reconhecimento significa para atrair investimentos, por outro exarceba sentimentos competitivos no âmbito da comunidade latino-americana. Do lado dos Estados Unidos procura-se consolidar a ideia de que os países que mais aprofundaram sua liberalização comercial foram os que mais se beneficiaram em termos de crescimento, aumento de salário real e redução de níveis de pobreza. As experiências chilena e argentina adquiriram, nesse caso, um sentido paradigmático para os países restantes da região. Neste contexto, o Brasil aparece como um ator particularmente prejudicado, criando-se em torno desse país uma imagem que estimula o isolamento e a marginalidade no âmbito latino-americano.

Esse processo passou a ter um sentido simbólico para toda a América Latina colocando em questão o tipo de concessão a ser obtida em futuras negociações comerciais com os Estados Unidos. Inevitavelmente os sinais emitidos no decorrer do processo de negociação do NAFTA cumprem um papel esclarecedor. Do lado da administração Clinton, sua aprovação deverá constituir um ponto de inflexão nas relações com toda a região. A intenção de que outros acordos sejam negociados justifica o pedido de aprovação pelo Congresso de um novo mecanismo de tramitação rápida. Os países aludidos, no caso, são: Chile, Argentina e Venezuela. Prevê-se, também, alguma solução imediata para as sub-regiões do Caribe e América Central. O método adotado pelas autoridades norte-americanas atuais, de destacar publicamente os países a serem reconhecidos por seu desempenho

[8] Os acordos suplementares incluem: programa de assistência para trabalhadores norte-americanos; limpeza de fronteira; padrões de proteção ambiental e direitos trabalhistas e criação de comissões binacionais permanentes para ambos os temas, proteção contra *surges,* e a instituição nos dois países da vinculação entre salários e produtividade.

econômico, se por um lado os beneficia pela sinalização positiva que esse reconhecimento significa para atrair investimentos, por outro exarceba sentimentos competitivos no âmbito da comunidade latino-americana. Do lado dos Estados Unidos procura-se consolidar a ideia de que os países que mais aprofundaram sua liberalização comercial foram os que mais se beneficiaram em termos de crescimento, aumento de salário real e redução de níveis de pobreza. As experiências chilena e argentina adquiriram, nesse caso, um sentido paradigmático para os países restantes da região. Neste contexto, o Brasil aparece como um ator particularmente prejudicado, criando-se em torno desse país uma imagem que estimula o isolamento e a marginalidade no âmbito latino-americano.

3 - Condicionantes Internos

A simultaneidade no Brasil entre o esgotamento do modelo prévio de desenvolvimento e a democratização do regime político tem implicações relevantes para a formulação da política externa e as relações com os Estados Unidos. O desafio consiste em como conciliar as exigências de ajustamento às novas condições de competitividade na ordem global à heterogeneidade dos interesses de atores domésticos que passam a influir no processo de *policy-making*. No que diz respeito às relações internacionais do País, podem ser apontadas duas consequências significativas: a perda da autonomia prévia do Executivo e, particularmente, do MRE, no processo de decisão de política externa e a politização doméstica das questões de política externa.

O primeiro desafio remete à questão clássica da convivência entre políticos e burocratas no regime democrático. Se a tensão entre esses dois atores é perene, mesmo em ordens democráticas consolidadas, ela é mais problemática em contextos como o brasileiro que experimentaram um longo período de governo autoritário. Nesse caso, o processo de aprendizado da convivência entre políticos e burocratas no contexto pós-autoritário é mais lento, uma vez que os vícios tecnocráticos não são eliminados com a instalação da ordem democrática e podem dificultar o processo, agora necessário, de negociação com o Congresso. O problema, neste caso, é a compatibilização entre padrões de decisão distintos, uma vez que os burocratas se ressentem do longo *timing* e do processo muitas vezes caótico dos mecanismos de decisão dos políticos. O problema é mais candente quando os primeiros, por força de injunções e pressões externas, priorizam a rapidez no processo de decisão. Um claro exemplo neste sentido se deu com o processo de aprovação do projeto de propriedade intelectual no Congresso. A ameaça norte-americana de retaliação comercial fez aflorar essa divergência de papéis, estimulando argumentos soma zero, nostálgicos da eficiência decisória à época do regime autoritário.

Uma questão relacionada tem a ver com o uso que os responsáveis pela política externa podem fazer da democracia como instrumento de barganha em negociações internacionais. Como se argumentará posteriormente, tem sido baixa a eficiência desse recurso nas relações com os Estados Unidos.

Outra implicação que decorre da democratização no Brasil diz respeito à capacidade de liderança do Executivo na coordenação política e burocrática no ambiente doméstico. Este não é necessariamente um problema peculiar à jovem democracia brasileira, vide as dificuldades do governo Clinton, mas foi particularmente agravado pelos respectivos estilos dos presidentes Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Fernando Collor de Mello foi um presidente com muitas iniciativas, mas com quase nenhuma disposição à negociação. Itamar Franco, com dificuldades que derivam da necessidade de construir sua base política, está mais próximo do estilo de Sarney de muita negociação e baixa capacidade de decisão.

Ainda que diferentes, os resultados dos respectivos estilos de decisão presidencial são os mesmos: a não decisão, seja porque várias iniciativas do primeiro foram revertidas com sua saída, seja pelos riscos de paralisia decisória em governos com uma base incerta e precária de apoio político.

Esse problema, que decorre da história recente da política brasileira, tem incidido diretamente nas relações com os Estados Unidos. O governo Fernando Collor de Mello deu prioridade à remoção de áreas de atrito que haviam marcado o relacionamento bilateral nas duas últimas décadas, no sentido de maior convergência com os EUA. Muitas dessas iniciativas não foram respaldadas por negociações políticas com os atores que teriam seus interesses afetados ou mesmo contrariados. Assim, no governo Itamar Franco estes últimos vão agir no sentido da reversão ou não implementação de muitas delas, movimento facilitado pelas próprias características da precariedade do apoio político deste governo. O Brasil tornou-se alvo fácil das acusações dos EUA da falta de credibilidade – *credibility gap* – de suas decisões de políticas, alegação amplamente utilizada com respeito à propriedade intelectual.

É significativo como a "falta de uma liderança forte" tem sido apontada por analistas e *policy-makers* norte-americanos como uma das principais razões para a alegada precariedade das *market-oriented reforms* no caso brasileiro. Tal alegação também encontra eco no Brasil entre aqueles que gostariam de aprofundar essas reformas e/ou aumentar a convergência entre Brasil e Estados Unidos. Tal argumento constitui uma aceitação implícita da existência de uma associação negativa entre democracia e reformas orientadas pelo mercado.

A politização doméstica das questões de política externa também incide diretamente nas relações com os Estados Unidos. Na verdade, no período de 1945 a 1964, as relações com os EUA não eram apenas parte da política externa, mas da própria política interna, dividindo política e ideologicamente as elites brasileiras. A existência de uma alternativa socialista fazia com que posturas externas mais ou menos alinhadas aos EUA se transformassem em conflitos domésticos, envolvendo concepções alternativas e diametralmente opostas de ordenamento político, social e econômico. A competição estratégica bipolar, transformando eventuais ganhos para uma aliança em perdas para outra, vinculava diretamente as opções de política externa ao quadro de referência da Guerra Fria. Assim como ocorria na Europa Oriental com relação à União Soviética, na América Latina, o preço das tentativas de escapar da órbita de influência norte-americana era a intervenção da grande potência nos seus assuntos internos.

Durante o regime militar, e especialmente a partir dos anos 70, não apenas é distinto o contexto estratégico global, como serão os próprios militares, aliados históricos dos EUA, que serão responsáveis pela redefinição das relações do Brasil com esse país. Em função da natureza pragmática dessa redefinição, de sua vinculação a aspirações caras às elites brasileiras – tornar o País um ator na política mundial – e do próprio contexto autoritário, as relações com os EUA apenas marginalmente eram objeto de politização interna e, mais, a orientação imprimida à redefinição desse relacionamento contava com amplo respaldo na sociedade, mesmo entre aqueles setores de oposição ao regime autoritário.

Na atualidade, as relações com os EUA voltaram a fazer parte da agenda política doméstica. A democratização da política é fator indutor, juntamente com a crise do modelo de desenvolvimento e a pressão por reformas econômicas liberalizantes e calcadas no mercado.[9]

Por razões que não importa discutir, os governos dos demais países latino-americanos, principalmente México, Chile e Argentina foram mais bem sucedidos em obter o apoio de suas respectivas sociedades ao realinhamento de suas políticas econômicas externas ao modelo induzido pelo mercado. No caso do Brasil tal não ocorreu, em função inclusive do maior sucesso e maior permanência no tempo do modelo calcado no Estado e nos mercados protegidos. Ora, como a agenda bilateral é majoritariamente composta de questões dessa natureza, é natural a sua politização doméstica, uma vez que são essas as questões do debate público e que dividem os atores em conflito na cena política interna.

Neste quadro, dois aspectos podem ser destacados, uma vez que têm implicações para o relacionamento bilateral, especialmente tendo em vista os graus de liberdade de que dispõem os agentes diplomáticos brasileiros na condução das relações com os Estados Unidos. São eles: a formação de alianças espúrias e os riscos de decisões paramétricas.

A formação de alianças espúrias, isto é, alianças entre interesses potencialmente divergentes, mas tangencialmente unidos em torno de um objetivo comum, é típica nas questões ditas nacionalistas. Tal como nos anos 50, a coalizão nacionalista congrega atores políticos à esquerda e setores militares. A versão mais radical dessa aliança está unificada por um discurso conspiratório, restaurador da antiga "doutrina do cerco", no qual os "países populistas-socialistas", da versão anterior, são substituídos pelos "países capitalistas avançados" ou mesmo pelos "Estados Unidos", adicionando-se o argumento soma zero da perda do poder de barganha do Brasil no contexto pós-Guerra Fria. A versão menos radical, e por isso mesmo mais problemática, está aliada na defesa da autonomia tecnológica e da soberania econômica. O paradoxal, neste caso, é que são os mesmos setores políticos que lutaram pela democratização do regime que passam agora a defender a continuidade de projetos militares concebidos durante o governo autoritário.

Por outro lado, a versão mais radical da coalizão cosmopolita, para repetir os termos do debate dos anos 50, retira do argumento implicações opostas à da coalizão nacionalista.[10] Porque os EUA passaram a dar prioridade aos seus interesses econômicos, em detrimento daqueles político-ideológicos, nas suas relações com o Brasil, o País perdeu poder de barganha. Neste quadro, a dependência consentida e negociada renderá mais frutos do que a oposição e resistência aos EUA.

Os riscos de decisões paramétricas, isto é, aquelas que são tomadas como se os parâmetros fossem fixos e não afetados pela própria decisão em questão, decorrem da condição específica do Brasil enquanto país continental, com tendência a estar voltado primordialmente para si e não para o entorno externo. Quanto mais o debate doméstico e o processo de decisão de políticas se derem desconsiderando-se o seu impacto externo, e se este contexto estiver em processo de transformação acelerada, tanto mais difícil se tornará para o País estabelecer alianças com outros países para fortalecer suas posições negociadoras e tanto mais vulnerável se tornará às pressões externas. É evidente, por exemplo, que,

---

[9] Cf. Maria Regina Soares de Lima, "As Relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990", trabalho apresentado no Seminário "60 Anos de Política Externa", organizado pelo IPRI-MRE e pelo Programa de Política Internacional e Comparada da USP, Brasília, 31 de março a 2 de abril de 1993.

[10] Para o debate entre "nacionalistas" e "cosmopolitas" na década de 50, ver Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira,* Rio de Janeiro, ISEB, 1958.

independentemente de ter sido escolhido como um dos alvos da pressão bilateral norte-americana, o Brasil teria, mais dia menos dia, de modificar a sua legislação sobre propriedade intelectual, simplesmente porque já existe de fato um regime de propriedade intelectual, ainda que não sancionado, no âmbito do GATT. Propostas de retaliação comercial, uma espécie de 301 local, são claramente fruto de decisões paramétricas, uma vez que, pela própria assimetria da importância recíproca, o Brasil teria bem mais a perder de uma "guerra comercial" com os Estados Unidos.

4 - A Especificidade das Relações Brasil/Estados Unidos

No contexto da atual política norte-americana para a América Latina as relações dos Estados Unidos com o Brasil correspondem a um capítulo particularmente problemático. A precariedade do diálogo entre os dois países observada no presente é resultado de um processo cumulativo de desencontros produzidos desde fins dos anos 70 que, com a exceção de um breve interregno – entre 1990-91 –, alimentaram tanto no plano governamental como societal, uma assintonia recíproca de interesses e percepções.

A noção de que as tensões Brasil/Estados Unidos encontravam sempre uma situação limite, na qual a deflagração de conflitos era substituída por um *modus vivendi* mutuamente aceitável, parece menos adequada no presente.[11] Torna-se cada vez mais evidente a dificuldade que esse relacionamento encontra para se ajustar às novas realidades políticas e econômicas geradas por transformações domésticas e internacionais que incidem sobre ambas as partes. Tal dificuldade, naturalmente, reduz as condições de controle e previsibilidade dos respectivos governos sobre o seu relacionamento bilateral obrigando-os a lidar com situações produzidas por inesperada porosidade política.

Da parte norte-americana, à medida que os Estados Unidos dispõem de recursos globais de poder mais escassos, suas margens de flexibilização são naturalmente mais limitadas, reduzindo-se a autonomia relativa entre os Poderes Executivo e Legislativo. Do lado brasileiro, é notável a ampliação do espectro de atores e interesses que passaram a incidir direta ou indiretamente sobre esse relacionamento, criando uma nova base de politização para o tratamento de questões políticas e econômicas que este envolve. Ao mesmo tempo, o fato de que hoje em dia as relações Brasil/Estados Unidos se deem de "democracia para democracia" repercute limitadamente sobre os recursos de poder de que dispõe o Brasil em suas negociações com os Estados Unidos. Os condicionamentos impostos por uma relação assimétrica são marginalmente alterados, o que termina, inclusive, prejudicando as próprias negociações domésticas necessárias para alcançar posições de consenso nas negociações com os Estados Unidos.

Em 1990, quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência do Brasil, gerou-se momentaneamente no âmbito das relações Brasil/Estados Unidos uma articulação positiva entre os novos atributos democráticos brasileiros e a expectativa de que o governo recém-inaugurado iria colocar em marcha um amplo programa de reformas modernizantes, que assegurariam a desregulamentação e a liberalização da atividade econômica no Brasil. A decisão de substituir uma postura defensiva por uma ação positiva no tratamento de temas como meio ambiente, tecnologia sensível, dívida e comércio conduziu o diálogo bilateral, por

[11] Esta ideia foi desenvolvida em Monica Hirst, "Brasil/Estados Unidos: De La Diferencia al Conflicto", *in* Monica Hirst (ed.), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina - Estados Unidos,* Buenos Aires, GEL, 1987.

um curto lapso de tempo, a um novo direcionamento.[12] Não obstante, como se sabe, a capacidade de o governo Fernando Collor de Mello levar à frente sua plataforma externa foi rapidamente erodida.

Ex-post, são múltiplas as explicações que procuram dar conta da reversão de expectativas observadas lado a lado a partir de então. Somam-se no caso: os descaminhos do programa de reformas econômicas prometidas pelo novo governante brasileiro, a crise de governabilidade em que o País se vê progressivamente submergido a partir de fins de 1990 e a postura do governo brasileiro em face da Guerra do Golfo. Deste momento em diante, as relações bilaterais estiveram quase que unicamente apoiadas nos resultados cada vez mais limitados obtidos nas negociações econômicas externas. À medida que a crise política interna no Brasil ganhou proporções imprevistas, a política internacional do País entrou em compasso de espera, dispondo-se de condições políticas precárias para fazer uso da sintonia modernizante estabelecida entre os Ministérios da Economia e Relações Exteriores. Nesse mesmo quadro, a reação do Poder Legislativo e da sociedade civil ao conjunto de políticas ensejadas pelo governo Fernando Collor de Mello afetou, por meio indireto, o passageiro "novo clima" das relações Brasil/Estados Unidos.

Os primeiros sinais emitidos pelo governo Itamar Franco aprofundaram o fosso de desencontros entre o Brasil e os Estados Unidos. O esforço imediato desse governo de explicitar sua desincompatibilização ao projeto modernizante de seu antecessor foi interpretado como um sinal de afastamento de Washington. A preocupação de Brasília e, particularmente, do Itamaraty, passou a ser desfazer essa impressão, propondo com base em questões específicas um novo *round* no diálogo Brasil/Estados Unidos.[13]

À medida que esse esforço coincidiu com a inauguração do governo Clinton, criou-se um certo desencaixe entre os interesses norte-americanos e os brasileiros quanto à composição da agenda bilateral. Enquanto para o Brasil há um claro interesse em que esta agenda se concentre em temas econômicos (comércio, tecnologia, dívida e investimentos), do lado norte-americano parece clara a intenção de incluir os temas condizentes com o marco de suas preocupações políticas *vis-à-vis* toda a América Latina (democracia, meio ambiente, desarmamento, controle de tecnologia dual, drogas e direitos humanos). Essa diferença entre os *approaches* dos dois países se expressa tanto na composição da agenda quanto no tratamento das questões específicas. Ganham particular sentido as prioridades manifestadas de cada lado no manejo do tema da tecnologia dual; para o Brasil este deve ser considerado no âmbito da sua vinculação com o projeto industrial do País, enquanto para as autoridades norte-americanas está inexoravelmente atrelado à segurança internacional.

Como já foi mencionado na seção anterior, em todos os temas propriamente políticos, ou que incorporam uma abordagem política, o risco de sensibilização e polarização no espaço doméstico brasileiro tornou-se inevitável. Por isso mesmo, a manutenção de posições unívocas e consensuais à moda dos anos 70/80 se transformou em uma meta dificilmente alcançável. Claro está, até por uma óbvia questão de estruturas assimétricas de poder, que a impossibilidade de introduzir a hipótese de politização como um recurso de barganha nos entendimentos com os Estados Unidos exarcebam esse risco. As dificuldades nesse caso serão tão maiores quanto maior o teor político das questões *per se*. Esta foi, por exemplo, a dinâmica desatada com respeito à legislação de propriedade intelectual, uma

[12] Maria Regina Soares de Lima, "O Retorno do Filho não tão Pródigo à Casa Paterna", *Network,* vol. 2, nº 4, 1992.

[13] Fernando Henrique Cardoso, "O Futuro das Relações Brasil/Estados Unidos", *Carta Internacional*, USP, abril 1993.

temática essencialmente econômica que enfrentou um processo agudo de politização. O mesmo poderá vir a ocorrer com a inclusão de possíveis condicionalidades em uma negociação comercial bilateral ou minilateral, como a que se supõe irá se materializar a partir do Acordo 4+1.[14]

Diante deste quadro, o Brasil vem encontrando particular dificuldade para capitalizar, no âmbito de suas relações com os Estados Unidos, os esforços empreendidos no sentido de identificar campos de maior sintonia com esse país. A reversão desses movimentos na construção de uma agenda positiva com o governo norte-americano não tem constituído um resultado automático. Podem ser enumerados, neste caso, de forma exemplificada: a atuação do Brasil com respeito ao tema ambiental a partir de sua participação na conferência Eco 92; o empenho do governo atual de aprovar uma Lei de Propriedade Intelectual condizente com as expectativas norte-americanas iniciais (1990), a apresentação no Congresso de um projeto de lei regulamentando as exportações de armas, matérias-primas, produtos intermediários e equipamentos industriais que empregam tecnologia considerada estratégica; as tramitações Executivo/Legislativo para a aprovação do acordo quadripartite com a Argentina e da revisão do Tratado de Tlatelolco.

A possibilidade de as iniciativas unilaterais serem compreendidas como uma sequência de "gestos de boa vontade" parece estar condicionada a desdobramentos de curto e médio prazo, tanto do lado brasileiro como norte-americano. No primeiro caso vale destacar: a) a capacidade de a atual gestão econômica obter resultados substancialmente satisfatórios em seu empenho de estabilizar a economia e manter o curso de sua liberalização; b) as inclinações dominantes do processo de revisão constitucional (previsto para outubro próximo) quando estarão em pauta a abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro, a desregulamentação, o papel do Estado na economia e temas vinculados a políticas de segurança. Do lado norte-americano, a vontade política do atual governo de trabalhar na direção de uma agenda positiva com qualquer país sul-americano, e mais ainda com o Brasil, estará condicionada tanto por sua capacidade de recuperação de credibilidade interna, como pelos desdobramentos do capítulo NAFTA.

Atualmente, segmentos governamentais (Departamento de Estado, Departamento de Comércio, o Escritório da Representação Comercial e Casa Branca), organizações internacionais (especialmente aquelas que tratam de meio ambiente e direitos humanos), empresas e a própria mídia transmitem uma visão notavelmente maniqueísta, na qual o Brasil aparece como um País atrasado no cumprimento de suas reformas econômicas, em função da ausência de condições políticas favoráveis. Vale à pena reproduzir aqui um breve trecho do documento recentemente divulgado por uma representativa organização política norte-americana dedicada às relações interamericanas. O texto afirma:

> *"O Brasil não está ordenando as medidas para atingir suas metas como deveria. O país adotou simultaneamente medidas para estabilizar a economia, estimular o investimento e corrigir a desigualdade. Porém a ordenação destas medidas requer uma liderança forte, capaz de um planejamento em longo prazo e de prioridades claramente definidas, ambas em falta no país.*

[14] Sobre a coalizão de interesses econômico-comerciais e as dificuldades para a materialização de um acordo de livre comércio Brasil/Estados Unidos, ver Marcelo de Paiva Abreu, "Brazil-US Economic Relations and the Enterprise for the Americas Initiative", IDB-ECLAC, março 1993.

Um consenso sócio-político deve apoiar um programa eficaz de estabilização. Tal consenso só pode ser alcançado em um cenário democrático, onde grupos com interesses diferentes precisam negociar para chegar a um acordo".[15]

5 - Visões Domésticas e Vinculações Externo-Interno[*]

Quando se busca mapear as percepções que atualmente dão o tom da politização no Brasil com respeito ao relacionamento com os Estados Unidos, a primeira constatação é que são mais fortes as tendências para o dissenso do que para o consenso. Esta tendência é observada tanto em questões específicas, como quando são consideradas as expectativas e avaliações de caráter mais genérico. É preciso ter claro, também, que o leque de posições detectadas não corresponde a um fenômeno circunstancial, gerado apenas por um momento particularmente delicado na relação bilateral. As tensões produzidas com relação à legislação brasileira de propriedade intelectual apenas aprofundaram um processo recíproco de reversão de expectativas desencadeado a partir de 1991. O contencioso com Washington, alimentado por mais uma ameaça de iniciativas punitivas no âmbito comercial, além de estar referido a uma agenda concreta, movida pela força de grupos de interesse norte-americanos específicos, adquiriu também um significado simbólico. Este último resulta da sobreposição de desenvolvimentos políticos domésticos, desencadeados pelas eleições presidenciais de 1989, e do impacto provocado pelo fim da Guerra Fria sobre as percepções e expectativas das elites civis e militares brasileiras.

Percorrendo uma trajetória que parte do geral para chegar ao particular, são apresentadas, na próxima seção, as áreas de consenso e de dissenso na visão das elites brasileiras que fornecem os parâmetros para o entendimento da politização observada em torno das relações com os Estados Unidos. Para tanto, serão arroladas, em linhas gerais, as visões e percepções prevalecentes no âmbito do Estado e da sociedade brasileira, destacando-se aquelas detectadas nos meios diplomático, militar, parlamentar e empresarial. Em um segundo momento, serão focalizados os temas de segurança e tecnologia dual e a questão da propriedade intelectual, em que mais fortemente se manifestaram os problemas específicos do relacionamento bilateral.

O Marco das Percepções Domésticas[**]

Quando contemplada a posição do segmento diplomático é notável a quebra do consenso que, nos anos 70 e 80, por uma questão de convergência político-ideológica ou ao menos por razões de disciplina corporativa, havia constituído um traço de destaque entre os operadores das relações externas brasileiras. Ainda que não seja possível identificar posições polares claramente definidas, é possível detectar linhas de dissenso que gravitam em torno da opção entre posições "autonomistas" ou "neoliberais". De forma implícita, porém ainda menos palpável, emerge um debate com relação às alternativas de abertura e fechamento desse Ministério, no sentido que este reduza sua autossuficiência histórica e aprofunde suas relações com outros segmentos sociais e diferentes agências do Estado. Trata-se, de fato, de

---

[15] Inter-American Dialogue, "O Brasil no Contexto de um Novo Mundo", The Aspen Institute, junho 1993.

[*] As autoras agradecem à Alexandra de Mello e Silva pelo levantamento de fontes bibliográficas.

[**] Esta seção foi elaborada com base em entrevistas realizadas pelas autoras com representantes dos segmentos diplomático, político, militar e empresarial, no período de maio a julho deste ano.

duas faces da mesma moeda, a primeira referida a questões de conteúdo e a segunda a de forma e procedimento.

As discordâncias são manifestadas tanto em termos tópicos como em diagnósticos mais amplos e, de maneira inevitável, estão associadas à avaliação dos custos e benefícios da política internacional posta em prática no governo Fernando Collor de Mello.[16] Um aspecto relevante é que as diferenças partem de dois pontos consensuais. O primeiro deles refere-se à avaliação comum de que o Brasil atravessa um momento de particular vulnerabilidade internacional. O segundo, que pode ser visto como um corolário do primeiro, diz respeito às condições adversas oferecidas pelos Estados Unidos para melhorar o padrão de relacionamento bilateral. A partir de uma ótica conjuntural, é frequente a ideia de que as adversidades se multiplicaram com a inauguração da administração democrata de Bill Clinton. Some-se, ainda, um certo "desconforto" com a prática por parte de membros do novo governo democrata, no âmbito interamericano, de reconhecimentos diferenciados com base no desempenho econômico dos distintos países da região.

Um aspecto genérico que revela essa diferença diz respeito à importância atribuída ao relacionamento com os Estados Unidos na interação com suas agências governamentais, com seus representantes da esfera legislativa ou com seus grupos de interesse. Emerge aqui o debate sobre a centralidade para o País desses relacionamentos e, consequentemente, do tipo de prioridades a ser outorgado às relações bilaterais e às respostas às pressões unilaterais exercidas pelos Estados Unidos. Existem diversos matizes que permitem identificar três posições básicas. É necessário esclarecer que estas não foram manifestadas apenas no âmbito diplomático, mas foram expressas também por atores externos à carreira. Procurou-se destacar os pontos de convergência e de diferença com respeito ao relacionamento com os Estados Unidos, de forma a delinear as áreas de maior consenso entre as elites que participam do que se poderia denominar comunidade relevante de formuladores de política externa.

A primeira posição, de natureza mais extremada, entende as relações econômicas e políticas com os Estados Unidos como o eixo e o filtro das vinculações internacionais do Brasil. A segunda, admite a natureza global dos interesses econômicos do Brasil, mas entende as relações com os Estados Unidos como qualitativamente distintas daquelas mantidas com outros centros de poder mundial. Uma terceira posição rejeita a ideia da centralidade das relações bilaterais, enfatizando a natureza global dos interesses do Brasil e, portanto, a perda que representaria para o País o estabelecimento de prioridades fixas em suas relações com o mundo industrializado, devendo-se, portanto, outorgar uma mesma importância às relações com os EUA, com a Comunidade Europeia e com o Japão.

A questão do grau de centralidade política da relação com os Estados Unidos está estreitamente vinculada ao diagnóstico que se faz dos recursos de poder e de barganha de que dispõe o Brasil no novo quadro internacional. Prevalece a noção de que a perda progressiva da primazia econômico-financeira dos EUA constitui um impedimento inexorável para que a nação norte-americana possa continuar desempenhando o papel de superpotência na etapa atual de reordenamento internacional. A linha de dissenso passa pelo tipo de relação a ser mantido com os Estados Unidos em sua condição agora de grande potência, em um sistema internacional que tende a se consolidar em bases multipolares, econômica e politicamente.

---

[16] Um exemplo é o artigo do embaixador Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?", *Política Externa,* vol. 1, nº 4, 1993.

Em um primeiro caso, ressalta-se a tendência à consolidação de um ordenamento político tripolar, a partir do diagnóstico de uma divisão de responsabilidades tácitas entre os três grandes industrializados - EUA, CEE e Japão - em que caberia ao primeiro a coordenação e liderança no encaminhamento dos problemas das Américas, área de sua clara influência geopolítica e econômica. Neste quadro, amplia-se a importância das relações bilaterais e de uma diplomacia econômica multilateral, mais afinada com as posições norte-americanas, já que seria frágil o interesse das demais potências em se envolver diretamente na solução dos problemas latino-americanos e, por extensão, brasileiros.

De uma outra perspectiva, enfatizam-se os elementos menos convergentes presentes na ordem em gestação e a indefinição, característica de períodos de transição, da própria estrutura de poder mundial no presente. Neste caso, para além de relações estreitas, mas equilibradas com os três "grandes industrializados", aponta-se a necessidade de o País também ampliar o seu círculo de alianças, incluindo os "grandes periféricos" com atributos estruturais semelhantes ao Brasil – Índia, Rússia e China –, apostando-se, em alguns casos, na viabilidade de um jogo tripartite com relação aos três "grandes industrializados".

O questionamento da centralidade das vinculações econômicas com os Estados Unidos, por sua vez, parte de duas premissas que, curiosamente, do ponto de vista analítico seriam antagônicas. A primeira recorre aos atributos estruturais que condicionam a inserção internacional do Brasil, a saber: localização geográfica, dimensão territorial, e recursos naturais, demográficos e econômicos. Atributos esses que, simultaneamente, garantiriam uma certa especificidade da sua inserção mundial face aos demais latino-americanos. Já a segunda, reforça o desempenho internacional do País no mundo econômico-comercial, em especial sua característica de um *global trader*. Neste caso, aponta-se o risco de exposição dos interesses brasileiros aos impulsos protecionistas norte-americanos, decorrente de uma estratégia de maior vinculação econômica aos EUA.

É sugestivo que, tanto dentro como fora da corporação diplomática, as duas últimas gestões da política externa sejam identificadas como representativas da posição que atribui um caráter prioritário, na política internacional do País, às relações com os Estados Unidos, no sentido de sua natureza qualitativamente distinta face aos demais parceiros brasileiros.[17] Cabe mencionar que, de fato, em ambas as gestões foi expressa a intenção de construir (e não reconstruir) uma agenda positiva com aquele país, a partir de uma ampla base de convergências políticas e até doutrinárias.

Sempre identificado como um terreno espinhoso, o âmbito das relações comerciais termina sendo o principal obstáculo para que se possa avançar plenamente nessa direção.[18] A despeito dos matizes e diferenças em relação à centralidade das relações com os EUA, de modo geral prevalece um consenso com respeito à necessidade de superação desse obstáculo no relacionamento bilateral. As receitas, contudo, podem variar, desde aquelas que enfatizam a necessidade de uma estratégia de maximização da disposição à negociação da parte do Brasil, às que apostam no fortalecimento da teia de interesses tangíveis entre as respectivas sociedades nacionais.

[17] De modo geral, percebe-se uma linha de continuidade entre a gestão de Marcílio Marques Moreira, como embaixador nos Estados Unidos, e aquelas de Celso Lafer e Fernando Henrique Cardoso como chanceleres.

[18] No plano bilateral uma iniciativa no sentido de encontrar nichos positivos nesse terreno foi a reativação em abril desse ano, do Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil-EUA.

Já no âmbito parlamentar a ideia de que as relações com os Estados Unidos constituem um ponto central das relações externas brasileiras não está necessariamente vinculada à construção de uma agenda positiva. A centralidade dos EUA na agenda internacional brasileira pode estar associada tanto a uma estratégia cooperativa quanto a uma conflitiva. É entre estes dois polos que se movem as posições no meio Legislativo, âmbito que, mais recentemente, se tornou a caixa de ressonância do processo de politização em tela.

Neste caso, as polarizações emitem sinais políticos mais simples – nacionalistas x cosmopolitas – do que aqueles captados no meio diplomático, tornando-se complexa, entretanto, a teia de alianças e coalizões intra e interpartidárias. Em termos genéricos, as posições predominantes, neste âmbito, inclinam-se na direção da linha autonomista identificada no MRE, podendo-se manifestar, porém, de forma extremada e ideologizada. Em todos os casos, contudo, as posições sobre as relações com os Estados Unidos partem de um diagnóstico do novo cenário internacional e seu impacto sobre o Brasil.

Os segmentos que sustentam visões confrontacionistas *vis-à-vis* com os Estados Unidos se baseiam em um diagnóstico simplificado da nova ordem mundial, mas com implicações particularmente negativas para as condições atuais de inserção internacional do Brasil. Emerge uma visão "conspiratória" que atribui aos EUA, G-7 e Primeiro Mundo em geral, a condição dos "novos vilões" internacionais que, agindo de forma unitária e consensual, ferem os interesses nacionais brasileiros. A premissa básica da qual se parte é a substituição, com o fim da Guerra Fria, do conflito bipolar pela contradição Norte x Sul, à qual estaria subordinada a confrontação atual Brasil/Estados Unidos. De uma perspectiva mais moderada, reconhece-se a necessidade de mudança e atualização das posições brasileiras em função do quadro de transformações internacionais, com base em uma estratégia defensiva que representaria a única saída para o País. No que diz respeito especificamente às relações com os Estados Unidos, esta convicção se revela, particularmente, com respeito a iniciativas norte-americanas identificadas como contrárias a objetivos assertivos brasileiros de desenvolvimento e autonomia tecnológica. Entre os segmentos mais cosmopolitas, por outro lado, o fim da Guerra Fria é identificado como uma etapa em que os interesses econômicos dos EUA passam a se sobrepor àqueles de natureza política e ideológica. Neste quadro, o Brasil perdeu a relevância política que desfrutara na etapa anterior, passando as relações bilaterais a serem pautadas pelos interesses econômicos recíprocos. O princípio da reciprocidade é entendido como significando a aceitação mútua de suas respectivas diferenças.

No caso do segmento militar, o fim da Guerra Fria parece ter limitado ainda mais o interesse pelo diálogo e a identificação de áreas de convergência com os Estados Unidos. Também neste caso se manifestam visões alternativas que oscilam entre uma linha autonomista, que visa preservar a independência doutrinária e estratégica, e outra que reconhece ser necessário ao Brasil se ajustar aos novos tempos em termos da definição de segurança coletiva. No primeiro, é particularmente forte o apego aos atributos geofísicos do Brasil e às especificidades que deles decorrem para a inserção internacional do País e o diálogo com a nação norte-americana. A outra perspectiva, apesar de revelar posição mais próxima ao eixo da convergência, está fundamentada no reconhecimento dos aspectos da realidade brasileira que enfraquecem – e não daqueles que fortalecem – a credibilidade e a capacidade de ação internacional do País.

Finalmente, no âmbito empresarial, no qual naturalmente as atenções estão voltadas para o terreno econômico, as percepções sobre as relações com os Estados Unidos estão permeadas por fortes doses de pragmatismo. Por isso mesmo, as visões tendem a uma crescente preocupação quanto às condições de o Brasil assegurar seus interesses *vis-à-vis* os

recursos de poder dos Estados Unidos. Claramente, a identificação de desafios supera a de oportunidades, prevalecendo um sentimento carregado de apreensões e pessimismo. As percepções e expectativas diante dos horizontes criados pelo NAFTA constituem um claro indicador nesse sentido. Além de uma avaliação das relações com os Estados Unidos desde uma ótica estritamente bilateral, emerge uma clara tensão em função dos outros eixos bilaterais deste país na região latino-americana. Em especial, que outros países, com menores condições de competição que o Brasil, possam fazer uso da carta da integração comercial para ampliar seu peso específico na barganha com os Estados Unidos.

A questão das relações Brasil/Estados Unidos suscita também forte desconforto e posição crítica diante da atuação do Estado, em particular do Itamaraty, percebido eventualmente como um fator de tensão nesse relacionamento e com tendência a marginalizar a classe empresarial dos processos de decisão. Com relação à primeira questão, é apontada a tendência do MRE, amplificada pela atuação da imprensa, de "bilateralizar" problemas comerciais e questões multilaterais ou difusas que não decorreriam de uma política norte-americana específica para o Brasil, de resto inexistente, mas de problemas macroeconômicos gerais dos Estados Unidos – recessão, déficit comercial – ou da força política de seus grupos de interesse domésticos. Como contrapartida à alegada marginalização no processo de decisão do Estado, é valorizada uma atuação mais articulada no âmbito parlamentar, particularmente tendo em vista as implicações que a próxima revisão constitucional poderá gerar para as vinculações econômicas externas do Brasil.

Não constitui um empreendimento fácil estabelecer linhas contínuas entre as perspectivas detectadas em cada segmento brevemente analisado. Em todos são percebidos diferentes matizes, mas não existe necessariamente correspondência entre aquelas observadas em um desses segmentos e aquelas presentes nos demais. Por exemplo, uma posição plenamente identificada com premissas autonomistas no Itamaraty não será necessariamente coincidente com os pontos de vista marcadamente nacionalistas existentes nos meios parlamentar e militar. Não se pode concluir, portanto, que se observa uma polarização nítida interelites e intrassegmentos de elite, mas pontos e áreas de consenso e de diferença no interior de cada um deles que, diante de iniciativas específicas, podem fomentar alianças *ad hoc* e ocasionais entre eles. Por outro lado, em face de determinadas situações de tensão no relacionamento bilateral, comportamentos excessivamente radicais e extremados por parte dos EUA podem unificar pontos de vista comuns entre os segmentos, gerando uma situação de polarização dentro da elite.

Outro aspecto que ressalta dos elementos levantados relativos às percepções das elites é a fraca comunicação que predomina entre esses quatro âmbitos, mesmo quando existem pontos de convergência potenciais. Particular descontentamento, nesse sentido, foi manifestado nas arenas parlamentar e empresarial *vis-à-vis* o Ministério das Relações Exteriores.

Finalmente, é possível concluir que, com exceção dos segmentos nacionalistas e cosmopolitas mais radicais, à direita e à esquerda, e de certa forma minoritários, a politização no âmbito doméstico com respeito às relações com os Estados Unidos manifesta-se antes em termos da divergência de interesses tangíveis, do que no plano de uma polarização ideológica nítida. Mesmo entre os atores políticos "progressistas", especialmente aqueles que viveram a experiência do exílio, prevalece uma visão muito mais complexa da nação norte-americana, em que o "antiamericanismo" prévio foi substituído por uma apreciação positiva de elementos presentes na sociedade norte-americana, distinta da avaliação negativa que se possa fazer à sua política externa.

Neste particular, é no âmbito das ONGs brasileiras, o segmento mais internacionalizado no conjunto das forças progressistas domésticas, que se observa uma diferença de caráter doutrinário, mas de natureza nova, *vis-à-vis* o Itamaraty e demais segmentos de elite, com implicações relevantes para a conclusão das relações bilaterais pelos operadores diplomáticos. Tendo como marco de referência para sua ação política internacional a sociedade internacional e não propriamente o sistema de Estados, as ONGs mais internacionalizadas priorizam as alianças horizontais entre segmentos da sociedade nos países do Norte e do Sul. Assim sendo, tende a perder importância, para o balizamento de sua ação internacional, o quadro de referência Norte-Sul, esvaziando-se, consequentemente, o valor atribuído a posições terceiro-mundistas que, tradicionalmente, contara com o apoio dos setores progressistas domésticos. Por outro lado, questiona-se a legitimidade do princípio da não intervenção, pedra de toque da ação diplomática, e da defesa exclusiva da soberania nacional. Tal questionamento é particularmente contundente em situações de violação flagrante de direitos individuais. Uma vez que se considera os direitos do indivíduo como prévios e mais universais que os direitos nacionais, existe predisposição para a aceitação de "condicionalidades", mesmo que impostas por potências industrializadas ou organismos financeiros internacionais, quando estas envolvem a defesa de direitos humanos. O mesmo tipo de debate é suscitado no tratamento dos temas ambientais, especialmente no que tange à preservação ecológica da região amazônica.

A Questão da Propriedade Intelectual

O tema da propriedade intelectual tem sido o mais polêmico no relacionamento Brasil/Estados Unidos, tendo em vista as sanções comerciais impostas às exportações brasileiras, entre julho de 1988 e julho de 1990 e, mais recentemente, o início de um novo processo de investigação, no âmbito da legislação norte-americana. Mas é também o mais complexo, uma vez que as margens da negociação diplomática dependem do resultado de negociações políticas internas, cujo controle escapa à órbita de atuação do MRE.

Desde sua introdução explícita na agenda bilateral, em abril de 1986, por iniciativa norte-americana, à aprovação pela Câmara da nova legislação sobre propriedade intelectual, em maio deste ano, modificaram-se a definição dos termos da "agenda de negociação" do lado norte-americano, bem como a abrangência do conflito no plano doméstico brasileiro. De forma um tanto simplificada, pode-se dizer que se observa uma relação linear entre a ampliação dos temas da agenda, por um lado – inicialmente concentrada na questão da ausência na legislação brasileira de proteção de patentes para produtos farmacêuticos e químicos, incorporando, posteriormente, a demanda por uma "*word class legislation*" na área da propriedade intelectual –, e a ampliação do escopo do conflito no contexto doméstico brasileiro, por outro.

A ideia de jogos em dois níveis é útil para ilustrar as diferenças entre os dois países em relação à capacidade de seus respectivos negociadores de fazer uso de uma estratégia consistente e bem sucedida, nos planos externo e doméstico, simultaneamente.[19] No caso dos EUA, desde meados dos anos 80, a negociação de regras internacionais uniformes de proteção aos direitos de propriedade intelectual tem sido uma questão prioritária para o

[19] O conceito de jogos em dois níveis foi desenvolvido por Robert D. Putnam, em "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization,* vol. 42, nº 3, 1988 e "Two-Level Games: The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining", *in* H. Hoftendorn e C. Tuschhoff (eds.), *America and Europe in an Era of Change,* Westview Press, 1993.

governo, a indústria e setores acadêmicos, no sentido de manter a posição competitiva dos setores tecnológicos de ponta e de recuperar a capacidade competitiva da economia norte-americana, em geral. Ademais, a indústria farmacêutica está absolutamente coesa com relação à necessidade da pressão bilateral para forçar a adoção de legislações nacionais de proteção de patentes para produtos farmacêuticos. Finalmente, os aspectos punitivos da legislação comercial norte-americana, por força da proteção "inadequada" à propriedade intelectual de seus parceiros comerciais, configuram uma situação de benefícios concentrados (indústria farmacêutica), benefícios difusos (setores industriais sensíveis à importação) e custos difusos (setores importadores a serem afetados pela imposição de sanções). Na pressão bilateral, como ocorreu por ocasião da imposição de sanções comerciais em 1988, na escolha dos setores a serem penalizados, a questão reside em evitar que custos difusos hipotéticos se tornem concentrados. Como, na maior parte das vezes, a ameaça de sanção comercial é suficiente para comportamentos mais cooperativos dos parceiros comerciais, o problema nem mesmo se coloca.

A essa configuração de custos e benefícios no plano interno, particularmente e benéfica para os objetivos de política externa, agreguem-se as condições propícias que passaram a prevalecer no GATT após a aceitação pelos demais países industrializados, em particular a CEE, de uma ampla negociação sobre padrões de proteção de direitos de propriedade intelectual. No plano das negociações bilaterais, o nível da pressão e a natureza das demandas norte-americanas, sobre um país específico, passaram a ser parametrados pelo grau de sucesso obtido junto aos demais parceiros comerciais.

No caso do Brasil, as interconexões das políticas externa e interna foram particularmente problemáticas, adicionando, para além da assimetria de poder óbvia entre os dois países, um complicador a mais na possibilidade de fazer uso de uma estratégia de negociação consistente e bem sucedida. O processo de vinculação externo-interno foi distinto nos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, bem como suas respectivas posições negociadoras.

A definição inicial, como uma questão de exclusão de patentes para produtos farmacêuticos, gerou uma situação especialmente difícil para uma posição cooperativa brasileira na disputa bilateral, uma vez que não sendo o Brasil um produtor de tecnologia, os benefícios da cooperação seriam difusos, enquanto os custos estavam concentrados no setor farmacêutico nacional, configuração que normalmente assegura poder de veto aos setores perdedores. Por outro lado, a decisão de manter a legislação brasileira, que excluía patentes a produtos e processos farmacêuticos, foi tomada no âmbito da burocracia, uma vez que o governo, temendo uma exacerbação nacionalista em face dos trabalhos da Constituinte, considerou não ser oportuno enviar legislação ao Congresso alterando aquele dispositivo legal. A decisão, em meados de 1987, foi tomada a partir de um consenso interburocrático no qual participaram a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, Ministério das Relações Exteriores, Fazenda, Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia e Saúde.

A decisão foi consensual porque na prática atendia às distintas prioridades destas agências. A exclusão de patentes para farmacêuticos estava na linha da oposição do Itamaraty à negociação de um regime de propriedade no GATT e à defesa da compatibilidade da legislação brasileira à Convenção de Paris. A decisão também atendia à prioridade concedida, à capacitação tecnológica interna da indústria nacional pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e às consequentes dificuldades para a aquisição de tecnologia, decorrentes de critérios mais restritivos com relação a patentes. Finalmente, a proteção ao setor farmacêutico nacional não apenas se adequava à natureza setorial da política de desenvolvimento industrial,

esfera do MIC, como contava com o forte respaldo do Ministério da Saúde, agência fortemente permeável aos interesses daquele setor.

A despeito de a decisão contar com respaldo interno, desenvolvimentos no plano externo enfraqueceram o poder de barganha brasileiro no plano bilateral. No plano multilateral, o dado crucial foi o início, de fato, das negociações de TRIPs, após a aceitação da CEE, em 1988, da tese norte-americana da necessidade de padrões mais rígidos de proteção à propriedade intelectual e sua disposição de se engajar em negociações sobre a substância dos direitos de propriedade intelectual. Por outro lado, à medida que os demais parceiros comerciais dos EUA cediam à pressão bilateral na questão das patentes farmacêuticas – em alguns casos, como o da Argentina, com base apenas em declarações vagas – aumentava a pressão sobre o Brasil.[20]

Mas foram as sanções comerciais em 1988 e a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989 que criaram as condições para uma reversão profunda da posição do governo brasileiro na matéria, com implicações que se estenderam para além daquele período de governo. Com as sanções, os custos da não cooperação brasileira passaram a estar concentrados em setores exportadores específicos, então mobilizados para reverter a posição brasileira com relação a patentes farmacêuticas, seja por via da gestão junto às instâncias de decisão do Executivo, seja por meio de coalizões informais com as associações de representação do setor farmacêutico multinacional.[21] O objetivo de implementar reformas liberalizantes e a prioridade concedida pelo governo Fernando Collor de Mello à remoção de áreas de atrito com os EUA, completaram o quadro para a revisão da posição negociadora brasileira prévia.

Dois aspectos ressaltam nesse período. Por um lado, o *trade off* entre o governo brasileiro e o norte-americano, envolvendo a retirada das sanções comerciais em troca da revisão da legislação de propriedade intelectual vigente, garantindo a proteção de patentes para produtos e processos farmacêuticos. Por outro, a ampliação da arena de decisão, a partir do envio ao Congresso de projeto do Executivo de uma nova legislação de propriedade intelectual.

A entrada em cena do Congresso não apenas ampliou os termos do debate – não se tratava mais da questão das patentes farmacêuticas, mas de uma nova legislação sobre propriedade intelectual – como mobilizou outros atores políticos e grupos de interesse, como a comunidade acadêmica e a Igreja Católica, para citar os mais atuantes, para além daqueles envolvidos desde o início do problema bilateral. Desenvolvimento significativo foi a ampliação, no âmbito empresarial, para além dos setores exportadores, da coalizão favorável a uma nova política de propriedade intelectual, vista como imprescindível para a atração de capitais e investimentos estrangeiros, sobretudo através de parcerias e *joint-ventures*.

A ativação de interesses societais diversos pode ser aquilatada pelo número expressivo de emendas apresentadas ao projeto do governo. As audiências públicas também demonstraram que à polarização inicial em torno das patentes farmacêuticas sobrepunham-se outras clivagens e divergências doutrinárias. Estas envolviam, por exemplo, o tema do

[20] A disposição brasileira de conceder patentes para processos farmacêuticos, comunicada às autoridades norte-americanas em 8 de julho de 1988, foi considerada insuficiente para deter o processo sob a Seção 301, tendo sido as sanções aplicadas alguns dias depois.

[21] Cf. Maria Helena Tachinardi, *A Guerra das Patentes: O Conflito Brasil x EUA sobre Propriedade Intelectual,* São Paulo, Paz e Terra, 1993.

patenteamento de seres vivos e microorganismos, bem como diferenças tópicas em questões substantivas relativas a dispositivos, considerados excessivamente flexíveis aos interesses dos detentores de patentes e frágeis na salvaguarda dos interesses societais, contidos na proposta do governo. Entre eles mencione-se a proibição de importação paralela e a suplementação por importações para efeito de comprovação efetiva de patente. Neste sentido, o padrão mais fragmentado das linhas de clivagem que se seguiu à ampliação dos termos do debate criou condições mais propícias à reformulação da legislação sobre propriedade industrial que a situação inicial de polarização em torno das patentes farmacêuticas.[22]

No plano bilateral, a viabilidade de uma agenda mais positiva com os EUA tornou-se, porém, desde então, refém dos resultados do processo legislativo e de sua adequação às expectativas e preferências norte-americanas no campo da propriedade intelectual. Do lado brasileiro, três elementos podem ser identificados como contribuintes para essa vinculação externo-interna problemática. Por um lado, a natureza desbalanceada do *trade off,* já que envolveu uma concessão com implicações difusas, mas amplas e de efeitos de médio e longo prazo, em troca de um benefício de efeito mais imediato e concentrado nos setores exportadores específicos penalizados pelas sanções.[23] Por outro, a sintonia quase total do projeto original do Executivo, de 1991, às preferências norte-americanas, adequação ainda mais enfatizada pelo substitutivo do deputado Ney Lopes (PFL/RN), em 1992, para cuja formulação foi decisivo o insumo das autoridades do Ministério da Economia.[24] Àquela altura, o debate no Congresso, já demonstrara que a modernização da legislação sobre propriedade intelectual não passaria sem alguma concessão do governo em questões envolvendo a patenteabilidade de seres vivos e microorganismos e aquelas relativas à extensão dos direitos exclusivos dos detentores de patentes e às salvaguardas nacionais. O terceiro elemento independeu da vontade e intenção dos atores políticos, já que está referido ao *timing* do processo legislativo e sua interrupção por ocasião do processo de impedimento do Presidente da República, durante todo o segundo semestre de 1992, retardando a aprovação de uma lei de propriedade intelectual.

Dessa forma, o governo Itamar Franco herdou não apenas um processo legislativo inconcluso, mas deparou-se com uma vinculação externo-interna ainda menos favorável a uma solução conciliatória na questão bilateral, gerada, em grande parte pelo recrudescimento da pressão norte-americana. Esta última parece ter sido motivada pela premissa de que o novo governo seria bem menos acomodatício aos interesses norte-americanos na questão, postura reforçada pela avaliação da correlação de forças no Congresso como menos favorável ao projeto liberalizante de Fernando Collor de Mello.

Com a ameaça da imposição de novas sanções comerciais com base na *Special 301,* os representantes diplomáticos passaram a negociar simultaneamente nas frentes externa e interna. No *front* doméstico, o governo apresentou seu próprio substitutivo, a partir de proposta elaborada por comissão técnica interministerial (MRE, MIC, MCT e técnicos do

---

[22] Avaliações mais rigorosas do estado da indústria farmacêutica nacional, especialmente seu reduzido avanço tecnológico, esvaziaram em muito o apoio político com que esta contara anteriormente.

[23] Para o embaixador Paulo Nogueira Batista, a troca desbalanceada do ponto de vista dos interesses brasileiros decorreu de uma "avaliação inadequada de nossa capacidade de resistência e barganha". Cf. "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?", *Política Externa,* vol. 1, nº 4, 1993, p. 114.

[24] Na avaliação de Robert Sherwood, um militante acadêmico da necessidade de regras mais rígidas no campo da propriedade intelectual, se a proposta no âmbito do GATT atendia a 50% dos interesses norte-americanos, o substitutivo Ney Lopes o fazia em 90%.

INPI). Comparativamente aos projetos do governo anterior, a proposta ampliava os mecanismos de salvaguardas contra eventuais abusos dos detentores de patentes, permitia a importação paralela e limitava a extensão do *pipeline*, para citar três dos pontos de maior discordância dos negociadores norte-americanos à versão do governo Itamar Franco. Em compensação, reconhecia-se o direito de patente para produtos farmacêuticos e químicos, bem como para microorganismos modificados geneticamente. Na frente externa, os EUA estabeleceram parâmetros estreitos à negociação: a concessão total nos pontos de discordância ou então a imposição de sanções, posição maximalista que na verdade visava influenciar o processo de decisão no Congresso.

É curioso que a despeito da agressividade da retórica norte-americana, da postura pouco diplomática de seus representantes no Brasil e consequente politização da questão, fomentada também pela atuação desembaraçada dos representantes das empresas multinacionais, tenha sido possível a aprovação da lei de propriedade intelectual pelo Congresso. A versão aprovada, fruto da negociação política entre o Executivo e as correntes nacionalistas e cosmopolitas representadas no Congresso, espelhou o acordo possível entre forças politicamente antagônicas. Na verdade, todos os interesses politicamente relevantes abriram mão de suas posições maximalistas originais para a consecução do acordo. O deputado Ney Lopes, por exemplo, avalia ter cedido bem mais do que as forças de esquerda, em particular com relação à redução do *pipeline* e às restrições impostas ao patenteamento de microorganismos, na versão final aprovada. Creditando tal resultado à opção do Executivo pelo mecanismo consensual do acordo e não do voto, para não "criar conflito com a esquerda", reconhece, porém, que a aprovação pelo mecanismo do acordo entre forças políticas divergentes assegura maior legitimidade à nova lei de propriedade intelectual.[25]

Resta saber se a mesma disposição a soluções cooperativas, demonstrada pelo Executivo e pelo Congresso brasileiro em uma questão tão polêmica e divisiva como aquela, será revelada também pela parte norte-americana na negociação bilateral.

O Tema de Segurança e Tecnologia Dual

Sem dúvida os temas relacionados a políticas de segurança e de desenvolvimento de tecnologias sensíveis correspondem ao capítulo mais delicado do relacionamento Brasil/Estados Unidos. Enquanto do lado norte-americano se transmite uma imagem de coesão e articulação entre as posições dos diferentes segmentos governamentais e não governamentais, do lado brasileiro prevalecem diferenças importantes que dificultam o manejo diplomático desses temas. Como já mencionado em seção anterior deste trabalho, as pressões dos Estados Unidos nesse terreno ganharam particular ressonância a partir da Guerra do Golfo. Vale ainda mencionar que no âmbito diplomático esse é um tema que suscita menores diferenças que aqueles referentes à área econômica.

Fazendo uso de uma visão simplificadora, podem ser distinguidas três posições: uma primeira, assumida pelos Estados Unidos, defende a plena submissão do Brasil aos regimes de não proliferação (seja na área nuclear ou de mísseis) e questiona a necessidade do desenvolvimento de tecnologias duais; uma segunda, presente no MRE e apoiada por segmentos parlamentares e militares, reconhece a necessidade de o Brasil flexibilizar parcialmente sua posição em face dos regimes de não proliferação, assegurando, simultaneamente, as condições para o desenvolvimento de tecnologias duais que atendam a

[25] Entrevista às autoras, Brasília, 18/05/1993.

fins exclusivamente pacíficos (incluem-se aqui as tecnologias nucleares e espaciais); e uma terceira, sustentada por alguns segmentos parlamentares e militares, contrária à submissão do Brasil a qualquer tipo de regime de não proliferação e favorável ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis orientadas para fins pacíficos – mas que, eventualmente, possam ser utilizadas militarmente. De acordo com os objetivos deste trabalho, serão expostas com maior detalhe as duas últimas posições. No presente, esses pontos de vista se manifestam com relação a uma agenda envolvendo decisões de diferentes tipos, tais como: ratificação do Acordo Nuclear Quadripartite e do Tratado de Tlatelolco; participação no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); aprovação do Projeto de Lei prevendo o controle da exportação de produtos sensíveis; e continuidade do projeto de construção de um lançador de satélite, paralelamente à criação de uma agência – tipo NASA – para atividades espaciais.

É consensual no meio diplomático brasileiro a percepção de que o tema das tecnologias sensíveis constitui um campo extremamente difícil para a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos. As dificuldades apontadas provêm tanto do âmbito doméstico como internacional. Enquanto os representantes do MRE procuram levar adiante uma estratégia que conduza a posições convergentes, o lado norte-americano vem pressionando por políticas que apontem para posições idênticas. Esse desencontro termina reduzindo o impacto de iniciativas governamentais brasileiras motivadas pela expectativa de que o País possa ampliar as bases de sua credibilidade internacional, tanto através da reafirmação de seus objetivos pacíficos como do compromisso de manter transparência no campo das tecnologias duais.[26]

A consequência mais grave das diferenças norte-americano-brasileiras em temas de segurança e tecnologia sensível vem sendo a manutenção, por parte dos Estados Unidos, de uma política que impede ao Brasil o acesso a equipamentos tecnológicos que, apesar de previstos para fins pacíficos, podem ser desviados para projetos bélicos. O principal mecanismo de controle internacional para evitar esse acesso tem sido o Comitê Multilateral de Controle de Exportações (COCOM), que substituiu a estratégia de conter a modernização tecnológica militar do bloco socialista, por outra de objetivos idênticos destinada aos países em desenvolvimento.[27] Além de contar com instrumentos multilaterais, os Estados Unidos vêm recrudescendo – desde a Guerra do Golfo – suas políticas unilaterais de contenção ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis por parte dos países latino-americanos, especialmente Argentina e Brasil.[28]

A expectativa inicial do Itamaraty era que poderia aplicar uma política de vinculação (*linkage policy*) em que a assinatura do Acordo de Salvaguardas Nucleares

---

[26] Um passo nesta direção foi a inclusão na nova Constituição brasileira do compromisso de que a energia nuclear será desenvolvida exclusivamente para fins pacíficos. Do ponto de vista norte-americano esse compromisso está dirigido apenas ao público doméstico, não podendo ser interpretado como uma obrigação junto à comunidade internacional.

[27] Para o Brasil, as importações mais prejudicadas vêm sendo as de: supercomputadores, máquinas-ferramenta com precisão superior a seis microns, fibras ópticas de alta velocidade, computação em redes públicas de telefonia e dados e tipos especiais de ligas metálicas de carbono.

[28] Claro exemplo neste sentido foi o cancelamento do contrato de compra pela Embraer de um supercomputador para cálculos de propulsão e aerodinâmica. O mesmo programa que permite verificar modos de melhorar o fluxo do ar em torno da fuselagem de aviões serve para o cálculo de aerodinâmica e propulsão de mísseis e à simulação de modelos de explosões nucleares. Em dezembro de 1990, o Senado norte-americano aprovou uma emenda proibindo a venda de supercomputadores e de tecnologia sensível ao Brasil e outros países acusados de prestar assistência militar ao Iraque.

Abrangentes com a Argentina junto à AIEA e plena ratificação do Tratado de Tlatelolco teriam como contrapartida a flexibilização da posição norte-americana. Seguindo essa direção, foi enviado ao Congresso projeto de lei regulamentando as exportações de armas, matérias-primas, produtos intermediários e equipamentos industriais com tecnologia considerada estratégica – comprada no exterior ou desenvolvida internamente. Nos três casos, entretanto, o Itamaraty deparou-se com resistências no Legislativo, aglutinadas na Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados, que expressam posições compartilhadas por segmentos parlamentares e militares brasileiros. O "trabalho" político a ser realizado neste caso parece encontrar sérias dificuldades em consequência da própria pressão externa à qual o País está exposto. Corre-se o risco, portanto, de se cair em um círculo vicioso no qual maiores pressões externas aprofundam polarizações internas que, por sua vez, geram novas tensões bilaterais. Manifesta-se assim a dificuldade de manejar um "jogo em dois níveis", em que seja possível compatibilizar demandas internas e externas.

No âmbito militar, as posições sobre esses temas estão diretamente associadas a uma dupla preocupação: manter certo distanciamento da política de segurança de Washington e não abandonar a política de desenvolvimento de tecnologias duais. Neste caso, mais que o interesse em encontrar pontos de convergência, domina uma predisposição para fundamentar diferenças diante dos interesses militares dos Estados Unidos. Desde o fim da Guerra Fria as autoridades militares brasileiras identificam puras desvantagens no estabelecimento de um marco cooperativo com os Estados Unidos.[29] Ao mesmo tempo vários representantes desse setor interpretam os termos do Acordo Quadripartite e do Tratado de Tlatelolco, no que se refere aos mecanismos de verificação no âmbito de AEIA, como uma concessão maiúscula aos interesses norte-americanos. Neste caso, a noção da necessidade de transparência e credibilidade defendida pelo MRE não é compartilhada, percebendo-se - ao contrário deste Ministério - que aceitar políticas de não proliferação horizontal é impedir o acesso a tecnologias duais, particularmente a de propulsão nuclear e a de lançadores espaciais.[30]

No meio parlamentar, esse ponto de vista coincide com a visão de segmentos do PDT e do PT que mais ativamente vêm defendendo bandeiras nacionalistas. Apesar de representar uma posição minoritária, esta tem a vantagem de se projetar em um âmbito no qual é limitado o conhecimento dos múltiplos aspectos envolvidos em questões de segurança internacional e tecnologia sensível. Os interesses criados se beneficiam principalmente por tratar-se, como ocorre em tantos outros temas de política externa, de uma causa de baixa mobilização e preocupação na sociedade. Curiosamente, se beneficiam ainda mais pelo fato de as resistências mencionadas contarem com o apoio de um setor para o qual o tema corresponde a uma causa de alta mobilização e preocupação.

[29] Sinais explícitos nesta direção foram emitidos com respeito à ideia de negociação de um novo acordo militar bilateral com Washington, ventilada na etapa inicial do governo Collor, e aos intentos de aproximação manifestados por ocasião das visitas do secretário de Defesa e do chefe do Estado Maior Conjunto dos Estados Unidos – principalmente em face da resistência dos meios castrenses brasileiros a se envolver diretamente no combate ao narcotráfico.

[30] Um dos temas que mais vêm suscitando resistências na esfera militar, é o dos Arranjos Subsidiários, procedimento a ser adotado para a aplicação de inspeções nucleares.

6 - O Contraponto da Experiência Argentina*

De forma bastante semelhante ao que ocorreu no Brasil, a etapa de consolidação democrática na Argentina – inaugurada com o governo de Carlos Menem – estabelece como meta primordial da política externa a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos. No caso argentino, entretanto, este objetivo não está associado apenas a um diagnóstico sobre os novos fatores políticos e econômicos que condicionam a inserção do país, mas também a uma avaliação crítica do padrão de relacionamento mantido com a potência norte-americana nos últimos 50 anos. Esta avaliação implicou uma revisão das posições e iniciativas que ao longo desse período haviam contribuído para aprofundar a distância entre este país e os Estados Unidos, consideradas a partir de então como comprometedoras de sua credibilidade internacional.[31] O propósito era mudar a imagem do país a partir de um "salto qualitativo" em sua política externa.

Duas premissas orientavam esse salto: a primeira, que o fim de uma ordem bipolar criava novas e positivas oportunidades para a inserção internacional argentina; a segunda, que os Estados Unidos deveriam ser reconhecidos e apoiados como a potência líder do hemisfério ocidental. Ao mesmo tempo, a identificação com os valores políticos e os interesses econômicos norte-americanos passou a ser percebida como uma decisão funcional para a estabilidade macroeconômica e institucional argentina. Para as novas autoridades do país, essa decisão não deveria ser interpretada como a adoção de uma política de alinhamento automático. Tratava-se sim de assegurar um espaço de atuação para o país na comunidade internacional junto à "coalizão vencedora" da Guerra Fria a partir da reafirmação de sua condição ocidental.

As premissas mencionadas vêm sendo colocadas em prática mediante linhas de ação complementares conduzidas pelos Ministérios das Relações Exteriores, Defesa e Economia, endossadas e, em alguns momentos, aprofundadas pela atuação pessoal do atual mandatário argentino. Vale dizer que além de serem resultado de interesses e negociações políticas concretas, internas e externas, elas buscam fundamento em ideias e receitas difundidas por alguns autores nacionais e estrangeiros.

Outrossim, existe uma clara diferenciação entre o período inicial do governo Menem, quando a gestão da política externa esteve sob a responsabilidade do atual ministro da economia, Domingo Cavallo, e a etapa iniciada em princípios de 1991, quando Guido de Tella assume o cargo de chanceler. Na primeira fase buscava-se essencialmente dar uma dimensão política à prioridade econômica de alinhar a Argentina ao Consenso de Washington; enquanto na segunda, é desenhada uma estratégia com vistas a converter a atuação política internacional da Argentina *per se* em uma fonte externa de credibilidade e prestígio.[32]

---

* As informações e percepções sistematizadas nesta seção foram obtidas de fontes secundárias e primárias assim como de entrevistas realizadas pelas autoras.

[31] São contabilizadas, neste caso, decisões tais como: a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial; a participação no Movimento dos Não Alinhados; a não ratificação do Tratado de Tlatelolco; a manutenção de uma política nuclear com fins ambíguos; a tentativa de recuperar militarmente as Ilhas Malvinas; a ameaça de guerra contra o Chile; e o desenvolvimento do projeto Condor II.

[32] Do ponto de vista analítico, essas premissas se apoiam em um peculiar *mix* de conceitos próprios à abordagem realista e outros típicos da atual literatura neoidealista e institucionalista. No primeiro caso, deve-se destacar o conceito de "realismo periférico" criado por Roberto Russell, mas cunhado por Carlos Escudé. Ver R. Russell (ed.), *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial,* Buenos Aires, FLACSO/GEL, 1992. No segundo, a fonte mais importante são os trabalhos de Robert Keohane sobre as noções de cooperação, práticas multilaterais e a

Os Novos Termos das Relações com os Estados Unidos

O governo argentino assumiu plenamente nos últimos três anos a decisão de promover uma metamorfose em seu relacionamento externo com o governo e a sociedade norte-americanos. Este objetivo foi maximizado por intermédio de uma vontade política vigorosa manifestada no tratamento de todos os temas e espaços de convivência entre ambos os países. Das múltiplas iniciativas que ilustram essa política, destacam-se os esforços de convergência e identificação *vis-à-vis* os interesses comerciais e de segurança dos Estados Unidos.[33] O discurso político que fundamenta essas iniciativas é o da plena conversão da Argentina aos valores preconizados pela nação norte-americana, particularmente a defesa da democracia e dos direitos humanos, e o fortalecimento dos mecanismos de segurança coletiva.

No que diz respeito ao tema comercial, gerou-se na Argentina, desde o lançamento da iniciativa para as Américas, a expectativa de que o país seria um dos primeiros beneficiários de uma negociação comercial preferencial com o governo norte-americano – como reconhecimento de suas políticas tão sintonizadas com o Consenso de Washington.[34] Tais expectativas ganharam expressão máxima na etapa final das negociações do NAFTA, ainda durante o período do governo Bush, que, por sua vez, coincidem com o auge da politização da classe empresarial argentina contra o Mercosul. A partir do início da administração Clinton e das dificuldades que emergem das negociações mexicano-norte-americanas, o governo argentino, mesmo valorizando o reconhecimento explicitado pelas novas autoridades democratas, adota uma posição mais cautelosa diante da hipótese de negociar bilateralmente um acordo de livre comércio com Washington.[35]

Deve-se mencionar, não obstante, que no âmbito econômico-comercial as relações Argentina - Estados Unidos mantêm ainda algumas diferenças importantes, destacando-se o tema da lei de patentes e a política norte-americana de subsídios ao trigo.

A aprovação de uma lei de patentes pelo Congresso argentino vem sendo anunciado como a principal bandeira do novo embaixador norte-americano (James Cheek) nesse país.[36] Em outubro de 1991 foi enviado pelo Executivo um Projeto de Lei modificando a Lei nº 111, de 1864, que omite o patenteamento farmacêutico, e estabelece que no país não se pagarão *royalties* pelo uso de fórmulas para medicamentos. A proposta presidencial esbarrou em outros dez projetos menos sintonizados com os interesses norte-americanos, e terminou não podendo ser votada antes do recesso parlamentar. Recentemente (em junho) o

---

importância renovada das instituições internacionais na formação de uma Nova Ordem Internacional. Ver, por exemplo, R. Keohane, *International Institutions and State Power,* Bolder, Westview Press, 1989.

[33] Decisões isoladas que colocam em evidência essa orientação foram: a retirada da Argentina do Movimento Não Alinhado; o aumento substancial da porcentagem de votos na ONU coincidentes com a posição norte-americana; e a confrontação ideológica com o regime cubano.

[34] Alguns autores argentinos questionam as vantagens econômicas efetivas para o País, de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Ver R. Bouzas, "US-MERCOSUR Free Trade", *in* S. Saboriu (ed.), *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas,* Washington, ODC, Transaction, 1992.

[35] O sinal mais contundente dessa cautela foi dado recentemente por ocasião da visita do presidente Menem aos Estados Unidos, quando este reafirmou que as negociações de um acordo de livre comércio de seu país com os Estados Unidos seriam conduzidas via o Mercosul.

[36] Apesar da enorme diferença no contexto geral do relacionamento bilateral, a semelhança da postura pouco diplomática assumida na Argentina e no Brasil é ressaltada pelos representantes norte-americanos em face de decisões internas e soberanas.

projeto foi reapresentado, devendo se tornar um tema destacado no debate legislativo do país.[37]

Diferentemente do que ocorre no Brasil, a indústria farmacêutica argentina domina mais de 60% do mercado local, sendo fortemente contrária a que a nova legislação permita a importação paralela e inclua a extensão do *pipeline*. A questão a ser definida será a da capacidade de o atual governo assegurar um resultado convergente com a sua atual política externa, neutralizando o impacto político doméstico dessa congruência. Não obstante, um ponto importante a destacar, em uma comparação com o caso brasileiro, é que as relações argentino-norte-americanas não se encontram em uma posição de reféns desse resultado.

O tema dos subsídios agrícolas, por sua vez, constitui atualmente a única questão sobre a qual o governo argentino mantém uma posição divergente *vis-à-vis* os Estados Unidos. A promessa recente do governo Clinton de suspender a venda de cereais subsidiados para a América Latina foi considerada insuficiente. Essa diferença, entretanto, poderia terminar conduzindo, na hipótese de uma negociação comercial bilateral, a uma solução semelhante a que foi adotada no caso do TLC Canadá - Estados Unidos, no qual o tema agrícola foi excluído da agenda de negociações bilaterais.

Já no campo da segurança, as relações argentino-norte-americanas movem-se em um plano de total harmonia e identificação. Sem dúvida, este constitui o terreno no qual a Argentina vem sendo mais ativa, quer mediante decisões unilaterais, negociações bilaterais ou mesmo participação em iniciativas multilaterais. A estratégia adotada vem sendo criar um vínculo direto entre as premissas de sua atuação internacional e o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento civil-militar no âmbito doméstico. Pode-se fazer uso outra vez da ideia do jogo de dois níveis, que neste caso aparece como uma estratégia deliberada do governo argentino, pretendendo transformar um conjunto de pressões externas em estímulos a políticas positivas no plano interno. De acordo com essa estratégia vem sendo implementado um conjunto de decisões que busca cumprir duas metas principais: o desenvolvimento de uma política ativa em matéria de não proliferação e a criação de um espaço próprio de atuação em iniciativas multilaterais de manutenção da paz e da estabilidade.[38]

A política atualmente implantada tem sido a de desmobilizar as antigas bandeiras internacionais castrenses, procurando ao mesmo tempo criar e administrar novos interesses

---

[37] O governo argentino manteve o mesmo projeto apresentado anteriormente, alterando apenas sua estratégia junto ao Poder Legislativo. Em vez de dar início à sua tramitação na Câmara de Deputados, optou por começar no Senado onde conta com maior apoio. É, não obstante, previsto que no momento em que forem iniciados os debates para a sua aprovação, particularmente nas Comissões de Indústria, Saúde e Ciência & Tecnologia, os dez projetos alternativos serão rapidamente desengavetados. Por isso mesmo, a política do governo vem sendo de não abrir o debate até depois das eleições de outubro próximo.

[38] Destacam-se, nesse sentido, um conjunto de decisões no qual se incluem: o desmantelamento do projeto Condor II, o acordo nuclear quadripartite com o Brasil; a revisão e ratificação do Tratado de Tlatelolco, a participação no Compromisso de Mendoza; a entrada para o Grupo Australiano; o pedido de participação no MTCR; a reativação de convênios de cooperação nuclear com França, Canadá, Alemanha e Japão; o início de conversações com o EURATOM; e – como fecho de ouro – o recente Memorando de Entendimento assinado com os Estados Unidos sobre "Transferência e Proteção de Tecnologia Estratégica" que cria a possibilidade de o país ter acesso ao regime do COCOM. No que se refere à participação em esforços de paz, a Argentina inaugurou sua atuação com o envio de tropas ao Golfo Pérsico e vem participando ativamente nas missões de paz patrocinadas pelas Nações Unidas na Iugoslávia, devendo também iniciar o envio de tropas para Chipre. Apesar de não constar do rol das iniciativas governamentais, convém incluir a atuação recente do ex-chanceler Dante Caputo na crise haitiana, o que mereceu um reconhecimento explícito do atual governo argentino.

para o setor militar.[39] Neste quadro, as negociações em curso, visando ao ingresso da Argentina na OTAN, são percebidas como uma maneira de fortalecer o processo democrático interno. Procura-se maximizar as oportunidades de desideologização proporcionadas pelo fim da Guerra Fria, partindo-se do suposto que a erosão da soberania em temas de segurança tem o impacto reduzido em sistema internacional crescentemente globalizado. Ao mesmo tempo, busca-se negociações com vistas a assegurar vantagens materiais que contribuam para consolidar uma base consensual no âmbito militar.[40]

Ainda no campo da segurança, existe por parte do atual governo argentino a intenção de ampliar a visibilidade de sua atuação no cenário mundial, mediante uma nova política no âmbito latino-americano. Por isso mesmo as iniciativas "não proliferantes" com os países vizinhos são compreendidas tanto como um capítulo de uma política regional como de uma estratégia global. Neste quadro o atual governo argentino pretende outorgar uma dimensão sul-americana às suas novas políticas, promovendo a criação de mecanismos de segurança regionais.

Parte-se do suposto que a *performance* internacional do país deveria converter-se em um "modelo" de atuação a ser repetido pelos demais países da região. Além de tratar-se do que é considerada a melhor opção, acredita-se ser esta a única solução para assegurar a consolidação democrática em um marco de estabilidade regional. É com base em percepções desta natureza que o país defende um "intervencionismo democrático" apoiado no fortalecimento político da OEA, como também a instrumentação de mecanismos de confiança intrarregionais inspirados em outras experiências regionais bem sucedidas como foi a Conferência de Helsinque.[41]

A Dinâmica da Triangulação

O único ponto da política internacional argentina mantido entre as etapas de transição e consolidação democráticas foi o de tratar as relações com o Brasil como uma prioridade. Não há dúvida que o fato de ambos os países manifestarem impulsos de natureza semelhante (apesar de suas diferentes motivações e intensidades) *vis-à-vis* os Estados Unidos, contribuiu nessa direção.

A partir da Guerra do Golfo, entretanto, o contraste entre o nível de identificação política com Washington manifestado pelo governo argentino e os novos e ressuscitados problemas que passaram a tensionar as relações Brasil/Estados Unidos levou a que essa coincidência se tornasse mais difusa. Para o governo argentino o reconhecimento norte-americano dos seus gestos de solidariedade foi particularmente valorizado para reforçar internamente o novo marco de suas opções de política internacional. Por outra parte, as expectativas geradas no âmbito econômico-comercial com a Iniciativa para as Américas fortaleciam a hipótese de que uma estratégia de "toma lá dá cá" poderia trazer crescentes benefícios ao país.

---

[39] Até fins de 1993 terão sido enviados 15% dos efetivos do Exército argentino à Iugoslávia em missão de paz. Para funcionários dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa esta presença cumpre uma função política "educadora" e "civilizadora" para os oficiais argentinos.

[40] Vale citar a reativação do projeto de construção do avião Pampa 2000 objetivando ganhar a licitação aberta pela Vought Aircraft Co. para o fornecimento de 700 aeronaves para a Força Aérea e a Marinha norte-americanas.

[41] Essas premissas orientam a presente atuação da Argentina na OEA no sentido de reforçar seus atributos intervencionistas e de disputar a Secretaria Geral com o lançamento da candidatura de Dante Caputo.

Nesse contexto, a Argentina passa a desenvolver uma estratégia que busca compatibilizar duas metas: a manutenção de um relacionamento político e econômico-central com os Estados Unidos e a continuidade do processo de integração e cooperação com o Brasil, concentrado na formação do Mercosul.[42] O principal propósito é maximizar as oportunidades oferecidas por ambos os lados para consolidar o processo de reformas econômicas posto em marcha pelo atual governo (cuja principal âncora passou a ser o Plano de Estabilização iniciado em março de 1991). Parte-se do suposto que melhores relações com os Estados Unidos ampliam a capacidade de negociação com o Brasil e vice-versa. Esta via dupla, entretanto, não tem se revelado de todo um *smooth road,* mostrando-se em alguns momentos difícil de ser preservada como uma estratégia de médio e longo prazo.

Duas dificuldades interligadas podem ser apontadas: por um lado, estão os problemas que atualmente emergem do impacto causado pelas diferentes realidades e respectivas políticas macroeconômicas sobre a formação do Mercosul; por outro, o conjunto de dilemas que tencionam as relações Brasil/Estados Unidos (já analisado em outra seção deste trabalho). Ao mesmo tempo, o fato de a Argentina ter as suas atuais políticas econômicas e de segurança condicionadas às negociações com os Estados Unidos tornou o país particularmente sensível às pressões norte-americanas.

Gerou-se aqui uma triangulação de interesses na qual se sobrepõem as relações argentino-brasileiras, argentino-norte-americanas e brasileiro-norte-americanas. Como resultado mais palpável desta sobreposição, observa-se um crescente esvaziamento do diálogo político argentino-brasileiro, perdendo-se o marco de convergências que havia motivado a aproximação bilateral na primeira metade dos anos 80. Nesse contexto, essas relações passaram a se concentrar em temas essencialmente econômicos vinculados ao processo de integração regional. Surge aqui uma situação peculiar na qual as diferenças entre as políticas internacionais dos dois países, apesar de reconhecidas como indesejáveis, passaram a ser ignoradas, buscando-se adotar uma postura essencialmente pragmática que privilegie uma agenda econômico-comercial.

Procura-se do lado argentino manter uma estratégia "pendular", que no plano interno corresponde a um ponto de equilíbrio (precário) entre três posições detectáveis no âmbito das elites políticas e econômicas e dos funcionários de governo no país.

A *primeira* é que o país deve dar prioridade às relações com os Estados Unidos em detrimento do seu relacionamento com o Brasil. Esta opção conduziria a um afastamento do Mercosul e a uma negociação em separado para o ingresso no NAFTA. Esta alternativa supõe um cenário global no qual prevaleçam as tendências de fragmentação econômica e unipolaridade política, apoiando-se em uma premissa otimista quanto às oportunidades a serem exploradas pela Argentina diante de ambos os horizontes.

A *segunda* preconiza a via dupla, advogando uma interdependência das relações com os Estados Unidos e com o Brasil. Os dois vínculos são percebidos como laços funcionais que podem e devem ser fortalecidos simultaneamente. De acordo com essa percepção, o enfraquecimento das relações com um afeta os vínculos com o outro. Procurando partir de uma posição relativamente cautelosa, supõe-se que o processo de regionalização nas Américas será menos acentuado e bem sucedido do que no primeiro caso, e, por isso mesmo, é importante que a Argentina possa assegurar sua condição de *global trader*. Finalmente,

[42] Ver, por exemplo, o artigo de A. Morelli, "La Iniciativa para las Américas y los Intereses Argentinos", *América Latina Internacional,* vol. 8, nº 28, abril/junho de 1991. O autor é membro do corpo diplomático argentino e encarregado atualmente da divisão "América do Norte" da Chancelaria Argentina.

julga-se mais conveniente que a identificação política com os Estados Unidos se dê em uma ordem multipolar fortemente institucionalizada.

A *terceira*, e menos expressiva de todas, sustenta uma posição crítica à atual política externa argentina, e avalia negativamente a negociação de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Defende-se o Mercosul como uma opção que exclui a entrada do país no NAFTA, diagnosticando a nação norte-americana como uma potência em decadência política e econômica irreversível. Neste caso prevalece uma visão pessimista sobre as tendências globais, percebendo-se a regionalização como um processo contrário aos interesses do país, que deve ser barrado mediante a defesa do multilateralismo econômico e da multipolaridade política.

Deve-se mencionar que as clivagens geradas pelas visões assinaladas estão essencialmente relacionadas a temas econômicos. No campo político, a vinculação estabelecida entre opções de política internacional e a construção de um novo padrão de relacionamento civil-militar vem se revelando crucial para a construção de uma base de consenso doméstico. Neste quadro, as diferenças percebidas ante as tendências que pautam a atuação política do Brasil no sistema internacional constituem para alguns segmentos governamentais argentinos uma fonte de apreensões. Identifica-se uma posição crescentemente "isolacionista" por parte das lideranças brasileiras orientada por um quadro de referência "Norte-Sul", no qual predominariam conceitos obsoletos de soberania e de concepção da ordem internacional. Considera-se o setor militar como o mais "preocupante", estabelecendo-se uma forte semelhança com segmentos castrenses domésticos classificados como "fundamentalistas", encontráveis também em países como Venezuela e Chile. Teme-se pela existência de uma visão de mundo conspiratória na qual os países industrializados são percebidos como o principal inimigo.

Claro está que o conjunto de noções brevemente descrito conduz à conclusão de que o Brasil, na atualidade, pode ser percebido como um fator de obstrução para a implementação da política de segurança regional ambicionada pelos operadores de política externa argentinos. Mesmo a coordenação lograda com o Brasil no campo da não proliferação é percebida como uma área de futuro incerto. A ideia é que depois de completar a estratégia das três etapas (acordos bilateral, quadripartite e regional) deve-se avaliar os custos e benefícios de uma não adesão ao TNP – especialmente no contexto de sua revisão em 1995. Por outra parte, parece clara a consciência de que a Argentina não pode empreender solitariamente o caminho da construção de esquemas de segurança na América Latina. Cresce, nesse contexto, o interesse de exportar para o Chile a experiência de vincular políticas de segurança internacional a novas fórmulas de convivência civil-militar com vistas a assegurar melhores condições de consolidação democrática.

Tanto no tratamento de questões econômico-comerciais, como de política de segurança observa-se um forte entrecruzamento das relações da Argentina com os Estados Unidos com as relações que aquela mantém com o Brasil. A forma como este entrecruzamento vem se dando estimula a transformação do relacionamento norte-americano/argentino em um instrumento de pressão antibrasileiro para Washington. Do lado dos operadores argentinos reconhece-se a importância da cooperação com o país vizinho, porém teme-se que sua instabilidade econômica e a imprevisibilidade política terminem gerando um distanciamento inevitável entre os dois países.

Este temor é fortalecido e justificado pela percepção que Argentina e Brasil se movem em ritmos históricos diferentes, e que a forma e conteúdo das relações de ambos com os Estados Unidos constitui um indicador-chave dessa assintonia. Em outras palavras, apesar

de a vinculação com o Brasil constituir um ponto de consenso para setores expressivos das elites políticas e econômicas e para segmentos representativos do atual governo na Argentina, as relações com a nação norte-americana não podem deixar de ser tratadas como uma variável interveniente a influenciar o presente e o futuro do relacionamento argentino-brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização de temas e questões brevemente examinados neste trabalho, mais que fornecer explicações acabadas, objetivou salientar o conjunto de desafios que o Brasil enfrenta na condução de suas relações com os Estados Unidos na atualidade. Claro está que se parte da premissa de se tratar de um movimento em que pesam adversidades de diferentes índoles e de recursos políticos escassos para o manejo cotidiano desse relacionamento. Não obstante, as implicações dessa situação somadas aos impactos de novas conjunturas domésticas e internacionais não permitem a adoção de uma postura negligente à espera de momentos, econômica e politicamente, mais propícios. Talvez o principal desafio, do lado brasileiro, seja a urgência de uma estratégia minimamente consensual no plano interno, em um momento de particular vulnerabilidade externa.

Os elementos expostos a seguir fornecem o quadro geral para o entendimento das relações do Brasil com os Estados Unidos, na atualidade e, simultaneamente, condicionam os movimentos dos operadores diplomáticos na direção da construção de uma agenda positiva com Washington.

O primeiro deles diz respeito à origem e natureza das questões que compõem a pauta bilateral no presente. Por razões expostas ao longo do trabalho, os temas incluídos na agenda partem, predominantemente, de iniciativas norte-americanas. Sua natureza responde a motivações várias, em particular, às prioridades da política latino-americana dos EUA – centradas na implementação de reformas orientadas pelo mercado e controle da capacidade militar dos países da região –; àquelas no plano multilateral – novo regime de propriedade intelectual; e questões geradas no âmbito do Congresso norte-americano pela pressão de grupos organizados – meio ambiente e direitos humanos, por exemplo. A especificidade das relações com o Brasil decorre do nível de adequação das respostas brasileiras a este amplo leque de expectativas, prioridades e demandas, bem como do grau de sintonia observado nas respostas dos demais países latino-americanos a esses objetivos norte-americanos. Quanto maior a sintonia nas demais relações bilaterais e menor a convergência no caso específico da relação com o Brasil, maior a singularidade, com sinal negativo, do último para os EUA.

Pode-se dizer que esse tipo de triangulação constitui um dado novo, já que, historicamente, eram as relações com o Brasil que estabeleciam os parâmetros para o relacionamento dos EUA com os demais países sul-americanos. Cabe lembrar, ademais, que nos anos 70 e 80, a política externa brasileira, *vis-à-vis* os Estados Unidos, foi percebida por muitos países da região como um exemplo de autonomia a ser seguido. Na atualidade, o novo padrão das relações bilaterais é, em parte, consequência do menor desempenho relativo do País no contexto latino-americano. Tendo em vista o peso econômico, em termos absolutos, do Brasil na região e, em especial, seu peso específico no conjunto das vinculações econômico-comerciais dos Estados Unidos com os países da área, a retomada de seu dinamismo econômico e as externalidades positivas sobre a própria economia norte-americana tenderiam a dar menor espaço à mencionada triangulação. Outrossim, as possíveis vantagens de manter uma relação plenamente sintonizada com os Estados Unidos no campo da segurança – como vem realizando a Argentina – seriam mais facilmente questionáveis. Enquanto isto não ocorrer, porém, as preferências externas brasileiras estarão mais condicionadas às preferências externas dos demais países da região, do que vice-versa.

Um segundo elemento, igualmente novo no relacionamento bilateral, é que as relações com os Estados Unidos não constituem somente um capítulo da política externa brasileira, mas incidem também sobre sua política interna. Três ordens de fatores contribuem para essa característica distinta das relações bilaterais. O primeiro deles, de natureza estrutural e, portanto, dificilmente removível, diz respeito à ampliação dos efeitos recíprocos entre as respectivas sociedades nacionais, característica da situação de interdependência, e à diminuição dos custos de transação entre atores governamentais, não governamentais e transnacionais, possibilitando a criação de múltiplos canais de vinculação entre as duas sociedades. A democratização do regime político e a politização das questões de política externa introduzem um elemento diferenciador com relação ao contexto autoritário prévio, especialmente nos casos em que as ações externas dependam de autorização ou legislação específica do Congresso. Finalmente, o terceiro fator, de natureza mais específica, tem a ver com o embate entre as preferências norte-americanas nos campos econômico e de segurança e os interesses constituídos nos âmbitos empresarial, sindical e militar.

Neste particular, as condições presentes no caso brasileiro para a implementação de reformas orientadas pelo mercado e de políticas de controle da capacitação bélico-tecnológica de suas Forças Armadas, são distintas daquelas observadas no caso dos demais países latino-americanos, especialmente México e Argentina.

Com relação às primeiras, o sucesso da estratégia de substituição de importações, gerando um parque industrial mais complexo e diferenciado do que o de seus congêneres latino-americanos, e a longa permanência no tempo do modelo induzido pelo Estado, ampliam consideravelmente os custos da mudança para os atores econômicos fundamentais – empresários e sindicatos –, cuja identidade foi constituída na vigência daquele modelo. Ademais, na vigência de mecanismos democráticos de governo, como é o caso do Brasil, é mais lento o ritmo de implementação das assim chamadas reformas neoliberais: privatização, desregulamentação e abertura comercial, diferentemente da experiência mexicana que tem no PRI um instrumento de controle ponderável do governo sobre a sociedade. Finalmente, a natureza pactuada da transição política brasileira, *vis-à-vis* os interesses militares, distinta da experiência argentina de colapso da ordem militar prévia, torna bem mais problemáticas e com maiores riscos para a estabilidade institucional, políticas de convergência com os EUA em questões de segurança e tecnologia dual, do que se observa na Argentina.

De fato, a experiência argentina constitui uma exceção que os Estados Unidos vêm tratando como regra. Quando se observa a correlação de forças em outros países que experimentaram processos de transição política em tempos recentes como Uruguai, Peru e Chile, especialmente, constata-se que as relações civil-militares na condução de temas domésticos e externos não constitui um capítulo solucionado. Curiosamente, no caso chileno, a plena convergência com Washington no campo econômico-comercial tem freado o nível da pressão norte-americana com relação às imperfeições do processo de consolidação democrático desse país.

Assim sendo, os menores graus de liberdade do Executivo, no plano interno, para a implementação de políticas de reconversão econômica e militar, sugerem que o caráter instrumental que as relações com os Estados Unidos adquiriram para muitos governos latino-americanos, referido anteriormente, pode, em situações de tensão no relacionamento bilateral, operar em sentido inverso no caso presente e, ao invés de *lock in*, bloquear as referidas reformas.

No plano dos incentivos presentes no ambiente externo, também se pode argumentar pela pouca viabilidade das respectivas estratégias de convergência bilateral

mexicana e argentina. No primeiro caso, a natureza global dos interesses econômicos brasileiros e sua característica de um *global trader* retiram os incentivos positivos, presentes no caso mexicano, de uma eventual, e cada vez menos provável, oferta americana do caminho da integração comercial. Da mesma forma, supostos benefícios decorrentes do *status* de "associado periférico", que aparentemente tem operado como incentivo positivo para a convergência argentina, não parecem ter a mesma funcionalidade para o Brasil.

Já tendo experimentado a condição de "aliado especial" em momento histórico anterior, sua reivindicação pelo Brasil sugere que o *trade off*, no presente, seria distinto daquele aceito pelas elites brasileiras no pós-guerra. Combinadas, reivindicação unilateral brasileira e condição norte-americana de grande potência – que, contrariamente à condição de superpotência, tende a ser mais sensível aos ganhos e perdas relativos nas relações com seus aliados periféricos –, produziriam uma troca excessivamente desbalanceada e dificilmente aceita pelas forças políticas domésticas relevantes. Além de *stakes* mais elevados, a resposta do lado norte-americano dificilmente implicaria um reconhecimento especial do País, destacando-o do conjunto dos demais países latino-americanos, contrapartida importante para a legitimidade do *trade off* pretérito. Neste caso, aquela iria de encontro a dois temas relativamente permanentes na cultura política das elites brasileiras: a aspiração de tornar o País um ator na política mundial e a crença de sua especificidade diante dos demais países da região.

Os aspectos examinados acima fornecem o quadro analítico para a compreensão das particularidades e dilemas da relação com os Estados Unidos, ressaltando-se as vinculações problemáticas entre os âmbitos interno e externo que balizam a condução das relações bilaterais pelos operadores diplomáticos brasileiros.

Finalizando este trabalho, são avaliadas diferentes prescrições, de como avançar na direção de um relacionamento mais positivo com Washington, presentes no interior, do que se denominou anteriormente, comunidade relevante de formuladores da política externa.

A primeira delas prioriza a convergência plena com as posições norte-americanas e uma estratégia eminentemente cooperativa com os EUA. A favor desta posição, está a constatação que a pressão bilateral foi instrumental para a remoção de posturas defensivas, remanescentes da ordem autoritária prévia em temas como meio ambiente e segurança internacional. Da mesma forma, aquela foi funcional para dissolver o peso político de certas coalizões protecionistas, em especial nos setores de informática e farmacêuticos. Contra ela, arrole-se o frágil suporte entre os atores domésticos para posições plenamente convergentes e os riscos políticos quando a dinâmica pressão/convergência envolver, porventura, temas mais sensíveis do que o da propriedade intelectual, como, por exemplo, a questão do monopólio estatal do petróleo. Ademais, mencione-se, também, os riscos inerentes a estratégias cooperativas unilaterais do lado brasileiro, uma vez que, por força do mecanismo de triangulação, essas estão condicionadas às estratégias cooperativas dos demais. Em tempos recentes, aos movimentos cooperativos unilaterais brasileiros, em uma questão específica, seguiu-se a pressão por maior convergência de posições naquele tema particular.

Uma segunda prescrição envolve a ampliação do arco de alianças internacionais, quer na direção dos países da América do Sul, quer na dos "grandes periféricos". A força dessa proposta é encontrar respaldo entre forças políticas significativas no âmbito interno, na medida em que está de acordo com aspirações caras à cultura política das elites. Por outro lado, existe o risco de se jogar todas as fichas na aposta de parcerias que não se realizem no futuro, especialmente, tendo em vista a incógnita no presente do comportamento internacional futuro de dois desses grandes periféricos, Rússia e China. Ademais, pesa contra esta

prescrição o fato de ser eminentemente defensiva, não incluindo em si mesma, elementos específicos do relacionamento com os EUA. Do ponto de vista de sintonia e sustentação política, porém, ela é congruente com as duas abaixo, ainda que não com a anterior.

O mesmo não ocorre, entretanto, com relação às alianças no âmbito sul-americano, passível de ser sintonizada com todas as sugestões em questão. No período recente, esta estratégia provou ser a única a somar recursos políticos para o Brasil no diálogo com os Estados Unidos, seja nos temas econômico-comerciais, seja nos temas de segurança internacional. Neste contexto, as diferenças – não triviais – que atualmente se observa entre o relacionamento brasileiro/norte-americano, por um lado, e o argentino/norte-americano, por outro, não deveriam ser tratadas como lógicas de soma zero, amplamente utilizadas em períodos dominados por disputas pela hegemonia regional.

Uma outra sugestão enfatiza a importância dos vínculos e da teia de interesses intersocietais e seu efeito solvente sobre algumas das questões contenciosas da agenda bilateral. O grande apelo dessa orientação é ser consentânea com a tendência global de erosão da demarcação rígida entre os âmbitos externo e interno e está na linha das preocupações empresariais em "desbilateralizar" as relações com os Estados Unidos. Em especial, tratando-se do contexto norte-americano, é óbvia a pertinência desta sugestão, tendo em vista o pluralismo de interesses e os múltiplos pontos de acesso às arenas de poder, que caracterizam o seu sistema político, bem como a maior porosidade cultural daquela sociedade comparativamente a outros contextos nacionais.

O mérito indiscutível dessa prescrição, porém, é sua ressonância no interior da própria corporação diplomática, que, tradicionalmente colocara as relações com os Estados Unidos no plano das relações entre Estados e não entre grupos de interesse. A ativação dos vínculos intersocietais vai de encontro à prerrogativa, zelosamente defendida pela corporação, de manter o controle na condução da política internacional do País. Para que a teia de interesses entre as respectivas sociedades seja instrumental, no deslocamento das questões contenciosas bilaterais, é necessário que se proceda de fato à descentralização do processo decisório e à delegação de competência a atores subnacionais governamentais e não governamentais.

Finalmente, estão aquelas sugestões, de natureza mais imediata, envolvendo um esforço sistemático de projeção de uma imagem menos estereotipada e mais positiva do País. Neste particular, as ações brasileiras estão aquém das estratégias de comunicação dos demais países latino-americanos, em especial o México que vem utilizando os serviços de firmas especializadas no ramo de relações públicas.[43] Naturalmente, ações de *marketing*, de natureza profissional, exigem orçamentos elevados. Sua efetividade é maior também quando embasada em vínculos intersocietais fortes. Claro está que ações de comunicação mais sistemáticas podem ajudar a corrigir as percepções datadas ou equivocadas dos formadores de opinião norte-americanos. Os problemas de credibilidade do Brasil e a restauração de sua reputação no contexto externo, contudo, não serão resolvidos apenas com estratégias profissionais de *marketing*, mas pela consistência de suas decisões de política econômica e de segurança e, fundamentalmente, pela superação do quadro social deplorável do País.

Os temas externo/interno da erosão da fronteira e das vinculações intersocietais colocam dois problemas para a política externa. Ao transitar do ambiente externo para o

[43] Cf. "A Imagem do Brasil junto aos Formadores de Opinião Norte-Americanos", MSC Estudo de Mercado e Opinião Pública, maio de 1991. A pesquisa constatou entre os formadores de opinião norte-americanos uma percepção datada das políticas e problemas brasileiros, desconsiderando-se eventuais progressos em alguns deles.

interno, os diplomatas correm o risco de perder sua identidade primordial de agentes do Estado brasileiro. Não fora pelas peculiaridades próprias do funcionamento das instituições políticas brasileiras, com escassa diferenciação entre as esferas pública e privada, estatal e governamental, tal movimento seria salutar para a democratização do processo de decisão de política externa, mesmo que com perda da continuidade de suas orientações.

O segundo deles está referido aos possíveis limites, autoimpostos pela corporação diplomática, à ampliação de suas alianças internas. Se as vinculações intersocietais podem ser funcionais aos objetivos de política externa, não basta ampliar as alianças com os segmentos mais internacionalizados no mundo econômico. A convivência com atores internacionalizados no mundo da política também deveria ser buscada, ainda que os últimos, à diferença dos primeiros, possam não compartilhar da mesma linguagem e do mesmo quadro referencial dos diplomatas. O peso das organizações não governamentais na atual administração norte-americana não recomenda, por exemplo, limitações autoimpostas com relação às suas contrapartes nacionais.

Vários dos dilemas nas relações Brasil/Estados Unidos, no presente, extrapolam o âmbito dessa vinculação bilateral. À medida que o País desafia seu passado autoritário, novos padrões de interação entre o Estado e a sociedade brasileira vêm se impondo em todos os espaços da política pública. Ao mesmo tempo – mantendo o enfoque interno/externo, como se procurou no desenvolvimento deste texto –, a possibilidade de diversificar e aprofundar vinculações externas poderá contribuir para o fortalecimento do processo democrático interno. No caso das relações com a nação norte-americana, a desideologização, propiciada, em particular, pelo fim da Guerra Fria, afasta antigos colaboradores e introduz novos participantes interessados no diálogo bilateral. Ainda que permaneça a estrutura assimétrica que condiciona esse relacionamento, a pluralidade de atores e interesses constitui – para ambos os países – um trunfo para a identificação de novas oportunidades de parcerias políticas e econômicas.