

Cadernos do IPRI

Realinhamento, Autonomia e Cooperação Equilibrada: Alternativas do Relacionamento com os EUA

*Maria Regina Soares de Lima
Mônica Hirst*

O Contencioso das Patentes Farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos

Maurício Carvalho Lyrio

Lobistas e Caroneiros: As Restrições Voluntárias às Exportações e a Teoria de Olson sobre a Ação Coletiva

*Francisco Pessanha Cannabrava
Gustavo Baptista Barbosa
Paula Alves de Souza
Rodrigo d'Araujo Gabsch
Unaldo Eugenio Vieira de Souza*

**Caderno do IPRI
nº 16**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos**

Brasília, novembro/1994

**Realinhamento, Autonomia e Cooperação Equilibrada:
Alternativas do Relacionamento com os EUA**

Maria Regina Soares de Lima

Mônica Hirst

**O Contencioso das Patentes Farmacêuticas entre Brasil
e Estados Unidos**

Maurício Carvalho Lyrio

**Lobistas e Caroneiros: As Restrições Voluntárias às Exportações
e a Teoria de Olson sobre a Ação Coletiva**

Francisco Pessanha Cannabrava

Gustavo Baptista Barbosa

Paula Alves de Souza

Rodrigo d'Araujo Gabsch

Unaldo Eugenio Vieira de Souza

Caderno do IPRI

nº 16

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI
Financiadora de Estudos e Projetos**

Brasília, novembro/1994

Nota:

As opiniões contidas nesta edição são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não correspondendo necessariamente à posição oficial do Ministério das Relações Exteriores.

SUMÁRIO

Realinhamento, Autonomia e Cooperação Equilibrada: alternativas do Relacionamento com os EUA
<i>Maria Regina Soares de Lima</i>
<i>Mônica Hirst</i>
O Contencioso das Patentes Farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos
<i>Maurício Carvalho Lyrio</i>
Lobistas e Caroneiros: As Restrições Voluntárias às Exportações e a Teoria de Olson sobre a Ação Coletiva
<i>Francisco Pessanha Cannabrava</i>
<i>Gustavo Baptista Barbosa</i>
<i>Paula Alves de Souza</i>
<i>Rodrigo d'Araújo Gabsch</i>
<i>Unaldo Eugenio Vieira de Souza</i>

REALINHAMENTO, AUTONOMIA E COOPERAÇÃO EQUILIBRADA: ALTERNATIVAS DO RELACIONAMENTO COM OS EUA *

Maria Regina Soares de Lima^{**}
Mônica Hirst^{***}

Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos enfrentam no presente o desafio de inovar e reformular seus respectivos paradigmas de política externa. No caso do último, o fim da Guerra Fria recolocou o dilema entre o isolacionismo ou a liderança internacional.¹ Para o Brasil, ao impacto de mudanças econômicas e políticas globais sobrepôs-se dois desenvolvimentos internos: o esgotamento da estratégia prévia de crescimento econômico e a democratização do regime político.²

Ainda que a necessidade de mudança seja um aspecto comum a ambos, não existe uma situação simétrica entre os dois. A assimetria de atenção e de importância mútua é uma indicação clara das diferenças em jogo. Se as relações com o Brasil têm escassa influência em uma eventual reformulação da política externa norte-americana, as relações com os Estados Unidos, contrariamente, constituem uma variável crucial para a política externa brasileira na atualidade.

Na verdade, a avaliação dos custos crescentes de eventuais divergências entre os dois países tornou-se comum entre os governantes brasileiros, particularmente no âmbito das burocracias econômicas e do Itamaraty. Tal preocupação é consequência de dois fatores, um deles relacionado à natureza estrutural da relação bilateral, e o outro vinculado aos instrumentos de política econômica externa utilizada pelos Estados Unidos. Por um lado, é notório que o Brasil viu diminuído seu poder de barganha *vis-à-vis* os Estados Unidos em função do aumento da interdependência assimétrica entre ambos. Por outro, os interesses econômicos brasileiros foram particularmente afetados pelo uso frequente pelos EUA da barganha coercitiva, em especial em questões comerciais.

Nos últimos anos, as relações Brasil-Estados Unidos experimentaram mudanças consideráveis em função da crescente vinculação entre questões e interesses domésticos e internacionais. Ainda que esta seja uma tendência dominante nas relações internacionais contemporâneas, no Brasil, porém, a profusão e a variedade de vinculações transnacionais entre

* A pesquisa que deu origem a este estudo foi financiada pelo Convênio FUNAG/FINEP. A versão em inglês foi apresentada em conferência patrocinada conjuntamente pelo *Inter-American Dialogue* e pela Embaixada Brasileira em Washington, D.C., 3 de maio de 1994.

** (IUPERJ e IRI/PUC-Rio).

*** (FLACSO, Programa Buenos Aires).

¹ Para o exame dos dilemas atuais da política externa norte-americana, ver, entre outros: "United States Foreign Policy: A New Isolationism?", *International Journal*, Canadian Institute of International Affairs, vol. XLVIII, nº 1, winter 1992-1993; R.J. Art e S. Brown, "US Foreign Policy in the Post-Cold War World: Introduction and Overview", in R.J. Art e S. Brown (eds.), *US Foreign Policy: The Search for a New Role*, N.Y., MacMillan, 1993; e P. Wolfowitz, "Clinton's First Year: Harding or Truman?", *Foreign Affairs*, N.Y., vol. 73, nº 1, January/February, 1994.

² Um extenso debate sobre os atuais dilemas e oportunidades para a política externa brasileira está reproduzido em *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*, MRE, Brasília, 1993. Ver também, Celso Lafer, "Perspectivas e Possibilidades da Inserção Internacional do Brasil", *Política Externa*, São Paulo, vol. 1, nº 3, 1992-93.

organizações e instituições não governamentais foi simultânea ao processo de democratização do regime político. Tal situação gerou um processo peculiar de politização da política externa. Para o Itamaraty, as negociações no âmbito interno com segmentos empresariais, militares, políticos, sindicais, assim como lideranças civis nas áreas de meio ambiente e direitos humanos constituem uma necessidade e desafio permanente nas negociações de diversas questões com os Estados Unidos.³

Ainda que o aumento da interdependência societal possa ampliar a cooperação entre norte-americanos e brasileiros em campos diversos, ela também aumenta a exposição dos interesses brasileiros às pressões governamentais e não governamentais norte-americanas. As vinculações transnacionais entre organizações não governamentais geraram em diversas ocasiões uma nova dinâmica interno-externa na qual questões relativas a políticas de meio ambiente e direitos humanos se tornaram alvos recorrentes. Por outro lado, divergências bilaterais com relação às reformas econômicas estruturais, tecnologia sensível e segurança internacional geraram um perfil diversificado de posições domésticas que, mesmo reconhecendo-se tratar-se de um sinal positivo de pluralismo político no Brasil, produziram uma arena decisória mais conflitiva e complexa para a política externa do país.

Este cenário criou novos constrangimentos nas relações Brasil-EUA. Em primeiro lugar, ainda que as negociações Estado-a-Estado permaneçam cruciais, elas não mais garantem que os compromissos oficiais assumidos serão de fato implementados. As divergências entre o Executivo e o Congresso, que emergiram após a conclusão de negociações bilaterais com relação à legislação brasileira da propriedade intelectual, são ilustrativas de resistências domésticas que o Ministério das Relações Exteriores tem eventualmente de enfrentar. Por outro lado, a perda de autoridade do Executivo após o impedimento de Collor de Mello fortaleceu a resistência de diversos setores políticos e econômicos ao pacote de medidas de reforma no âmbito do qual a formulação de uma agenda positiva com Washington se tornara uma prioridade. No campo econômico, tais medidas contemplavam as reformas estruturais orientadas para o mercado e, no campo político, visavam criar um novo padrão de relações civil-militares para eventualmente contribuir para a consolidação da democracia no país. Diferentemente de outras experiências latino-americanas, no Brasil as relações com os Estados Unidos se tornaram, de certa forma, disfuncionais à implementação de algumas dessas medidas econômicas e políticas.

Eventuais divergências entre Brasil e Estados Unidos foram agravadas também por falsas expectativas e percepções mútuas equivocadas. Da perspectiva norte-americana, a cultura política brasileira é ainda eminentemente estadista e “terceiro-mundista” o que inibiria uma cooperação bilateral positiva. Por outro lado, da perspectiva brasileira, uma das principais dificuldades no relacionamento com Washington tem sido a vinculação entre a política de poder dos EUA e a ponderável base societal da política externa norte-americana, gerando uma agenda bilateral excessivamente intervencionista na visão brasileira.

Ambas as visões revelam quer uma relativa falta de informação das condições prevaletentes no outro país, quer uma percepção equivocada destas condições. Mesmo que a profundidade e extensão das reformas de mercado no Brasil não seja comparável àquelas levadas a cabo no Chile, México e Argentina, ampliou-se os segmentos políticos e econômicos favoráveis a estas reformas. Ainda que não se tenha gerado um novo consenso em torno de uma nova estratégia de desenvolvimento, o modelo “estadista” prévio deu lugar a uma série de

³ A natureza assimétrica da interdependência entre Brasil e Estados Unidos é discutida em Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst, “Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas”, *Cadernos do IPRI* (Edição Especial), Brasília, agosto de 1993.

iniciativas de liberalização e desregulamentação que de fato diminuíram em muito prerrogativas estatais prévias. As resistências, na verdade, se situam antes nos âmbitos Legislativo e de segmentos econômicos, do que propriamente na esfera do Executivo. No que diz respeito à política externa, é verdade que o Itamaraty ainda guarda ponderável grau de autonomia com relação aos interesses societais e de outras agências governamentais. Contudo, o Ministério não dispõe mais do consenso monolítico prévio de seus próprios diplomatas ou do apoio passivo das elites políticas e econômicas no âmbito da sociedade.

Do lado brasileiro, certas expectativas defensivas *vis-à-vis* os EUA também partem de avaliações equivocadas. A natureza fragmentada do sistema político norte-americano deveria ser vista como uma vantagem para o Brasil, particularmente no contexto de crescente interdependência dos dois países. As vinculações transnacionais entre grupos societais e organizações não governamentais podem se tornar veículos importantes para aumentar a convergência e a comunicação Brasil-EUA. As relações Estado-a-Estado muitas vezes oferecem menor número de alternativas de negociação, especialmente quando as divergências ocorrem em contextos de recursos assimétricos de poder.

Para o Brasil, interesses domésticos distintos gerando uma rede diversificada de vinculações externas devem ser percebidos como um ativo político. Por sua vez, para os Estados Unidos, apoiar e incentivar um sistema político aberto e plural em um país das dimensões do Brasil pode ter significado especial.

Em uma ordem internacional em processo acelerado de mudança, a relação entre mercado e democracia alcançou uma dimensão de segurança para os Estados Unidos. A ampla liberalização econômica na região latino-americana legitimou a crença no liberalismo econômico e gerou uma convergência ideológica sem precedentes no hemisfério. Ademais, os regimes democráticos na região passaram a ser percebidos como o meio mais seguro e mais efetivo de conter desenvolvimentos não desejados nos campos de tecnologias sensíveis e segurança, imigração ilegal, tráfico de drogas, degradação ambiental, violação de direitos humanos e injustiça social. Contudo, a combinação entre liberalismo político e econômico está demonstrando ser um resultado único das peculiaridades de cada um dos países na região. A combinação de expectativas norte-americanas com relação a políticas latino-americanas específicas com o respeito ao princípio de não intervenção constitui provavelmente um dos mais desafiantes dilemas das relações interamericanas contemporâneas.

Este trabalho objetiva analisar as relações bilaterais na atualidade, tendo em vista desenvolvimentos recentes nas realidades global e regional, bem como na política doméstica brasileira. Sua hipótese principal é que estas realidades se tornaram mais complexas e menos previsíveis para ambos os países, gerando uma série de desafios que terão de ser absorvidos pela relação diplomática Brasil-Estados Unidos.

A primeira seção aponta os aspectos mais significativos na evolução recente das relações Brasil-EUA, focalizando brevemente as principais questões conflitivas da agenda bilateral. Segue-se uma avaliação resumida das tendências atuais nas relações interamericanas, bem como de seus efeitos sobre o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos. A terceira seção apresenta percepções norte-americanas e posições brasileiras que correntemente influenciam o comportamento de atores governamentais e não governamentais envolvidos nas relações Brasil-EUA. A última seção apresenta, da perspectiva do Brasil, diferentes cenários para a evolução da relação bilateral no futuro próximo.

Sinopse dos Desenvolvimentos Recentes

As relações Brasil-EUA se converteram em um capítulo problemático em um contexto de convergência interamericana sem precedentes. Este fato, contudo, não resultou de uma eventual escalada de episódios conflituos entre os dois países, desenvolvimento perfeitamente normal em relações interdependentes. O que é novo é o realinhamento das políticas econômicas e das políticas externas na direção dos EUA da maioria dos países latino-americanos. Ao contrário da década de 70, quando a postura autônoma do Brasil com relação aos Estados Unidos era considerada como um exemplo a ser seguido, no presente são as iniciativas de política externa dos demais países da região que constroem as posturas brasileiras. Neste contexto, porque o Brasil não seguiu o mesmo movimento de reforma econômica de seus vizinhos, o país acabou se tornando um caso desviante e alvo preferido em um cenário de crescente convergência EUA-América Latina.

Do lado brasileiro, eventuais desconfortos foram particularmente estimulados pela síndrome “muito tarde e muito pouco” que caracterizou a resposta norte-americana naqueles momentos em que o Brasil se moveu em uma direção mais convergente com as demandas norte-americanas. Contudo, as políticas de estabilização e reforma da América Latina geraram um conjunto mais complexo de resultados para uma simples avaliação dicotômica de experiências bem ou malsucedidas. Cada vez mais, problemas de balanço de pagamentos, impactos sociais negativos e recessão econômica têm sido apontados com resultados não desejados, mas possíveis, destas políticas.

As relações bilaterais foram também influenciadas pelos desenvolvimentos políticos recentes no Brasil. Os três últimos governos - José Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco - enfrentaram o mesmo tipo de dificuldade na arena doméstica: a falta de coalizões de apoio interpartidárias para assegurar a coordenação necessária entre o Congresso e o Executivo. Políticas envolvendo tal tipo de articulação encontraram dificuldades de serem implementadas, quer lidando com questões internas, quer com assuntos internacionais. Esta limitação, de resto, ocorrência natural em uma democracia, afetou a capacidade e/ou rapidez de resposta do país com respeito a eventuais compromissos assumidos em negociações internacionais.

Durante o governo Sarney, por duas vezes o Brasil foi objeto de investigação, no âmbito da Seção 301 da legislação comercial norte-americana. Na última oportunidade, sanções comerciais foram efetivamente aplicadas. O esforço do Itamaraty, naquele momento, foi procurar desvincular as questões comerciais contenciosas de outros itens da agenda bilateral, particularmente as negociações da dívida externa. Durante a última fase da administração de José Sarney, o governo deu os primeiros passos para a liberalização de práticas comerciais, ao eliminar barreiras à importação significativas. O impacto positivo deste gesto, porém, foi obscurecido pela moratória da dívida externa e a promulgação da nova Constituição em 1988, vista pelos EUA como excessivamente nacionalista e estadista.

Por ocasião da eleição de Collor de Mello, criou-se uma forte expectativa, em especial nos âmbitos governamentais e empresariais norte-americanos, de que o momento para as reformas orientadas para o mercado finalmente havia chegado no Brasil. O novo governo estava particularmente preocupado com a crescente vulnerabilidade internacional do país, interpretada pela nova administração como consequência da relutância prévia de se pôr em prática um amplo processo de liberalização e desregulamentação da economia. De fato, logo no seu início, a nova administração anunciou um pacote amplo de reformas econômicas, envolvendo abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa. Simultaneamente, o governo pôs em prática uma política bastante cooperativa com os Estados Unidos, que incluía o compromisso de mudar a legislação

de propriedade intelectual, questão bastante sensível na relação bilateral. Mudanças significativas foram introduzidas com relação às áreas militares e de segurança. As iniciativas nestas áreas visavam seja diminuir a influência política dos militares, seja assumir compromissos internacionais sem precedentes no campo da não proliferação. As principais decisões nestas áreas envolveram: a negociação de um acordo de salvaguardas nucleares amplas com a Argentina; a revisão para a entrada em vigor plena do Tratado de Tlatelolco e legislação específica de controle da exportação de armas e tecnologia sensível.⁴

Em pouco tempo, porém, a realidade demonstrou a frágil base doméstica para o conjunto de medidas políticas e econômicas anunciadas pelo novo governo. Não apenas o último não buscou negociar previamente com as elites políticas e econômicas, como Collor de Mello acabou por perder sua base de apoio doméstico, ao transgredir limites éticos básicos da nascente democracia brasileira. Em menos de um ano, as expectativas internacionais favoráveis geradas pela eleição de Collor de Mello foram revertidas. Com relação aos EUA, os motivos de desaponto foram causados em particular pela decisão do novo governo de manter a suspensão do pagamento do serviço da dívida externa aos bancos privados, bem como pela posição do Brasil em não fornecer informações militares-industriais aos EUA durante a Guerra do Golfo.

A resiliência da instabilidade macroeconômica e a reputação nacionalista do novo Presidente reativaram as preocupações dos funcionários de governo norte-americanos. Pouco crédito foi atribuído ao fato de que o regime democrático havia sobrevivido ao trauma político do impedimento do primeiro presidente eleito depois de 21 anos de governo autoritário. No Brasil, assim que os efeitos pós-*impeachment* se diluíram, dilemas decisórios e uma agenda política doméstica sobrecarregada se tornaram um traço permanente da administração Itamar Franco. Enfrentando sua própria crise de credibilidade, com o escândalo do orçamento, o Congresso manteve, porém, seu protagonismo prévio no processo decisório de todas as questões relevantes da agenda nacional.

Ao final do governo Itamar Franco, à implementação do plano de estabilização da economia sobrepôs-se o processo de crescente politização gerado pela campanha presidencial de 1994. Simultaneamente, observou-se a tentativa de articular o novo plano econômico à melhoria das relações com os Estados Unidos. A ameaça de uma segunda imposição de sanções contra as exportações brasileiras, na dependência dos resultados da investigação sobre a legislação brasileira de propriedade intelectual, no âmbito da *Special 301*, mobilizou o governo brasileiro e especialmente o Itamaraty para uma solução negociada. Posteriormente, a escolha de um consórcio norte-americano para fornecer os equipamentos ao projeto Sivan na Amazônia foi também um passo nesta direção. Ainda que enfrentando certo ceticismo por parte de círculos oficiais norte-americanos, o governo Itamar Franco conseguiu levar a bom termo duas importantes negociações econômicas com os Estados Unidos: a decisão do USTR de suspender as investigações com relação à propriedade intelectual e a conclusão de um plano Brady com os credores privados norte-americanos.

Não há dúvida que as divergências entre Brasil e Estados Unidos nos últimos anos acompanharam o processo de complexificação crescente das relações bilaterais. As quatro questões em que este processo foi particularmente visível foram: comércio, segurança, direitos humanos e meio ambiente. Enquanto nas questões de comércio e de segurança as divergências se concentraram fortemente no plano das relações intergovernamentais, direitos humanos e meio

⁴ Uma avaliação global da política externa de Collor de Mello está em Ademar Seabra da Cruz Júnior, Antonio Ricardo F. Cavalcante e Luiz Pedone, "Brazil's Foreign Policy under Collor", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, University of Miami, vol. 35, nº 1, 1993.

ambiente envolvem a participação ativa de atores não governamentais de ambos os países. A seguir, estas quatro questões são examinadas de forma resumida, objetivando indicar como as vinculações externo-interno em ambos os países influenciam as práticas diplomáticas bilaterais. É importante ressaltar que as questões selecionadas envolvem um conjunto diversificado de atores, interesses, canais políticos e arenas decisórias. Esta realidade implica uma dinâmica complexa na qual não necessariamente os atores governamentais norte-americanos e brasileiros detêm completo controle sobre o conteúdo e direção da agenda bilateral.

Questões Comerciais

Nos últimos anos, episódios de “barganha coercitiva” se tornaram bastante frequentes nas relações comerciais entre os dois países.⁵ Como é sabido, a ampla utilização da barganha coercitiva em negociações comerciais não tem focalizado exclusivamente as práticas comerciais brasileiras.⁶ Na verdade, esta prática dos EUA representa a “face dura” do “liberalismo fragmentado” norte-americano, que consistindo “em uma curiosa mistura de abertura e fechamento, cooperação em Genebra e coerção em Washington”, se tornou um aspecto comum da política comercial internacional dos EUA.⁷ É o tamanho considerável e a abertura relativa do mercado americano, combinados com o poder do Congresso na política comercial que permite ao Executivo fazer uso da barganha coercitiva nas negociações bilaterais.

Com a imposição de sanções às exportações brasileiras em 1988, tornou-se amplamente difundida no Brasil a crença que o país havia se transformado em alvo preferencial da política comercial norte-americana. Desta forma, a escolha do país foi interpretada como uma consequência da reação de Washington a diversos fatores, tais como: os saldos positivos do Brasil na balança comercial bilateral; a importância do mercado doméstico brasileiro para os produtos norte-americanos com significativo conteúdo de propriedade intelectual; a oposição brasileira prévia, em aliança com a Índia, a inclusão da propriedade intelectual nas negociações da Rodada Uruguai, e, finalmente, a falta de poder de retaliação do Brasil em um conflito comercial com os Estados Unidos. Acreditava-se também que a pressão norte-americana sobre o Brasil teria “propósitos pedagógicos” *vis-à-vis* outros países do Terceiro Mundo mais resistentes à agenda econômica liberal dos Estados Unidos. Assim sendo, a decisão do USTR, no início de 1994, de suspender a investigação com relação à legislação brasileira de propriedade intelectual,

⁵ Em 1985, a política de informática brasileira foi escolhida para investigação sob a Seção 301 da legislação comercial norte-americana. Em 1987, uma segunda investigação no âmbito da Seção 301 foi iniciada contra o Brasil, com relação à proteção da propriedade intelectual de produtos e processos farmacêuticos, iniciada por requisição da US Pharmaceutical Manufacturers Association. Em 1988, sanções comerciais foram impostas a exportações brasileiras para os Estados Unidos. Em 1989, restrições quantitativas às importações brasileiras foram identificadas para investigação prioritária sob a Super-301. Em abril de 1991, o Brasil foi incluído na “*priority watch list*” elaborada pelo USTR e, posteriormente, em abril de 1993, classificado como “*priority country*” por falta de proteção adequada à propriedade intelectual. As investigações relativas à legislação brasileira na matéria foram iniciadas logo em seguida. Em fevereiro de 1994, o USTR suspendeu a investigação sem impor sanções retaliatórias.

⁶ A legislação comercial norte-americana, em particular, os novos procedimentos da Seção 301, sanciona o uso da barganha coercitiva nas negociações de comércio bilaterais. Assim, os EUA ameaçam com sanções comerciais no início da negociação e a barganha posterior se centra no tamanho das concessões do parceiro comercial. Para estudos de casos de episódios de barganha coercitiva, ver: Peter B. Evans, Harold K. Jacobson e Robert P. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley, University of California Press, 1993; e Leonard J. Schoppa “Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in some Cases but Not in Others”, *International Organization*, vol. 47, Summer 1993.

⁷ John S. Odell, “Politics of Access to U.S. Industrial Markets: Fragmenting Liberalism in the 1980s”, *Ensaio* 2, Departamento de Economia, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 1990.

acompanhada da retirada do país da relação de *Priority Foreign Country*, sob a égide da *Special 301*, foi considerada um feito diplomático considerável pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Na verdade, os Estados Unidos têm sido bem-sucedidos no uso da diplomacia coercitiva com o Brasil, obtendo mudanças e compromissos que, de outra forma, muito provavelmente não ocorreriam. Contudo, a variável crucial nessas negociações é a capacidade do Executivo norte-americano de “ratificar” as ameaças de sanção feitas a seus parceiros comerciais, i.e., de obter apoio doméstico adequado para implementar as sanções propostas. Este apoio variou nas duas principais disputas com o Brasil. No caso da informática, a indústria de computadores norte-americana estava dividida no início das negociações. Somente na etapa final do processo contra o Brasil é que as grandes empresas do setor passaram a apoiar medidas punitivas, obtendo concessões significativas do Brasil. No caso da propriedade intelectual, ao contrário, a indústria farmacêutica norte-americana exibiu significativa coesão durante todo o processo. Ademais, a coalizão favorável à proteção da propriedade intelectual era ponderável incluindo também a burocracia governamental, o Congresso, o setor empresarial, a imprensa e a comunidade acadêmica.⁸

Do lado do Brasil, o instrumento crucial de resistência às pressões bilaterais é a formação de alianças transnacionais com setores políticos e econômicos nos Estados Unidos. Este tipo de vinculação foi importante para os resultados finais positivos nas negociações a respeito da informática e da propriedade intelectual. Por outro lado, aumentaram os custos políticos domésticos para o Executivo em implementar compromissos assumidos previamente na negociação bilateral, tendo em vista as consequências distributivas internas destas mesmas negociações. Assim sendo, a democratização do processo decisório e o aumento do número de participantes domésticos tende a ampliar as divergências políticas, bem como os riscos de decisões paramétricas, gerando um processo de negociação externa extremamente complexo e demorado.

Contudo, episódios de barganha coercitiva deverão ser recorrentes na relação bilateral, uma vez que estão fortemente inseridos na cultura e práticas políticas que informam as negociações comerciais dos Estados Unidos. Da perspectiva brasileira, a principal preocupação é que após a questão da propriedade intelectual, os EUA possam revigorar a pressão sobre as questões do monopólio nas telecomunicações e da política de compras governamentais, assim como introduzir “novas” questões na agenda bilateral, tais como padrões trabalhistas e proteção ambiental.

Contudo, a diplomacia comercial coercitiva também tem custos para os EUA em termos de seus objetivos de política externa e do potencial de contrarretaliação de seus parceiros. Na verdade, os casos de implementação, na prática, de sanções, no âmbito da Seção 301, têm sido em número menor do que aqueles em que as sanções não foram utilizadas. Para um país como o Brasil, com baixo poder de contrarretaliação, resta a estratégia de ativar alianças transnacionais com os Estados Unidos, uma estratégia que, em última análise, depende do aumento da interdependência econômica entre os dois países.

⁸ Ver, John S. Odell, “International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community and the United States, 1985-1987”, in Evans, Jacobson e Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, *op. cit.* Para a questão da propriedade intelectual, ver Maria Helena Tachinardi, *A Guerra das Patentes: O Conflito Brasil x EUA sobre Propriedade Intelectual*, São Paulo, Paz e Terra, 1993; e Maurício Carvalho Lyrio, “O Contencioso das Patentes Farmacêuticas e as Relações entre Brasil e Estados Unidos”, tese de Mestrado em Relações Internacionais, IRI/PUC-Rio, agosto de 1994.

Questões de Segurança

Esta é área mais delicada do relacionamento em que mudanças no padrão das relações civil-militares, em decorrência da transição política do regime, interagem com desenvolvimentos recentes no plano internacional, em especial o fim da Guerra Fria e as novas posturas de segurança dos EUA. Os efeitos desta vinculação na política internacional do país se revelaram durante a Guerra do Golfo, quando o Brasil assumiu uma posição cautelosa com relação à política de segurança internacional dos EUA - ainda que o governo não tenha enviado tropas ao Golfo Pérsico, apoiou os EUA no Conselho de Segurança da ONU.

O Brasil tem-se mostrado relutante em aderir à concepção norte-americana de segurança internacional, na qual a identificação de interesses e ameaças globais tende a minimizar conceitos clássicos de soberania nacional. A resistência das autoridades brasileiras concentra-se no princípio do tratamento das questões de segurança de uma perspectiva global, exclusivamente. O Brasil também tem se oposto à inclusão de outras dimensões, tais como segurança doméstica, questões econômicas, sociais e ambientais na agenda de segurança global.⁹ Isto tem levado o país a assumir posições distintas da dos EUA nas arenas multilaterais, espaços que, cada vez mais, têm sido vistos por Washington como arenas cruciais de política externa. Um exemplo desta diferença é a oposição do Brasil à ideia de se ampliar as prerrogativas da OEA em questões de segurança, defendida pelos EUA e outros países latino-americanos.

Uma área de fricção importante tem sido o campo das “tecnologias sensíveis”, ou aquelas consideradas como de uso duplo: industrial e militar. Ainda que as diferenças bilaterais nesta área datem de um longo tempo, desenvolvimentos internacionais recentes adicionaram novos elementos nas negociações dos regimes internacionais de controle destas tecnologias. O desaparecimento do sistema bipolar ampliou o consenso mundial com relação aos benefícios dos regimes de não proliferação, aumentando, concomitantemente, a legitimidade da diplomacia de não proliferação dos EUA.

Na América Latina, o renascimento da pressão norte-americana para a adesão dos países da região ao TNP e ao MTCR tornou-se uma questão da agenda intrarregional, ao risco, inclusive, de se minimizar a importância de medidas de confiança mútua, recentemente introduzidas no âmbito regional, como o Acordo Nuclear Quadripartite, a adesão plena ao Tratado de Tlatelolco e o Compromisso de Mendoza.¹⁰ Enquanto a Argentina pôs em prática uma política de aceitação total às concepções norte-americanas de não proliferação, o Brasil tem insistido no direito de desenvolver certos programas no campo das tecnologias sensíveis, considerados indesejáveis em círculos oficiais norte-americanos.

Deve ser ressaltado que a posição brasileira não reflete um consenso doméstico pleno. Existem diferenças significativas entre e dentro dos setores diplomático, militar e político-partidário. Ainda que se observe relativa unanimidade com relação às tecnologias sensíveis como prioridade nacional, não existe consenso de que estas devam ser utilizadas eminentemente para fins civil-industriais. Se a maioria dos diplomatas está convencida que o Brasil deve flexibilizar suas posições *vis-à-vis* os regimes internacionais de não proliferação, setores militares e determinados partidos políticos (particularmente o PDT e segmentos do PT) têm insistido na

⁹ É vasta a literatura sobre os conceitos de segurança internacional pós-Guerra Fria. Para um exame compreensivo do assunto, ver Barry Buzan, *People, States and Fear*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.

¹⁰ O Acordo de Salvaguardas foi assinado pela Argentina e Brasil em novembro de 1990 e aprovado pela Agência Internacional de Energia Atômica em dezembro de 1991. Este foi concebido como um acordo de salvaguardas nucleares quadripartite que inclui um sistema *full-scope* de salvaguardas nucleares - Sistema de Cálculo e Controle Comum (CCCS) - e é administrado conjuntamente por um comitê bilateral permanente, ABACC e a AIEA.

manutenção de programas independentes de capacitação nacional destas tecnologias. Estas diferenças explicam a demora do Congresso na aprovação do Acordo Quadripartite, da versão revista do Tratado de Tlatelolco, assim como da legislação destinada a criar um sistema de controle de tecnologias sensíveis e exportações militares. No mesmo contexto, negociações domésticas, conduzidas pelo Itamaraty, foram levadas a cabo para aprovar a decisão da participação brasileira no MTCR.

As posturas dos militares não são somente motivadas por uma resistência à plena aceitação da diplomacia norte-americana de não proliferação, mas estão também relacionadas a uma preocupação mais ampla com respeito à presença militar dos EUA na América do Sul. O aumento das operações militares norte-americanas, as atividades de controle das drogas e as bases de operação de radares acabaram por gerar uma crescente preocupação entre setores militares brasileiros. Sensibilidade mais aguçada quando estas iniciativas são interpretadas pelos militares como derivações das novas concepções de segurança, nas quais o meio ambiente, e mais especificamente a região Amazônica são consideradas como questões a serem incluídas na agenda de segurança global.

Direitos Humanos

Há alguns anos que o Brasil não tem sido alvo de acusações de violação de direitos humanos por razões políticas. O retorno da democracia permitiu ao país ratificar a Convenção da ONU contra tortura, assim como a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos.

Não é recente a preocupação norte-americana com relação a violações dos direitos humanos na América Latina. Depois de doze anos de apatia oficial devido à permanência dos Republicanos no poder, a questão dos direitos humanos readquiriu o *status* de prioridade de política externa. Contudo, a preocupação com este problema nos Estados Unidos e, particularmente, entre as ONGs, modificou-se do ponto de vista de formato e substância. Em função do ativismo destas organizações, o foco das atenções sobre violações dos direitos humanos no Brasil agora envolve: violência rural e urbana; mecanismos judiciais insuficientes para o cumprimento de legislação e códigos trabalhistas e criminais, e controle efetivo sobre o abuso de autoridade, principalmente policial.

Contudo, a atual administração norte-americana tem sido cautelosa, evitando sua inclusão explícita na agenda das relações Estado-a-Estado. Condenações públicas tendem a ser evitadas para não provocar reações negativas por parte do governo brasileiro, tendo em vista sensibilidades remanescentes do período Carter, quando a questão atingiu grande densidade política. Esta diplomacia privada, *quiet diplomacy*, tem sido objeto de críticas das ONGs norte-americanas que prefeririam um estilo diplomático mais ativista.

Seja como for, a presença dos direitos humanos nas relações Brasil-Estados Unidos é uma consequência da intensa e extensa interação de atores não governamentais de ambos os países. Em torno da questão dos direitos humanos constitui-se uma rede de contatos envolvendo não apenas as ONGs brasileiras e norte-americanas, mas membros do Congresso dos EUA, bem como no Brasil, advogados, juízes, acadêmicos, jornalistas e ativistas de direitos civis. Ainda que determinadas questões envolvendo violências com crianças e meninos de rua recebam ampla cobertura jornalística nos EUA, em geral, as questões ambientais tendem a ser mais proeminentes no debate público e na cobertura da mídia. Por esta razão, as ONGs norte-americanas geralmente operam em estreita colaboração com suas contrapartes brasileiras e seguem a agenda de direitos humanos das ONGs brasileiras. Por outro lado, ainda que a preocupação nos EUA seja mais limitada, comparativamente àquela dedicada ao meio ambiente,

o Brasil recebe atenção por ser considerado o pior caso na América Latina de violação de direitos humanos causada por violência policial.

Cabe mencionar que as ONGs brasileiras foram bastante influenciadas pelas ONGs norte-americanas com relação aos métodos de *lobby* e ação política. Como consequência, as primeiras tornaram-se menos ideológicas e mais pragmáticas, procurando influenciar o debate nacional e a formulação de políticas públicas, por meio da interação com a imprensa, o Congresso e determinadas agências governamentais. Um exemplo nesta direção foi a preparação conjunta Itamaraty e ONGs para a participação brasileira na conferência internacional de Viena de direitos humanos.

As ONGs brasileiras gradativamente abandonaram percepções preconceituosas com relação aos EUA, estabelecendo uma nítida diferença entre interesses governamentais e societários na formulação da política externa de direitos humanos daquele país. Na verdade, as ONGs brasileiras acabaram se tornando o segmento mais internacionalizado dos setores progressistas brasileiros. A maioria destas organizações considera o problema dos direitos humanos uma questão global e não apenas nacional. Desta forma, estas organizações tendem a apoiar o uso de condicionalidades por agências internacionais de crédito e financiamento, e mesmo por governos de outros países, quando estas são utilizadas para a defesa dos direitos humanos. Daí, também, a convivência muitas vezes difícil com organizações estatais, como o Itamaraty, cuja identidade profissional está construída com base em princípios de soberania e não intervenção.

A Questão do Meio Ambiente

O Brasil tem sido o país latino-americano que maior interesse tem despertado nos Estados Unidos no que diz respeito à questão ambiental, seja pela extensão de suas florestas, seja pelo nível de tensão político-social observado na região Amazônica. Além disso, o governo passou a incluir, desde 1990, o tema ecológico em sua agenda internacional, substituindo uma postura passiva e defensiva por uma política ativa e criativa.

Essa decisão pôde ser ainda mais aprofundada a partir de duas iniciativas: o desempenho do governo brasileiro durante a ECO 92 e a criação do Ministério de Meio Ambiente e Assuntos Amazônicos em meados de 1993. No primeiro caso, o Brasil assumiu uma posição líder no debate internacional, defendendo a necessidade de que as bandeiras ambientalistas estejam comprometidas com a problemática do desenvolvimento econômico. Já no segundo, apesar do mérito da inauguração de um novo campo de políticas públicas, são ainda insuficientes os recursos de que dispõe o Estado brasileiro para lidar com os problemas sociais e a turbulência política nas regiões mais “visadas” pelas organizações ambientalistas.

No âmbito das relações Brasil-Estados Unidos, o tema vem sendo manejado fundamentalmente por organizações não governamentais e por alguns movimentos sociais. Como se sabe, nos Estados Unidos estas organizações se transformaram em atores com projeção significativa na formulação e execução da política ambiental deste país. Estas organizações têm revelado extraordinária capacidade de influenciar a opinião pública norte-americana, obtendo, ao mesmo tempo, a inclusão da proteção ambiental como item prioritário da agenda da política externa norte-americana. Um dos principais canais de pressão utilizados pelas ONGs nos Estados Unidos tem sido a atuação de seu governo seja nas organizações multilaterais de crédito, seja em negociações econômico-comerciais bilaterais. Vale mencionar que a atual administração tem-se mostrado particularmente receptiva neste sentido.

Inegavelmente o Brasil tornou-se um alvo destacado das ONGs de meio ambiente norte-americanas. Partindo da ideia de que os Estados Unidos, juntamente com alguns países

européus, devem assumir uma “liderança ecológica mundial”, estas organizações percebem a região amazônica e a realidade indígena brasileira como veículos extremamente efetivos para um trabalho de conscientização ecológica junto às suas próprias sociedades. Como consequência de concepções desta natureza, vale salientar a formulação de conceitos tais como o de “comunidade ambiental” ou “povos da floresta”, que partem do suposto de que a política ambiental pertence ao domínio societal - e não estatal.

No âmbito oficial brasileiro, o impacto de posturas desse tipo vem sendo bastante negativo. Como já mencionado, o fato de que seu alvo principal corresponda ao calcanhar de aquiles da agenda de segurança nacional gera uma sensibilidade especial em certos meios políticos e governamentais. Para alguns segmentos das forças armadas brasileiras, tais interpretações são consideradas ameaças à soberania do país, cujo enfrentamento passa pela militarização dos temas amazônicos. É neste contexto que o Itamaraty observa apreensivo a crescente rede de vinculações entre ONGs locais e internacionais. Ao mesmo tempo em que trata de evitar uma eventual militarização da agenda amazônico-ambiental, este Ministério resiste à ideia de que esta seja uma problemática que deva envolver exclusivamente interesses de natureza societal.

O Âmbito Interamericano

É quase impossível, na atualidade, dissociar as dificuldades enfrentadas pelas relações Brasil-Estados Unidos do contexto mais amplo das relações interamericanas. Estas últimas têm experimentado uma série de transformações ocasionadas tanto por novos condicionantes internacionais, como por importantes mudanças políticas e econômicas em curso nos países da região. É neste quadro, que se observa movimento ascendente de expectativas positivas, de norte a sul do Continente, resultante de um notável entusiasmo nos meios político e governamental diante do novo marco de convergências que identificam com os Estados Unidos.

No caso do último, a nova realidade está diretamente vinculada a sua atual estratégia econômica externa, que busca sintonizar a participação em processos de regionalização à diplomacia no âmbito multilateral, particularmente no GATT. O passo mais importante nesta direção foi o NAFTA, que, apesar de ter entrado em vigência apenas recentemente, tem causado um impacto político considerável em toda a região. É particularmente significativo o nível de atenção dos países latino-americanos à variada - e muitas vezes não coordenada - sinalização emitida pelo Executivo e pelo Legislativo norte-americanos com referência à eventualidade que novos acordos de livre comércio possam vir a ser negociados.

Depois de uma primeira etapa de identificação plena com as premissas econômico-comerciais da administração anterior, o governo Clinton vem enfatizando a importância de temas políticos em sua agenda latino-americana.¹¹ A principal inovação Democrata foi a inclusão do tema ambiental e da legislação trabalhista como áreas obrigatoriamente vinculadas às negociações comerciais. Ao mesmo tempo, a defesa de práticas e instituições democráticas além de ser considerada um interesse prioritário passou a envolver uma lista abrangente de requisitos na qual se incluem: relações civil-militares, políticas de segurança doméstica e internacional, proteção aos direitos humanos, e transparência administrativa (*governmental accountability*).

¹¹ Para diferentes visões da política latino-americana pós-Guerra Fria dos Estados Unidos, ver Richard J. Bloomfield e Gregory F. Treverton (eds.), *Alternatives to Intervention: A New US - Latin American Security Relationship*, Boulder, Lynne Rienner, 1990; Douglas W. Payne; Mark Falcoff e Susan Kaufman Purcell, *US-Latin American Policy After the Cold War*, New York, Americas Society, 1991; e Abraham F. Lowenthal e Gregory F. Treverton (eds.), *Latin America in a New World*, Boulder, Westview Press, 1994.

Estas questões passaram a se fazer presentes nos planos bilateral e multilateral com um forte impacto no processo de revitalização política e funcional da Organização dos Estados Americanos.¹²

A reunião de Cúpula Hemisférica, programada para dezembro próximo em Miami, constituirá certamente uma primeira oportunidade para articular o conjunto de questões mencionado. A expectativa é que nessa ocasião a atual administração norte-americana trace o marco de sua política para a região, com base em interesses econômico-comerciais convergentes e em valores políticos compartilhados.

Nos Estados Unidos os temas presentes na agenda interamericana correspondem tanto a preocupações oficiais, como a interesses de atores não governamentais. Seguindo uma tendência já observada em outros períodos de administração Democrata, a América Latina volta a ser identificada como um alvo fácil para absorver as pressões do Legislativo e das ONGs, especialmente quando estas dizem respeito a problemas de meio ambiente, direitos humanos e não proliferação. Da mesma forma, vale destacar que - mantendo outra tradição norte-americana, mais consensual ainda - a região representa uma área de baixo interesse estratégico para os Estados Unidos.¹³ Mais que nunca, a região é visualizada como uma esfera de influência segura e não problemática, com forte vocação para converter-se em uma “comunidade de democracias baseadas em economias de mercado”.

De uma ótica latino-americana, a convergência política e econômica recente com os Estados Unidos não tem necessariamente favorecido a cooperação intrarregional. Muito pelo contrário, as coincidências com Washington geraram novos focos de tensão, especialmente entre os três grandes: Argentina, Brasil e México. Tanto a controvérsia gerada no âmbito da ALADI, com respeito à permanência do México neste organismo após sua adesão ao NAFTA, como as diferenças de política externa entre a Argentina e o Brasil são claros exemplos neste sentido. De fato, até o momento, tem sido difícil transformar o novo marco de coincidências entre o Norte e o Sul do hemisfério em um estímulo para a construção de uma agenda de interesses comuns em nível regional.

Talvez o resultado mais visível dessa harmonia frágil é a triangulação problemática Estados Unidos-Brasil-Argentina, uma dinâmica custosa para os três países, com efeitos particularmente negativos para o relacionamento argentino-brasileiro. Por um lado, a estratégia argentina de via dupla, implicando o aprofundamento simultâneo das vinculações com os Estados Unidos e com o Brasil, está atingindo seu ponto de saturação. Pouco a pouco, tendem a ser maiores os custos decorrentes da tensão gerada entre o Palácio San Martín e o Itamaraty, do que os benefícios obtidos pela convergência com Washington. Por outro, começa a ganhar novo impulso no Brasil a ideia de que uma aproximação com a Argentina não deve necessariamente excluir a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos. Finalmente, nos círculos oficiais norte-americanos se expande a ideia de que se deva lograr um ponto de equilíbrio, no qual os bons termos com a Argentina não devem obstruir a melhoria das relações com o Brasil.

Contudo, para desativar esta triangulação não bastam decisões pontuais e unilaterais de política externa. Estão em jogo distintas percepções e posições com relação ao papel a ser desempenhado pela América Latina em face dos interesses globais dos Estados Unidos. A

¹² Ver, Heraldo Muñoz, *The Future of the Organization of American States*, N.Y., The Twentieth Century Fund Press, 1993.

¹³ A falta de importância da região é revelada claramente na declaração oficial do Presidente norte-americano, “*Clinton Administration Statements about Foreign Policy Philosophy and Goals*” na qual os países latino-americanos só são mencionados para legitimar preocupações norte-americanas globais.

Argentina, por se mostrar mais inclinada a endossar a tese da consolidação de uma ordem unipolar, tem optado por uma estratégia de *building blocks* tanto no campo econômico-comercial, como no de segurança internacional. De acordo com esta perspectiva, o MERCOSUL é percebido como um passo para se chegar ao NAFTA, e o Acordo Nuclear Quadripartite como um movimento em direção à adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Já no caso do Brasil, tornou-se mais importante apostar na construção de uma ordem multipolar na qual esquemas regionais e sub-regionais possam projetar seus interesses de forma mais autônoma. Neste caso, o passo seguinte ao MERCOSUL seria a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e os compromissos de não proliferação estariam assegurados pelo Acordo Nuclear Quadripartite e a plena vigência do Tratado de Tlatelolco, prescindindo-se da adesão ao TNP.

Na atualidade, um conjunto de incertezas nas relações dos Estados Unidos com a América Latina pode inevitavelmente afetar seu relacionamento com o Brasil. As expectativas geradas pelo anúncio de uma reunião de Cúpula não devem se dissociar dos desdobramentos políticos norte-americanos recentes, em especial a crise de credibilidade da política externa do governo Clinton. O último capítulo desta crise envolveu os problemas do Haiti e de Cuba - temas que geraram importantes diferenças no âmbito interamericano. Neste contexto, corre-se o risco que a reunião em Miami sofra um processo de esvaziamento prévio, somando-se à lista de iniciativas internacionais frustradas e/ou ambíguas da atual administração.

Para os países latino-americanos, porém, tal resultado significaria a perda de uma oportunidade crucial para o esclarecimento de determinados aspectos da agenda hemisférica, especialmente no campo econômico-comercial. De fato, a reunião de Miami poderia servir para que fossem definidas para a região as regras do jogo das negociações pós-NAFTA. Até o momento, este acordo trouxe mais custos políticos do que benéficos econômicos para a América Latina. Este desequilíbrio se tornará ainda mais problemático se a reunião terminar se prestando apenas ao fortalecimento de um “intervencionismo pró-democrático” dos Estados Unidos.

Os aspectos indicados poderão afetar tanto as relações do Brasil com os Estados Unidos, como com os demais países latino-americanos. Apesar do risco de assumir posições mais destoantes, o governo brasileiro poderá optar por reforçar suas tradicionais posturas internacionais anti-intervencionistas e favoráveis à melhoria das condições de desenvolvimento econômico. Esta preferência não dependerá apenas das opções políticas norte-americanas, mas também da evolução do quadro doméstico brasileiro.

Percepções e Posições

Quando se comparam percepções e posições nos Estados Unidos e no Brasil fica bastante evidente o caráter assimétrico deste relacionamento. Enquanto no âmbito norte-americano, o Brasil constitui uma preocupação para um círculo limitado de atores, no caso do último, o tema das relações com os Estados Unidos pode ser motivo de uma extensa politização doméstica.¹⁴ Tal contraste sugere uma distinção importante a ser explorada nesta seção. Enquanto nos Estados Unidos as relações com o Brasil são influenciadas por *percepções* -

¹⁴ As percepções nos EUA e as posições no Brasil apresentadas nesta seção foram recolhidas em pesquisa de campo realizada pelas autoras. As entrevistas no Brasil foram feitas em maio de 1993, em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, com certo número de diplomatas, altos administradores federais, militares, políticos, empresários, acadêmicos e representantes de ONGs. As entrevistas nos Estados Unidos ocorreram em dezembro de 1993, em Washington D.C. e Nova York, incluindo um grupo selecionado de diplomatas norte-americanos, membros do Executivo, assessores do Congresso, acadêmicos, representantes de ONGs e diplomatas brasileiros servindo nos Estados Unidos.

entendidas como o conjunto de informações, corretas ou incorretas, que os atores possuem sobre outras realidades -, no Brasil este relacionamento vem a ser determinado por *posições* - que combinam percepções com as prescrições de como se deve agir diante de determinadas circunstâncias.

Não se trata necessariamente de atribuir um papel determinante às percepções e posições observadas em ambos os países nos diversos campos em que se dá este relacionamento. Entretanto, deve-se reconhecer sua crescente importância como uma variável que influencia o comportamento de atores governamentais e não governamentais envolvidos nas relações Brasil-Estados Unidos. Vale mencionar também que, mesmo quando as percepções estão baseadas em dados factualmente errados e, portanto, não refletem realidades objetivas, elas podem converter-se em poderosos elementos simbólicos com inevitável impacto político.¹⁵ Se bem é correta a ideia de que as divergências bilaterais foram fruto de uma escalada concreta de interesses contrapostos, também é verdadeira a suposição de que aspectos atitudinais, comportamentais e culturais passaram a influenciar crescentemente os representantes governamentais brasileiros e norte-americanos em suas negociações bilaterais.

Curiosamente, ainda é comum em ambos os lados, a positividade atribuída à noção de um *relacionamento*, significando uma vinculação mais profunda e permanente do que apenas um conjunto de interesses econômicos e políticos, desvinculados e eventuais. Esta coincidência não implica, entretanto, a existência de percepções e posições homogêneas nos âmbitos governamentais e não governamentais em ambos os países. No caso do Brasil, em especial, as posições *vis-à-vis* os Estados Unidos podem variar consideravelmente, conduzindo a um leque diversificado de prescrições políticas.

As Percepções nos Estados Unidos

Nos últimos anos, a imagem do Brasil junto a diversos segmentos governamentais e não governamentais norte-americanos tornou-se crescentemente negativa. A partir de uma avaliação crítica do relacionamento bilateral, produziu-se uma imagem deteriorada quase sempre explicada pelas próprias condições da realidade brasileira. Ao mesmo tempo, em alguns casos, a percepção é que a principal fonte de diferenças entre os dois países tem sido o gradativo distanciamento político e econômico entre ambos, nos últimos anos.

De uma visão mais extrema, as dificuldades diagnosticadas no diálogo Brasil-Estados Unidos são vistas como consequência da própria ausência de relações entre os dois países. Para aqueles cuja argumentação é mais ponderada, o problema maior é a falta de entendimento com relação aos interesses e expectativas do Brasil neste relacionamento. Em qualquer um dos casos, seja pela falta de comunicação, seja pelas visões de mundo não convergentes, aparece a noção de uma “parceria frustrada”. Representantes do governo norte-americano manifestam ainda certa perplexidade em face do que identificam como um sentimento de hostilidade existente em alguns segmentos diplomáticos e militares brasileiros. Muitas vezes, esta perplexidade é acompanhada de uma manifestação de incompreensão quanto à “resistência” do Brasil em seguir o exemplo de outros países latino-americanos nos campos da segurança internacional e das políticas de estabilização econômica.

¹⁵ A análise do papel das percepções, corretas e incorretas, na política internacional é uma área bem desenvolvida nos estudos de relações internacionais. Veja, por exemplo, Robert Jervis, *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, New Jersey, Princeton University Press, 1976.

Na percepção norte-americana, os custos políticos de uma relação difícil com o Brasil seriam mais significativos que os econômicos. Um aspecto do comportamento internacional do país negativamente avaliado é a tendência do Brasil em superestimar seu poder de pressão e seus recursos de poder no sistema internacional, em particular junto aos Estados Unidos. Por isso mesmo é criticada a estratégia brasileira de evitar sistematicamente iniciar determinadas negociações para, da perspectiva norte-americana, não ser obrigado a fazer concessões, exemplificando-se com a posição brasileira perante o NAFTA e o Acordo 4+1. Nesta mesma linha, considera-se a iniciativa do Brasil de criar uma área de livre comércio na América do Sul, paralelamente ao MERCOSUL, uma reação despropositada.

Outro alvo das críticas norte-americanas é o “empenho” do Brasil em interferir no diálogo político e econômico da Argentina com os Estados Unidos. Prevalece uma avaliação positiva da política argentina de alinhamento a Washington, observando-se uma grande satisfação de que este país aprendeu a dizer aquilo que os Estados Unidos gostam de escutar. No campo econômico, são destacadas: a nova legislação para investimentos estrangeiros, as medidas de privatização e a abertura comercial. No âmbito político mencionam-se os compromissos junto aos regimes internacionais de não proliferação, a participação nas iniciativas de manutenção da paz promovidas pela ONU e a colaboração no âmbito da OEA. Não obstante, apesar de considerada um *good guy*, reconhece-se que a Argentina oferece vantagens limitadas comparadas àquelas que poderiam advir de uma agenda positiva com o Brasil. De fato, esta constatação reduz o escopo da reciprocidade dos Estados Unidos *vis-à-vis* a Argentina, e estabelece os limites dos eventuais benefícios para este país de uma política internacional que se diferencie em demasia daquela mantida pelo Brasil.

No que tange às diferenças de visão de mundo do Brasil e dos Estados Unidos, a percepção no meio governamental norte-americano é que esta constitui um fator que dificulta o entendimento entre ambos desde o princípio dos anos 80. É comum a ideia que esta tendência foi brevemente interrompida, na primeira etapa do governo de Collor de Mello, sendo logo depois retomada quando se deu início às negociações da dívida externa brasileira, pela equipe de Zélia Cardoso de Melo.

Uma das críticas feitas ao Brasil diz respeito à política externa do país, seja por suas premissas orientadoras, seja pelo processo de tomada de decisão. No primeiro caso, a alegação é que o Brasil persegue um “projeto obsoleto” de inserção internacional. Já no segundo aspecto, menciona-se o “excessivo” controle mantido pelo Ministério das Relações Exteriores sobre a agenda externa do país. De acordo com esta visão, o apego a uma orientação “estadista-nacionalista” e “terceiro-mundista” seriam responsáveis pelo sentimento antiamericano dominante no meio diplomático brasileiro. Com relação à atuação do Itamaraty na condução dos assuntos externos do Brasil, lamenta-se principalmente as dificuldades para se estabelecer uma relação mais estreita com uma gama mais variada de atores governamentais e privados no Brasil.

De modo mais específico, os dois campos nos quais a diferença de visão de mundo é maior são segurança e comércio internacional. Apesar de superadas no presente, as diferenças entre os dois países durante os anos 80 e na primeira etapa da Rodada Uruguai ainda são mencionadas por representantes do governo norte-americano, estabelecendo-se uma vinculação entre essas posições prévias e a postura ANTINAFTA do Brasil no presente. De acordo com alguns segmentos norte-americanos, esta postura não refletiria claramente os interesses de setores privados brasileiros.

Já na área de segurança, as maiores diferenças são identificadas *vis-à-vis* os militares brasileiros. Neste caso, a percepção da existência de um sentimento antiamericano, acompanhado por um nacionalismo reativado, é apontado como uma consequência negativa do

fim da Guerra Fria. A manifestação deste sentimento ocorreria, na percepção norte-americana, tanto na questão das tecnologias sensíveis, quanto na da proteção da soberania do território amazônico brasileiro. De acordo com alguns representantes governamentais norte-americanos, os militares brasileiros seriam os únicos na América Latina, com a exceção dos cubanos, que utilizam uma linguagem de “esquerda”.

É frequente, no âmbito oficial dos Estados Unidos, a opinião de que a falta de convergência com o Brasil implica uma oportunidade perdida. Esta percepção é particularmente recorrente quando se analisa o relacionamento bilateral em foros multilaterais, quando se lamenta a insistência em manter posições autonomistas, por parte do governo brasileiro. Reconhece-se, ademais, que uma atitude mais cooperativa do Brasil, tanto na ONU como na OEA, poderia propiciar importantes benefícios para os Estados Unidos, principalmente levando-se em consideração seu esforço recente em reativar espaços multilaterais. Entretanto, ao mesmo tempo em que se admite que o êxito desta estratégia depende do apoio de “sócios fortes” (como o Brasil), reconhece-se que políticas de pressão neste sentido seriam quase certamente contraproducentes.

As posturas norte-americanas em negociações econômicas com o Brasil sofrem a influência de dois tipos de preconceito. Em primeiro lugar, o tratamento do Brasil como país “não confiável” com respeito à estabilização macroeconômica, principalmente quando comparado com outros casos latino-americanos. Em segundo, considera-se a economia brasileira ainda excessivamente regulada e/ou fechada, em particular nas áreas de investimento e comércio exterior. No âmbito privado, atribui-se à combinação de ambas as visões negativistas a principal razão para uma notável diminuição da interação empresarial brasileiro-americana. Uma vez mais, surge a comparação com outros países latino-americanos, em especial Chile, Argentina e México, países que desenvolveram considerável esforço de relações públicas e de montagem de redes de interesses junto à comunidade de negócios norte-americana.

Tal como sugerido anteriormente, observa-se a existência de uma estreita vinculação entre a percepção que se tem do relacionamento com o Brasil e a avaliação que se faz das circunstâncias políticas e econômicas internas do país. Nos últimos anos, a imagem prévia de estabilidade político-econômica teria sido afetada, desenvolvendo-se nos círculos norte-americanos certa preocupação quanto ao impacto regional dos dilemas brasileiros de “governabilidade”. Insiste-se na visão que o Brasil teria perdido seu “sentido de direção” em face do conjunto das transformações em curso no sistema internacional, ao mesmo tempo em que careceria de uma liderança interna que lhe permitisse retomar o controle de seu destino. Seguindo este mesmo tipo de argumentação conclui-se que sem uma liderança interna “renovada” tornar-se-ia difícil desenvolver uma agenda positiva com os Estados Unidos, o que, por sua vez, é percebido como uma possibilidade que dependeria exclusivamente da vontade e da capacidade de iniciativa do Brasil.

As Posições no Brasil

As transformações no sistema internacional e as novas condições políticas internas influenciam significativamente as posições no Brasil com respeito aos diversos temas da agenda externa, inclusive as relações com os Estados Unidos.

No âmbito diplomático, o consenso que nos anos 70 e 80 sustentou as orientações da política externa brasileira foi substituído por um leque diversificado de posições. Variando da retomada de um projeto “autonomista”, a um retorno a uma postura de “alinhamento”, esta nova realidade reflete um processo silencioso, iniciado em 1992, sobre os custos e benefícios da

política internacional iniciada com o governo Collor de Mello.¹⁶ Apesar de que os dois extremos partam do suposto que o Brasil se tornou crescentemente vulnerável no plano externo, é distinta a importância atribuída ao relacionamento com os Estados Unidos, para uma eventual superação desta condição mais frágil no presente relativamente a um passado não tão distante.

Três posições podem ser identificadas: uma primeira na qual as relações com a nação norte-americana são consideradas o principal canal de comunicação do Brasil com o sistema internacional; uma segunda diagnostica o Brasil como um país com interesses globais, mas, ao mesmo tempo, defende a necessidade de que as relações com os Estados Unidos mereçam uma atenção especial; e, finalmente, uma terceira sustenta que, por ser um país de interesses globais, o Brasil deve dar, às relações com os Estados Unidos, a mesma prioridade outorgada a outros países e/ou regiões do mundo industrializado. Esta diferenciação é fortemente influenciada pela natureza da interpretação da ordem internacional pós-Guerra Fria, em especial com respeito ao diagnóstico das tendências em formação das estruturas de poder em uma direção unipolar ou, contrariamente, multipolar.

No meio parlamentar, a politização com respeito às relações com os Estados Unidos ideologizou-se mais do que no âmbito da diplomacia. Ocorreu, neste caso, uma polarização entre posturas nacionalistas e cosmopolitas, também influenciadas por leituras distintas das transformações internacionais.

A orientação nacionalista é motivada por uma percepção negativa e pessimista dos novos cenários globais, nos quais o Brasil, junto aos demais países do Terceiro Mundo se teria convertido em claro perdedor. De acordo com esta visão, com o fim do conflito bipolar, a confrontação Norte-Sul passou a constituir o principal eixo de tensões do sistema internacional. Nos círculos castrenses brasileiros, onde posições nacionalistas são particularmente vigorosas, este tipo de interpretação envolve também novas avaliações dos atributos geoestratégicos do país. Neste caso, a região amazônica é percebida como um recurso de poder a ser preservado a qualquer custo. Tanto os congressistas como os militares que comungam dessas concepções acreditam que o acirramento da confrontação Norte-Sul limita diretamente o campo de convergências com os Estados Unidos. Alguns setores acreditam que o Brasil deve restringir a influência militar norte-americana na América do Sul, mediante alianças com outros países latino-americanos que compartilhem o mesmo tipo de preocupação. Neste cenário, as relações convergentes Estados Unidos-Argentina no campo da segurança são avaliadas como um elemento perturbador no desenvolvimento recente da agenda interamericana.

A posição cosmopolita envolve uma leitura mais pragmática da realidade internacional. Parte do suposto que o fim da Guerra Fria criou a urgência de uma política externa inovadora, na qual as relações com os Estados Unidos, especialmente no campo econômico-comercial, devem estruturar-se a partir de interesses recíprocos. No âmbito militar e diplomático, esta postura se traduz em posições mais flexíveis em face dos regimes de não proliferação. Sem dúvida, o setor no qual a visão cosmopolita é mais dominante é o das organizações não governamentais, ainda que este cosmopolitismo não se estenda à atribuição de positividade à tese da reforma econômica de mercado.

No âmbito empresarial, as posições nacionalistas e cosmopolitas se misturam. Reconhece-se uma dificuldade crescente no relacionamento com os Estados Unidos em função do aumento de medidas protecionistas por este país. São também crescentes os receios de uma

¹⁶ Para avaliações distintas da política externa do governo Collor de Mello, ver Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?" e Celso Lafer, "A Política Externa Brasileira no Governo Collor", *Política Externa*, São Paulo, vol. 1, nº 4, 1993.

negociação ao estilo NAFTA com a nação norte-americana, particularmente por parte dos setores inseridos na produção industrial.¹⁷

As posições dos setores diplomáticos e empresariais são convergentes em alguns aspectos e divergentes em outros. Em ambos os casos, é sentida a resistência dos Estados Unidos a outorgarem um tratamento diferenciado ao Brasil no âmbito latino-americano, insistindo aquele país no enquadramento brasileiro tendo em vista as reformas econômicas adotadas por outros países da região. São especialmente criticadas as comparações com base em indicadores macroeconômicos, desvalorizando-se certos atributos da economia Brasil, como o seu desenvolvimento industrial e seu desempenho exportador. Também é visto como insatisfatório o reconhecimento norte-americano aos esforços do Brasil no campo da liberação comercial. Enquanto na visão dos empresários tal postura prejudica o fluxo de investimentos externos e a adoção de medidas mais generosas garantindo o acesso ao mercado dos Estados Unidos, para a diplomacia ela afeta o prestígio do país junto à comunidade internacional. Cabe mencionar também certa leitura por parte de setores diplomáticos na qual a aproximação econômico-comercial dos Estados Unidos com outros países da região resulta em um jogo de soma zero para o Brasil. Um corolário deste tipo de percepção é a posição anti-Argentina - e ANTIMERCOSUL - que, até recentemente, era manifestada por alguns representantes do Itamaraty. A principal preocupação neste caso seria o temor que uma maior aproximação com a Argentina poderia tornar o Brasil mais vulnerável *vis-à-vis* os Estados Unidos. Contudo, a recente reação positiva no âmbito empresarial às negociações argentino-brasileiras indica que este tipo de triangulação começa a perder vigência.

A convergência entre setores diplomáticos e empresariais é menos visível quando se focaliza o processo de tomada de decisões no Brasil na condução das relações econômicas externas. É crescente no meio industrial a demanda por uma participação mais intensa nos processos de negociação com os Estados Unidos e/ou outros países, vistos como um terreno monopolizado pelo Ministério das Relações Exteriores. Esta diferença faz emergir outro debate silencioso no Brasil com respeito ao papel do Itamaraty na condução dos negócios internacionais brasileiros e a conveniência de que estes sejam manejados a partir de uma política externa mais enraizada na sociedade brasileira.

Apesar de existirem algumas convergências entre os diversos setores das elites econômicas e políticas brasileiras, não se observa a existência de alianças cristalizadas e homogêneas ideologicamente, com respeito às relações com os Estados Unidos. As coalizões seguem um padrão *ad hoc* e ocasional, formando-se como reação a iniciativas específicas de política externa ou temas pontuais da agenda bilateral. Posições antiamericanas ou pró-americanas não correspondem a fórmulas ideológicas claras e, na maioria das vezes, não se encaixam nos modelos ideológicos clássicos da época da Guerra Fria. O relacionamento com os EUA, apesar de sujeito a uma politização constante, pode gerar coalizões totalmente imprevisíveis, reunindo forças “progressistas” e “conservadoras”.

De todos os setores mencionados, o Itamaraty é, sem dúvida, o que mais se tem mobilizado para atenuar a imagem negativa do Brasil nos diferentes círculos norte-americanos. Avalia-se claramente que esta tendência afeta o prestígio e o poder de barganha do país em

¹⁷ Para diferentes avaliações da agenda Brasil-NAFTA, ver Luiz Carlos Bresser Pereira e Vera Thorstensen, “Do Mercosul à Integração Americana”, *Política Externa*, vol. 1, nº 3, dezembro de 1992; Marcelo de Paiva Abreu, “Brazil-US Economic Relations and the Enterprise for the Americas Initiative”, IDB-ECLAC, março de 1993; e Pedro da Motta Veiga, “Relações Comerciais Estados Unidos-Mercosul: A Agenda Minilateral. O Caso do Brasil”, mimeo, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 1993.

diversos campos, procurando-se reduzir a sua vulnerabilidade potencial. Ao mesmo tempo em que se espera um tratamento reconhecendo o caráter “especial” do Brasil na comunidade latino-americana, admite-se que, diferentemente de outros “grandes pobres” (como Índia, China ou Rússia), o país não disporia de grandes recursos de poder. Como mecanismo de compensação, tratar-se-ia, neste caso, de neutralizar a “má propaganda”, chamando a atenção para os progressos logrados no aprofundamento e aperfeiçoamento da democracia no país.

Comparando Percepções e Posições

As assimetrias de poder e de atenção entre o Brasil e os Estados Unidos têm efeitos sobre a abrangência e o grau de homogeneidade das percepções e posições em ambos os países. Para o “público atento” norte-americano, o Brasil só importa quando ocorrem grandes desastres ecológicos ou graves violações de direitos humanos. Até recentemente, pareciam escassas as oportunidades econômicas oferecidas pelo Brasil, ao mesmo tempo em que este não representava uma ameaça aos interesses de segurança dos Estados Unidos. De fato o país não constitui um alvo das preocupações das “elites de opinião e de *policy*” norte-americanas “que estruturam o debate público e abrem os canais de acesso aos grupos de interesse”.¹⁸

Na realidade, no âmbito norte-americano são apenas alguns poucos setores de governo, da academia, da comunidade de negócios, dos sindicatos e das ONGs que se preocupam com o Brasil, mais diretamente. Além disso, na medida em que o Brasil não constitui uma oportunidade ou uma ameaça, tais segmentos tendem a pertencer aos escalões médios da estrutura de poder norte-americana. O fato de que um número reduzido de atores esteja atento ao Brasil, resulta inevitavelmente em um processo de convergência destas percepções, seja com sinal positivo, seja negativo. Assim sendo, a transformação de percepções negativas em positivas, e vice-versa pode se dar de forma relativamente rápida, com um impacto quase imediato sobre o relacionamento bilateral.

As entrevistas realizadas nos Estados Unidos revelaram uma imagem do Brasil relativamente negativa. Quando se leva em conta desdobramentos mais recentes deste relacionamento, dois aspectos chamam a atenção. O primeiro é que nem sempre as percepções estão atualizadas à realidade do país, muitas vezes refletindo situações passadas ou já superadas.¹⁹ A segunda é que, a menos que ocorram mudanças significativas da parte do Brasil, desfazer percepções negativas pode ser um processo lento e gradual.

Já no Brasil, contrariamente, as relações com os Estados Unidos correspondem a preocupações de um amplo espectro das forças econômicas e políticas do país. Na medida em que, por via da democratização da política, se tornou mais diversificado o número de atores envolvidos, tornaram-se menos homogêneas as posições em tela. O processo de politização, em função do debate sobre a lei de propriedade intelectual, por exemplo, levou à mobilização crescente de diferentes segmentos do “público atento”, das elites formadoras de opinião e dos altos escalões da estrutura de poder no Brasil. Como consequência, esta fragmentação de posições, no âmbito doméstico, reduziu as margens de manobra dos operadores da política

¹⁸ As expressões “público atento” e “policy and opinion elites” foram usadas por Gabriel Almond no livro *American People and Foreign Policy*; a citação é de Graham Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown and Company, 1971, p. 153.

¹⁹ O dado de que os fornecedores de opinião norte-americanos geralmente têm uma percepção datada das políticas e problemas brasileiros, desconsiderando-se eventuais progressos de alguns deles, foi constatado também por Paulo Kramer, “A Imagem do Brasil junto aos Formadores de Opinião Norte-Americanos”, MSC Estudo de Mercado e Opinião Pública, maio de 1991.

externa, limitando necessariamente a liberdade de ação nas negociações com os Estados Unidos, ocorrência mais ou menos inevitável em contextos democráticos. Ao mesmo tempo, a crescente preocupação com relação aos custos de uma agenda negativa com os EUA acabou gerando entre as *policy elites* um consenso de que se deve evitar uma escalada de divergências bilaterais. Não se observa, porém, consenso entre as elites sobre a forma e o conteúdo de uma agenda positiva com os Estados Unidos.

Um ponto a ser ressaltado é que a pesquisa de campo no Brasil e nos Estados Unidos revelou nos dois países a existência de percepções e posições muitas vezes baseadas em avaliações equivocadas e, mesmo, informações errôneas. No primeiro caso, é comum a ideia que o Brasil representa um alvo privilegiado de práticas diplomáticas norte-americanas coercitivas. Nos Estados Unidos, por outro lado, a visão sustentada em relação à realidade brasileira parte, quase sempre, de uma excessiva idealização de outras experiências latino-americanas de reforma e estabilização econômica. Nos dois casos, trata-se de visões preconceituosas que podem gerar tanto processos de politização desnecessários, como o risco de profecias que se realizem.

Comentários Finais

Inevitavelmente, uma avaliação das relações Brasil-Estados Unidos será influenciada pelo momento político brasileiro atual, no qual diferentes cenários podem ser viabilizados, dependendo do desfecho das eleições presidenciais. Neste contexto, devem ser consideradas diferentes opções de política externa.

O país não pode, porém, se dar ao luxo de esperar até janeiro de 1995 para definir uma estratégia de inserção internacional. Por isso mesmo, importantes iniciativas vêm sendo tomadas, tanto no que diz respeito às relações com os Estados Unidos, como com certos parceiros latino-americanos. Negociações cruciais do MERCOSUL vêm sendo concluídas, entendimentos com o governo norte-americano foram logrados com respeito ao tema da legislação brasileira de propriedade intelectual, enquanto se avança na preparação de uma posição na reunião de Cúpula de Miami em dezembro próximo.

No que diz respeito às relações com os Estados Unidos, torna-se fundamental distinguir os aspectos permanentes dos transitórios.

Em qualquer cenário político doméstico, a definição das relações com os Estados Unidos não poderá ignorar três pontos básicos, que resultam das novas realidades internacionais e internas. Em primeiro lugar, este relacionamento tornou-se mais subordinado aos desenvolvimentos do conjunto das relações dos Estados Unidos com os países latino-americanos, do que vice-versa, diferentemente do que ocorria no passado. Esta é uma tendência que vem gerando uma barreira entre os países da região, sendo acompanhada por uma falsa noção de homogeneidade política e econômica na América Latina.

Em segundo lugar, apesar de assimétricas, as relações econômico-comerciais brasileiro-americanas são importantes no contexto interamericano. O Brasil representa o segundo parceiro econômico dos Estados Unidos e “... sem o Brasil dificilmente haverá um forte impulso dos Estados Unidos para a criação de um sistema de comércio hemisférico”.²⁰

Em terceiro lugar, este relacionamento envolve um número crescente de atores, introduzindo novas pressões e formas de interação de ambos os países. No Brasil, apesar de o Itamaraty representar um ator entre outros na definição das posições externas do país, em função

²⁰ Peter Hakin, “Clinton and Latin America: Facing an Unfinished Agenda”, *Current History*, March 1993, p. 100.

da nova realidade política, deve assumir a responsabilidade plena nas negociações internacionais do país. Por outro lado, na medida em que a interdependência econômica entre o Brasil e os Estados Unidos se aprofunda e o pluralismo político se consolida no sistema político brasileiro, inevitavelmente as vinculações das relações bilaterais deverão se diversificar.

Apesar de relativamente permanentes, os três aspectos mencionados incidirão sobre as relações Brasil-Estados Unidos em função das eventuais opções de política externa adotadas. Com propósitos meramente especulativos, três opções podem ser aventadas:

1) *Neorealinhamento*: trata-se da possibilidade menos provável, envolvendo a decisão de reativar um alinhamento pleno com os Estados Unidos, em troca de um tratamento especial deste país - especialmente para os temas de comércio e meio ambiente. De acordo com esta opção, o Brasil recuperaria um *status* especial na comunidade interamericana, aderindo plenamente aos regimes internacionais de não proliferação, apoiando os Estados Unidos nos foros multilaterais, e implementando medidas de total desregulamentação da economia e abertura para os investimentos estrangeiros. Neste caso, se ampliariam notavelmente as bases societárias da política internacional brasileira, levando a um crescente protagonismo das ONGs e dos setores empresariais no relacionamento com os Estados Unidos.

2) *Neoautonomia*: esta opção envolveria a decisão de reativar plenamente o projeto de política externa implementado em meados dos anos 70, no qual o não alinhamento com os Estados Unidos se converteu na premissa básica da inserção internacional brasileira. O novo contexto interamericano seria ignorado, prevalecendo uma visão “estadista” nas relações externas do país, tratando-se de manter sob limites a pressão de atores não governamentais. Seriam exacerbados os sentimentos nacionalistas, e a ênfase recairia na visão de que a confrontação Norte-Sul deveria orientar as estratégias internacionais do Brasil. Maior prioridade seria atribuída ao estabelecimento de alianças e políticas de cooperação com os chamados “grandes pobres”, como a China e a Índia, do que propriamente à construção de uma agenda positiva com a comunidade interamericana ou mesmo latino-americana.

3) *Cooperação equilibrada*: esta é uma alternativa que dependerá de um processo de aprendizagem de longo prazo, envolvendo atores governamentais e não governamentais de ambos os países. Trata-se de uma opção que implica uma dinâmica de “toma-lá-dá-cá” na qual a busca de um equilíbrio entre os interesses dos dois países se transforme na estratégia dominante de seu relacionamento. Esta alternativa implica uma “desdramatização” das relações Brasil-Estados Unidos, na qual estas possam se desenvolver em um marco de *normalidade*.

De certo modo, esta última opção informa a política externa deste momento de “transição”. Ao mesmo tempo em que se trata de um projeto de longo prazo, esta alternativa é a única que pode ser implementada no curto prazo, apoiando-se em uma lógica incremental, independentemente das incertezas sobre o futuro político do Brasil. À medida que puder se expandir, esta opção passará por um debate interno conduzido, mas não monopolizado, pelo Itamaraty.

Vale repetir o que já é sabido, i.e., que a opinião pública no Brasil tem sido notavelmente desinformada ou pouco interessada nas questões externas que afetam o país. Muitas vezes, os processos de politização sobre temas de política internacional se dão em contextos de uma notável falta de informação. No caso das relações com os Estados Unidos, este tipo de carência foi flagrante durante os embates públicos em torno da política de informática, assim como da legislação sobre propriedade intelectual.

Nos Estados Unidos, a opção de uma cooperação equilibrada com o Brasil também esbarra na atualidade com um problema de informação. São raros os representantes tanto no

meio governamental, quanto não governamental que, mesmo quando interessados no Brasil, conhecem a fundo a realidade do país. Tal desconhecimento sobre a complexidade da realidade política e econômica brasileira constitui um grave problema do lado norte-americano. Certamente um melhor entendimento das transformações em curso no Brasil, permitiria compreender as especificidades deste país *vis-à-vis* outras nações latino-americanas.

Provavelmente a consolidação de uma estratégia de cooperação equilibrada com os Estados Unidos contribuiria para minorar muitas das diferenças que no momento se fazem presentes nas relações do Brasil com outros países da região, especialmente Argentina e México. Uma agenda positiva com os Estados Unidos poderia reduzir as tensões com ambos, na medida em que fossem identificados interesses comuns *vis-à-vis* os próprios Estados Unidos. Para levar adiante projetos como a criação da ALCSA, ou a obtenção de um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, o Brasil precisaria consolidar um marco harmônico no relacionamento com a comunidade latino-americana, o que, hoje em dia, é incompatível com a existência de uma agenda negativa com os Estados Unidos. Ademais, o desenvolvimento de uma relação *normal* com os Estados Unidos também facilitaria o diálogo do Brasil com as demais nações do mundo industrializado.

O fato de que as relações Brasil-Estados Unidos correspondam na atualidade a uma vinculação *interdemocrática* deveria ser reconhecido pelos atores governamentais e não governamentais norte-americanos. Naturalmente, a semelhança política aludida não reduz o caráter assimétrico deste relacionamento. Não obstante, ela introduz variáveis políticas que deverão ser cada vez mais bem-vindas pelos Estados Unidos.

Finalmente, no Brasil a consolidação de uma estratégia de cooperação equilibrada com os Estados Unidos requer um consenso interno quanto à importância *per se* das relações com os Estados Unidos. A construção deste consenso só será viável quando este relacionamento for percebido como instrumental para os interesses globais do país. Para tanto, o Brasil deve estar em condições de recriar um pensamento estratégico de longo prazo, no qual democracia e desenvolvimento constituam prioridades a serem buscadas, simultaneamente, no *front* político doméstico e internacional.

O CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Maurício Carvalho Lyrio

INTRODUÇÃO: a mudança das relações entre Brasil e Estados Unidos a partir dos anos 70 e o surgimento dos contenciosos bilaterais

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações entre Brasil e Estados Unidos foram marcadas, em linhas gerais, pela inserção do Brasil na esfera de influência política e econômica norte-americana. Do ponto de vista político, a rígida bipolaridade da Guerra Fria e o claro antagonismo de paradigmas socioeconômicos entre os dois blocos de poder tornavam incontestável, aos olhos da elite brasileira, o reconhecimento da liderança norte-americana. Do ponto de vista econômico, a relativa complementaridade entre o mercado brasileiro - receptivo aos investimentos privados, produtos manufaturados e serviços financeiros provenientes dos Estados Unidos - e o mercado norte-americano - receptivo a boa parte dos produtos primários brasileiros, particularmente os de origem agrícola - evidenciava a dependência econômica do Brasil e criava as condições básicas para a continuidade de uma espécie de divisão internacional de trabalho entre os dois países. Do reconhecimento da liderança política norte-americana e da manutenção da complementaridade econômica, ainda que assimétrica, constituíam-se as bases de um relacionamento bilateral pouco conflituoso, onde as posições externas brasileiras não diferiam, em essência, das linhas gerais da política externa norte-americana. Apesar dos momentos diferenciados do relacionamento bilateral - oscilando entre o alinhamento brasileiro mais explícito, como nos Governos Dutra e Castelo Branco, e curtos interregnos mais nacionalistas ou até tendencialmente neutralistas, como no período da Política Externa Independente - pode-se dizer que as relações entre os dois países do final da Segunda Guerra a começos dos anos 70 caracterizaram-se essencialmente pela inserção política e econômica do Brasil na área de influência norte-americana.¹

As condições para a transformação do perfil do relacionamento bilateral sobreviriam apenas nos anos 60 e 70, menos por vontade e decisão dos formuladores de política externa de ambos os países do que por profundas mudanças do sistema internacional e das economias de Brasil e Estados Unidos. Somente a flexibilização da política internacional - com o abrandamento da lógica da Guerra Fria² - e a modificação do quadro tanto de hegemonia econômica absoluta dos Estados Unidos como de perfeita complementaridade da produção dos dois países criariam as bases para um relacionamento menos cooperativo e para o aparecimento

¹ Conforme explica Maria Regina Soares de Lima, “a despeito de momentos de crise no relacionamento e dos objetivos ‘autonomistas’ da ‘Política Externa Independente’, o contexto da Guerra Fria e a dependência econômica impunham um custo alto às tentativas de escapar da órbita de influência norte-americana e, simultaneamente respaldavam o consenso entre as elites brasileiras em visualizar nos Estados Unidos o país-chave para o atendimento das demandas de desenvolvimento econômico do país”. Maria Regina Soares de Lima, “As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990”, mimeo, s/data, p. 1.

² O abrandamento da Guerra Fria não apenas reduziu o peso das injunções ideológicas sobre as elites nacionais definidoras das políticas externas, mas também desqualificou o anticomunismo e o alinhamento sem reservas ao bloco norte-americano como instrumentos efetivos de barganha junto a Washington.

de contenciosos bilaterais. A *détente*, a multipolaridade econômica e a evolução das economias brasileira e norte-americana, esta crescentemente ameaçada pela competitividade de outras economias nacionais e aquela tanto mais industrializada quanto menos complementar à economia dos Estados Unidos, impunham dados novos ao relacionamento bilateral e corroíam os fatores que mantiveram a relativa afinidade política e econômica do fim da Segunda Guerra a começos da década de 70.

A erosão gradual da hegemonia econômica absoluta dos Estados Unidos, herdada do imediato pós-Guerra, alterou as prioridades da política econômica externa norte-americana e, conseqüentemente, o estilo de relacionamento bilateral com muitos dos parceiros do país.³ Com a perda de competitividade internacional da produção doméstica em diversos setores, a diplomacia econômica norte-americana seria crescentemente influenciada, como se notará nos anos 80, tanto pelas pressões protecionistas dos setores ameaçados pela produção de novos polos econômicos internacionais como pelas pressões dos setores mais avançados tecnologicamente em favor da abertura agressiva de mercados externos e da criação de regimes internacionais⁴ em áreas onde os Estados Unidos ainda preservavam a liderança econômica mundial⁵. Estas pressões de setores privados menos ou mais competitivos ganhariam ressonância cada vez maior junto ao Governo norte-americano, que, em razão da ameaça de concorrência de produtos de outros países no mercado interno e em terceiros mercados, passou a recorrer com mais frequência a medidas unilaterais, como a imposição de barreiras não tarifárias e a aplicação de sanções comerciais, no âmbito da Seção 301 do Trade Act, a economias concorrentes.⁶ A perda relativa de poder da economia norte-americana implicaria, simultaneamente, o recurso ao protecionismo comercial em setores tradicionais, como o siderúrgico, e a estratégia agressiva de regulamentação e abertura internacional nos chamados “novos temas”, como serviços, investimentos e propriedade intelectual.

Outro fator decisivo para a mudança no padrão do relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos nas duas últimas décadas encontra-se na transformação estrutural da economia brasileira, cuja industrialização acelerada reduziu a complementaridade entre a produção dos dois países - ocorrendo a quebra da divisão internacional de trabalho entre um país produtor de bens primários e outro, produtor de bens manufaturados e serviços - e ampliou o atrito bilateral em setores industriais e tecnológicos específicos. Ao coroaem um processo de industrialização iniciado quatro décadas antes, o “milagre econômico” e as realizações posteriores do II Plano Nacional de Desenvolvimento, do Governo Geisel, acabaram por modificar, de fato, a estrutura de produção da economia brasileira e, gradativamente, sua faceta externa, o comércio exterior. Como o próprio “milagre econômico”, por fundamentar-se em

³ A hegemonia mundial absoluta da economia norte-americana começa a ser posta em dúvida a partir de princípios dos anos 70, quando se combinam, de um lado, a crise fiscal e monetária dos Estados Unidos, e de outro, o reconhecimento da recuperação europeia e japonesa, após duas décadas de crescimento elevado.

⁴ Para uma introdução ao tema de “regimes internacionais”, ver Stephen Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, 36, 2, (Spring 1982), pp. 185-205. Krasner define regimes como “sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations.” (p. 186)

⁵ Para uma análise da relação entre o declínio relativo dos Estados Unidos e o aumento das pressões domésticas sobre Washington, ver Stephen Krasner, “US commercial and monetary policy: unraveling the paradox of external strength and internal weakness”, *International Organization*, 31 (Autumn 1977), pp. 635-671.

⁶ O aumento das reivindicações protecionistas internas resultou não apenas da maior penetração das exportações de países industrializados ou semi-industrializados, mas também da desaceleração do crescimento econômico decorrente das políticas de ajuste recessivo nos países industrializados após a primeira crise do petróleo. Stephen Krasner, op. cit., p. 667.

inversões estrangeiras e no aumento das importações de máquinas, equipamentos e insumos industriais, exigia o aumento da geração de divisas e, conseqüentemente, a expansão da capacidade exportadora brasileira, - e como esta expansão tornar-se-ia ainda mais necessária após a crise do petróleo e o aumento do endividamento externo durante o Governo Geisel -, a política de incentivo às exportações tornava-se prioritária a partir da década de 70. Por meio de instrumentos de política fiscal, como isenções tributárias para alguns setores voltados para a exportação, e da política cambial, como o estabelecimento do sistema de minidesvalorizações periódicas da moeda nacional, os governos militares inauguravam uma estratégia agressiva de ampliação das exportações, a qual favorecia não apenas os novos setores agroindustriais, como o complexo da soja, mas, acima de tudo, os setores de produção de manufaturados. Iniciava-se, assim, um período de mudanças quantitativas e qualitativas da pauta de exportações brasileiras, com um aumento significativo das vendas externas, em especial de produtos industrializados, e com a diversificação dos mercados importadores. Entre 1964 e 1974, por exemplo, enquanto as exportações totais do Brasil cresciam à alta taxa de 12% ao ano, as vendas de produtos industrializados alcançavam taxas inéditas de 24% ao ano,⁷ o que lançava as bases para a caracterização do Brasil, já nos anos 80, como país exportador majoritariamente de produtos manufaturados.

Apesar de não reduzir a dependência econômica externa do país, pois o processo de substituição de importações fazia-se, em grande parte, mediante o endividamento externo e o ingresso de investimentos diretos de empresas multinacionais, a transformação da economia brasileira significava não apenas a alteração do perfil do comércio exterior, mas também uma maior capacitação industrial que permitia internalizar a produção em diversos setores mais avançados tecnologicamente. É justamente a combinação entre a mudança do comércio exterior do país e a transformação da estrutura industrial brasileira, no sentido de viabilizar o desenvolvimento da produção local de bens considerados essenciais ou prioritários para os governos nacionais, o fator principal da mudança no padrão de relacionamento entre Brasil e Estados Unidos a partir dos anos 70.⁸ A agenda bilateral somente passará a compreender contenciosos periódicos a partir do momento em que a crescente exportação de manufaturados brasileiros provocar a reação de setores tradicionais específicos norte-americanos e, principalmente, a partir do momento em que os governos brasileiros, embalados pelo rápido crescimento industrial do país, buscarem maior capacitação tecnológica e autonomia nacional em setores de ponta, como a área de equipamentos bélicos, de energia nuclear, de informática e de produtos químico-farmacêuticos.

As transformações da economia brasileira e norte-americana apontavam, portanto, para uma progressiva incompatibilização dos objetivos das políticas externas dos dois países. Além das dificuldades geradas por atritos de comércio bilateral - maior penetração de exportações brasileiras em setores norte-americanos menos competitivos e, portanto, mais defensores de medidas protecionistas - o relacionamento entre os dois países também foi afetado pela incompatibilidade entre o projeto brasileiro de capacitação e autonomização tecnológica em áreas consideradas prioritárias e a estratégia norte-americana de controle da proliferação de tecnologias de ponta, seja por razões predominantemente estratégicas, como no caso da energia

⁷ Maria Regina Soares de Lima, op. cit., p. 10.

⁸ Sobre a alteração dos padrões de relacionamento entre Brasil e Estados Unidos, ver Mônica Hirst, "Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto", *Continuidad y Cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires, GEL, 1987; Gérson Moura, Paulo Wrobel e Paulo Kramer, "Os caminhos (difíceis) da autonomia: as relações Brasil - Estados Unidos", *Contexto Internacional*, nº 2, 1985.

nuclear, seja por razões predominantemente econômicas, como no caso da informática e da indústria farmacêutica.

A origem do contencioso das patentes farmacêuticas: as pressões norte-americanas

A origem do contencioso das patentes farmacêuticas encontra-se nas pressões iniciadas por Washington, em 1986, para que o governo brasileiro alterasse sua legislação de propriedade intelectual e, em particular, para que eliminasse o artigo nono do Código de Propriedade Industrial de 1972, o qual excluía a patenteabilidade de produtos e processos químicos, farmacêuticos e alimentícios. A ação do governo norte-americano durante todo o contencioso foi motivada não exatamente pela avaliação de perdas comerciais imediatas,⁹ mas por uma estratégia mais ampla, de longo prazo e de escopo mundial, que tinha como fim último a regulamentação rígida de padrões internacionais de propriedade intelectual nas mais diversas áreas de produção. Em razão da concentração das vantagens comparativas da economia norte-americana em setores intensivos em investimentos em pesquisa e inovação tecnológica, como biotecnologia, telecomunicações, software, indústria farmacêutica e serviços audiovisuais, uma das prioridades da diplomacia econômica dos Estados Unidos nos anos 80 seria a adequação das legislações e instituições dos diversos países à observância de padrões estritos de direitos de propriedade intelectual. No caso específico da indústria farmacêutica, a renovação do mercado mundial de remédios, em processo de transformação devido aos avanços em biotecnologia, tendia a elevar os custos em pesquisa e tornava ainda mais atraente a garantia de monopólio oferecida pelo patenteamento, o que explica a intensidade das pressões da Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA) sobre a Presidência norte-americana e o USTR em favor de uma estratégia governamental agressiva tanto no âmbito multilateral como no bilateral.

Enquanto buscava, no âmbito multilateral, particularmente no GATT, a criação de regras rígidas de respeito a direitos de propriedade intelectual, o governo norte-americano exercia pressões no âmbito bilateral que visavam à abertura de mercados específicos. Tratava-se do exercício de pressões políticas e da ameaça de sanções comerciais contra países que, dispondo ou de mercados significativos, como Brasil, Índia, China e México, ou de elevada competitividade em suas exportações de manufaturados intensivos em alta tecnologia, como Coreia do Sul e Taiwan, ainda mantinham legislações de propriedade intelectual pouco rigorosas. Esta estratégia de pressão bilateral fortaleceu-se ao longo dos anos 80 com a progressiva alteração da legislação de comércio exterior norte-americana, como na reforma do Trade Act em 1988, a qual criava a Seção 301 Especial, incidindo especificamente sobre países que desrespeitavam o que os norte-americanos consideravam uma *world class protection* na área de propriedade intelectual.

Dentro dos objetivos da diplomacia norte-americana, se era prioritário desencadear uma espécie de “cruzada” internacional pela abertura de mercados aos direitos de propriedade intelectual - ao mesmo tempo em que se buscava manter a liderança do país num mercado farmacêutico em processo de renovação tecnológica - o Brasil revelava-se como alvo ideal, seja por seu papel de resistência, ao lado da Índia, nas discussões do grupo TRIPs do GATT, seja

⁹ A proibição de concessão de patentes de produtos farmacêuticos no Brasil nem causou perdas substanciais às empresas estrangeiras aqui instaladas nem constituiu ameaça à falta de mercado de que dispunham. Ironicamente, o período em que o Brasil não concedeu patentes foi marcado por uma ampliação do peso das multinacionais no mercado brasileiro de remédios. Em meados dos anos 60, a indústria farmacêutica nacional detinha 50% do mercado interno; no final dos anos 80 - após vinte anos de vigência do Código de Propriedade Industrial, que apenas confirmara a proibição do patenteamento de produtos, de 1945, e de processos farmacêuticos, de 1969 - sua fatia encolhera para 15%, apesar do longo período de não reconhecimento de patentes.

pelas dimensões de seu mercado, pela rigidez do controle de preços de medicamentos então praticado e, sobretudo, pelo risco de implementação, no país, de uma reserva de mercado para a química fina ou mesmo de elaboração de políticas industriais favoráveis ao capital nacional num setor francamente desnacionalizado, como o de fármacos e remédios.¹⁰ Durante o governo Sarney, os ministérios mais nacionalistas, como o MIC e o MC&T, buscaram criar uma reserva de mercado para a produção de fármacos, e mesmo após o arquivamento da proposta, em 1986, procuraram não apenas evitar a adoção do patenteamento, mas também formular políticas industriais alternativas que favorecessem a indústria química fina e os laboratórios nacionais.

Nas primeiras gestões da Embaixada norte-americana junto ao Itamaraty, em abril de 1986, solicitando a realização de reuniões bilaterais para a discussão dos “problemas” da área farmacêutica, uma das quatro reivindicações dos Estados Unidos era a eliminação de qualquer projeto de lei que criasse uma reserva de mercado ou outros benefícios governamentais para a indústria química fina e farmacêutica nacional. Como resultado, nas três reuniões bilaterais que se seguiram entre o pedido de abril de 1986 e o início do processo da Seção 301 em junho de 1987, o governo brasileiro decidiu, de fato, fazer concessões em três dos pontos levantados pelos norte-americanos: negava-se o patenteamento, mas aceitavam-se o afrouxamento do controle de preços, a agilização do registro de remédios na DIMED e o arquivamento do projeto de reserva de mercado.¹¹ Acontece que, ainda que a reserva fosse descartada pelo governo brasileiro, como o foi no anúncio do arquivamento da proposta elaborada pelo MIC, os Estados Unidos continuariam a condenar a formulação de qualquer política pública de fomento à química fina e à biotecnologia. Um mercado fechado pela reserva seria inconcebível aos olhos de Washington e dos laboratórios norte-americanos, mas uma indústria nacional brasileira fortalecida por incentivos governamentais, como preferência nas compras do governo, créditos e isenção fiscal, tampouco seria bem vista. Tratava-se de combater não apenas a reserva de mercado, mas qualquer política industrial que privilegiasse os laboratórios nacionais num setor tão sofisticado tecnologicamente quanto estratégico do ponto de vista das prioridades da diplomacia econômica norte-americana. Isto explica por que, mesmo após a reserva de mercado para a química fina ter sido descartada pelo Congresso Constituinte nas votações plenárias de 1988, os Estados Unidos continuariam a exercer forte pressão sobre o Brasil no contencioso farmacêutico.¹²

¹⁰ O Brasil foi escolhido por diversas razões. A mais óbvia entre elas foi apresentada pelo próprio Clayton Yeutter, do USTR: o Brasil é um dos únicos grandes mercados em que não se reconhecem patentes farmacêuticas. Dados do final da década de 80 mostravam que o Brasil era o sétimo maior mercado mundial de remédios, girando cerca de 2 bilhões de dólares ao ano. Além de grande mercado farmacêutico, o Brasil seria também, segundo o Governo norte-americano, “um dos maiores violadores de patentes” em diversas áreas. Em todas as listas divulgadas pelo USTR apontando os países que desrespeitavam direitos de propriedade intelectual, o Brasil era presença constante. Não surpreende o fato de que alguns dos maiores conflitos entre Brasil e Estados Unidos durante o governo Sarney estivessem direta ou indiretamente relacionados a questões de proteção proprietária de inovações: indústria farmacêutica, informática (*software* em especial, mas também *hardware*, com o registro de placas e circuitos de computadores) e indústria de cinema e vídeo. Outra razão fundamental para explicar as pressões exercidas sobre o Brasil é o relativo papel de exemplo, e mesmo de liderança, que o país desempenhava frente a outros países do Terceiro Mundo e, especialmente, nas coalizões de países em desenvolvimento em foros multilaterais como o GATT. Segundo o Presidente da PMA, Gerald Mossinghoff, o Brasil havia sido “escolhido” como alvo de sanções comerciais em 1988 por dispor do oitavo mercado capitalista e por ser líder diplomático e econômico entre países recentemente industrializados: “mudando a política brasileira será mais fácil mudar a de outros países”, disse ele na primeira audiência pública do processo da Seção 301.

¹¹ Sobre as quatro reivindicações norte-americanas e a resposta do governo brasileiro, ver Regis Arslanian, op. cit., pp. 55-57.

¹² Havia sinais claros de que o governo brasileiro pretendia adotar políticas de incentivo à produção nacional de fármacos. O próprio Presidente da República se encarregou de revelá-los: em entrevista concedida em julho de 1988, mês das sanções comerciais impostas ao Brasil, José Sarney falava da necessidade de se desenvolver uma indústria química fina expressiva no continente latino-americano. Segundo suas palavras, “se nós juntarmos potências médias

Por todas estas razões, não surpreende, assim, que, em 1988, pela primeira vez os Estados Unidos impusessem sanções comerciais a um país por desrespeito a direitos de propriedade intelectual, nem tampouco que tenham realizado pressões diplomáticas e retaliações econômicas de uma intensidade por certo desproporcional ao volume das alegadas perdas decorrentes do não patenteamento farmacêutico no Brasil. Na visão do Executivo norte-americano, o Brasil era um “mau exemplo” e as sanções comerciais, uma espécie de *show case* exemplar, que evitava preventivamente a adoção de políticas nacionais intervencionistas num setor produtivo de liderança mundial dos Estados Unidos, apresentava aos demais países em desenvolvimento a disposição norte-americana de coibir leis pouco permeáveis à observância de direitos de propriedade intelectual em todos os setores de produção¹³ e ainda penalizava um país cujas características eram criticadas por Washington - resistência e liderança terceiro-mundista no GATT, tradição de industrialização assertiva e, por vezes, nacionalizante, prática de política comercial protecionista, com superávits então progressivos com os Estados Unidos, e histórico de resistência no âmbito bilateral em questões específicas, como no setor nuclear e de informática.

A atuação do governo brasileiro: da resistência à negociação

A recusa brasileira de ceder inicialmente às pressões norte-americanas tanto na informática como na questão das patentes só pode ser compreendida de forma integral se se leva em consideração a valorização do projeto nacionalista de autonomização industrial e tecnológica por parte das elites governamentais brasileiras do período. No caso do conflito farmacêutico, os Ministérios da Indústria e Comércio, da Ciência e Tecnologia, da Saúde e o CNPq procuraram, por exemplo, criar em 1985, 1986 e 1987 uma reserva de mercado para a química fina, setor responsável pela produção dos fármacos, e mesmo fracassando em seu objetivo, tornaram-se atuantes na manutenção da posição brasileira contrária ao patenteamento. Se o nacionalismo econômico nos meios governamentais não era suficientemente forte para permitir a extensão do princípio da reserva de mercado para a área de fármacos, era, no entanto, bastante para sustentar, na forma de um relativo antiamericanismo, a resistência às pressões norte-americanas em favor do imediato patenteamento farmacêutico, mesmo ao custo de sanções comerciais.

Tanto a coesão dos segmentos governamentais como o apoio das instituições representantes do empresariado, como a FIESP e a CNI, em favor da continuidade desta estratégia, eram evidentes durante o governo Sarney, mas as suas formas de legitimação eram precárias. A precariedade da resistência ao pleito norte-americano devia-se ao fato de que a eficácia econômica do não patenteamento era perfeitamente contestável: a medida gerara custos comerciais, como as sanções de julho de 1988, sem a contrapartida de benefícios internos, pois não desenvolvera a capacitação tecnológica nacional no setor farmacêutico, nem impedira a

como Brasil, Argentina, México e Venezuela, para ficarmos somente na América Latina, nós teremos um país desenvolvido em tudo, exceto na química fina”. Com relação ao patenteamento, o entrevistado limitou-se a uma frase: “só imitando é que se aprende”. “Dificuldades com os EUA na química fina”, *Gazeta Mercantil*, 19/7/1988, p. 1.

¹³ Prova de que o Brasil era um alvo especial é fato de que outros países que proibiam igualmente o patenteamento farmacêutico tenham recebido por parte do governo norte-americano pressões muito menores do que as exercidas sobre o Brasil, único país latino-americano, aliás, a ser retaliado comercialmente. O México, por exemplo, conseguiu em 1987 - e ainda governava Miguel de la Madrid, e não Carlos Salinas - a anuência norte-americana para uma lei de propriedade intelectual que reconheceria patentes de produtos farmacêuticos no prazo de dez anos, mesma proposta que o Brasil fez a Washington em 1988 e que teve como resposta a imposição de sanções em julho. A Argentina, por sua vez, cujos laboratórios nacionais controlam cerca de 50% do mercado interno, contra 15% no caso brasileiro, não havia votado, até meados de 1994, projeto de lei sobre o tema, pois sua tramitação no Congresso encontrava-se bem mais atrasada do que no Brasil, mas nem por isso o país chegou a sofrer sanções comerciais.

perda de mercado dos laboratórios brasileiros. Ao contrário, durante o período de proibição do patenteamento, aprofundou-se a desnacionalização do mercado brasileiro de medicamentos. O próprio governo reconhecia que o não patenteamento era insuficiente para desenvolver a tecnologia e a produção nacional no setor,¹⁴ devendo então ser complementado com políticas industriais de restrições ao capital estrangeiro ou de incentivo creditício e tributário, medidas que eram, no entanto, inviabilizadas pela crise fiscal do Estado e pelos altos custos políticos de uma estratégia intervencionista ou nacionalizante no setor, seja pelas inevitáveis represálias norte-americanas, seja pela oposição interna de grupos liberais, como a imprensa em geral.

O fato é que, mesmo não gerando benefícios internos do ponto de vista econômico, a posição brasileira mantinha-se em grande parte por predisposições políticas e ideológicas dos setores governamentais. Por um lado, avaliava-se o eventual recuo brasileiro como mais um alento à estratégia norte-americana de arrancar concessões bilaterais - como a reforma de legislações internas - por meio de ameaças e sanções comerciais, o que se iniciara com o contencioso na área de informática, repetia-se com o contencioso farmacêutico e poderia ocorrer futuramente em outras áreas, como, por exemplo, na questão do monopólio e do sistema de compras governamentais no setor de telecomunicações.¹⁵ Por outro, prevalecia nos meios governamentais no período Sarney certo nacionalismo de princípio conforme visto anteriormente, o qual influenciava a posição tanto da Previdência como dos ministérios mais influentes.

A inflexão na posição do Executivo, com a admissão da reforma do Código de Propriedade Industrial, ocorre apenas com a mudança de Governo em 1990. É difícil saber, no entanto, até que ponto o recuo diplomático a partir de então se deveu a uma predisposição geral das elites políticas e econômicas de realmente alterar a legislação brasileira em razão de sua escassa funcionalidade para a economia nacional e dos seus custos políticos e comerciais externos ou a uma vontade pessoal do presidente recém-eleito de encerrar o contencioso com os EUA. Provavelmente ambos os fatores são importantes. A lenta erosão da legitimidade do projeto nacionalista de substituição de importações a qualquer preço e a consciência de que os custos pagos pelo setor exportador não eram compensados internamente pelo avanço desprezível dos laboratórios nacionais tenderam a desarticular na elite política e econômica a relativa coesão em favor do não patenteamento. Ocorre, no entanto, que, se a eleição de Fernando Collor era à época um sintoma no país do fortalecimento do discurso liberal em detrimento do discurso nacionalista, o projeto de liberalização esposado pelo novo presidente - incluindo-se a promessa feita em fevereiro de 1990 nos Estados Unidos de envio ao Congresso de projeto de lei prevendo o patenteamento farmacêutico¹⁶ - era em verdade bem mais profundo e acelerado do que aquilo que as elites políticas e econômicas nacionais estavam dispostas a apoiar. A inflexão da posição externa brasileira no contencioso, promovida pelo Executivo sob a liderança de Fernando Collor, reflete sim uma tendência tanto no Congresso como nos meios empresariais e de opinião pública em favor de uma liberalização da economia brasileira e de um atenuamento da resistência nacionalista no campo diplomático, mas ela é operada pelo Executivo com uma velocidade e magnitude incompatíveis com os interesses da maioria parlamentar e empresarial e, portanto, inviáveis do ponto de vista político. O impasse permanente entre o Executivo e o Legislativo durante o Governo Collor reflete esta diferença de grau e de *timing* na execução de reformas

¹⁴ Durante as reuniões do Grupo Interministerial *ad hoc* em meados de 1988, admitiu-se a insuficiência do não patenteamento e sugeriram-se medidas de apoio governamental ao setor farmacêutico brasileiro. Ver “Relatório sugere a criação de incentivos”, *Folha de São Paulo*, 23/7/1988, p. 23.

¹⁵ Ver a este respeito “Telecomunicação do país interessa aos EUA”, *Folha de São Paulo*, 17/3/1989, p. B-8.

¹⁶ Maria Stela Pompeu Brasil Frota, *Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro*. Brasília, Instituto Rio Branco, XXII Centro de Altos Estudos, 1991, p. 74.

liberalizantes e se mostrará agudo não apenas na questão do *impeachment*, mas também no próprio andamento da reforma da lei de patentes, pois a urgência na aprovação e a intensidade das mudanças propostas pelo Executivo e reiteradas no substitutivo do Deputado Ney Lopes (PFL-RN) iam além daquilo que um mínimo de consenso parlamentar poderia admitir. Não surpreende, portanto, que o projeto de lei do Governo sobre propriedade intelectual tivesse recebido mais de mil emendas na Câmara e ainda não tivesse sido votado nem na Comissão Especial quando Fernando Collor já abandonava a presidência.

Apesar das inclinações menos liberais do que nacionalistas de Itamar Franco, o novo governo que assume após o *impeachment* não altera em essência a posição esposada pelo Executivo desde 1990. O combate pelo Presidente, desde os tempos do Senado, ao controle multinacional do mercado farmacêutico brasileiro e aos aumentos excessivos dos preços dos remédios não implicava a rejeição do patenteamento de produtos e processos no setor. O novo governo instalava-se num momento de instabilidade e incerteza, e sua fragilidade, decorrente das circunstâncias incomuns de sua posse e da falta de uma base partidária sólida, desaconselhavam alterações muito ousadas na atuação do Executivo. Além do mais, as reformas iniciadas na Presidência anterior haviam-se tornado, em suas linhas gerais, passíveis de apoio das elites políticas, da opinião pública e de grande parte dos setores empresariais, ainda que o açodamento e a precipitação com que foram implementadas tivessem de ser agora evitados, seja porque se mostraram fatais para a própria sobrevivência do governo que caíra, seja porque eram incompatíveis com o perfil mais moderado e as preferências ideológicas da nova Presidência. Por esta razão, os ministros mais favoráveis à aprovação da reforma da lei de propriedade industrial, como Fernando Henrique Cardoso, do Itamaraty, e José Eduardo Andrade Vieira, do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, procuraram, ao mesmo tempo, criar consenso no Executivo quanto à necessidade de revisão da legislação brasileira de propriedade intelectual e tranquilizar as empresas estrangeiras e o governo norte-americano no sentido de que o patenteamento na área químico-farmacêutica seria assegurado.¹⁷ A disposição do Executivo de superar o contencioso das patentes com os Estados Unidos revelou-se, assim, tanto na formulação da emenda substitutiva que tornou o texto do Deputado Ney Lopes mais afinado aos interesses da maioria parlamentar como nos esforços empreendidos para a aprovação na Câmara do novo Código de Propriedade Industrial, em junho de 1993.

Conclusão: a solução do contencioso

A partir da mudança da posição Poder Executivo com relação ao patenteamento - da recusa do governo Sarney à aceitação nos governos Collor e Itamar Franco - modificaram-se tanto o tema como o palco principal do contencioso farmacêutico. Quando a questão da exclusão da patenteabilidade em setores específicos deixou de ser a diferença maior entre Washington e Brasília, o conflito passou a concentrar-se na atribuição de direitos e deveres ao detentor de patentes; enquanto o governo brasileiro buscava ampliar os instrumentos de internalização da produção, como o licenciamento compulsório, o governo norte-americano defendia a concessão de maiores benefícios aos detentores de patentes, como a proibição da importação paralela e a observância do patenteamento no *pipeline*. A polêmica em torno destas propostas divergentes, ainda acesa nos dias de hoje, já não se circunscrevia às reuniões bilaterais *ad hoc*, mas passava a marcar as discussões do texto final do grupo de TRIPs no GATT e a elaboração, no congresso brasileiro, do novo Código de Propriedade Industrial. A questão maior que motivara o contencioso, a concessão de patentes de produtos e processos farmacêuticos, deixara, no entanto,

¹⁷ “Ministros agem para criar consenso no governo sobre projeto de lei de patentes”. *Gazeta Mercantil*, 26/11/1992, p. 10.

de opor os dois países, e se as pressões norte-americanas continuavam, como na ameaça, em fevereiro de 1994, de início de processo contra o Brasil na Seção 301 Especial e de exclusão dos produtos brasileiros do Sistema Geral de Preferências norte-americano, limitavam-se agora ao objetivo de Washington de obter o atendimento de suas reivindicações pontuais sobre direitos derivados do patenteamento e de assegurar a aprovação do Projeto de Lei sobre Propriedade Intelectual no Senado.

A admissão do patenteamento pelo governo brasileiro criou, portanto, as condições para a acomodação de interesses entre os dois países e para o progressivo esvaziamento do contencioso bilateral. A aprovação do Projeto de Lei sobre propriedade intelectual na Câmara marcou, ao lado da assinatura da ata final da Rodada Uruguai, o momento de inflexão do contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos. Como texto do GATT tornava-se uma referência internacional para a observância dos direitos de propriedade intelectual, privando de legitimidade pressões bilaterais sobre o tema, e como o projeto de lei aprovado na Câmara, além de compatível com as exigências iniciais norte-americanas, não se distinguia, em sua essência, do texto do GATT, eliminavam-se as principais razões para as ameaças dos Estados Unidos e para a continuidade do contencioso nos moldes intensos e agressivos dos anos anteriores. É verdade que as pressões norte-americanas continuam, seja para modificar pontualmente alguns itens do projeto no Congresso Nacional, seja para acelerar sua votação no Senado, mas o fato de que os Estados Unidos tivessem atingido seus três objetivos principais no contencioso (o arquivamento do projeto da reserva de mercado para a química fina em 1986, a mudança da posição brasileira quanto aos “novos temas” no GATT e o patenteamento de produtos e processos farmacêuticos) só pode levar a crer que o conflito, mesmo que não esteja próximo do fim, perdeu a intensidade e a emocionalidade que o caracterizaram entre 1986 e 1990.

Anexo: cronologia do contencioso das patentes farmacêuticas

- 04/86: pedido da Embaixada norte-americana de discussão bilateral sobre tema do patenteamento farmacêutico.
- 11/86: primeira reunião bilateral sobre o tema, em Brasília.
- 03/87: segunda reunião bilateral sobre o tema, em Brasília.
- 06/87: terceira reunião bilateral, em Washington.
(nas três reuniões, o governo brasileiro decidiu aceitar as reivindicações norte-americanas sobre flexibilização do controle de preços de remédios, agilização do registro de medicamentos na DIMED e arquivamento do projeto de reserva de mercado da química fina, mas manteve a recusa ao patenteamento).
- 06/87: início do processo contra o Brasil na Seção 301, a pedido da PMA e em função do não patenteamento de produtos e processos farmacêuticos.
- 03/88: nova reunião bilateral em Brasília;
Criação do Grupo Interministerial para elaboração de proposta brasileira sobre patenteamento.
- 07/88: oferta máxima brasileira: patentes de processos imediatamente e de produtos num prazo de dez anos.
- 07/88: anúncio das sanções comerciais contra o Brasil.
- 09/88: audiências públicas em Washington para a escolha dos produtos sujeitos à sobretaxação.
- 10/88: efetivação das sanções (100% ad valorem sobre exportações brasileiras de papel, de produtos eletrônicos e de produtos químico-farmacêuticos).
- 12/88: solicitação brasileira no GATT de formação de *panel* para avaliar as sanções comerciais.
- 02/89: aceitação do *panel* no GATT pelos Estados Unidos.
- 05/89: início do processo contra o Brasil na Seção Super 301, em razão do não patenteamento farmacêutico e das restrições às importações da CACEX.
- 02/90: visita do Presidente recém-eleito Fernando Collor aos EUA: promessa de aceitação do patenteamento na área farmacêutica.
- 06/90: anúncio oficial da intenção do Executivo de enviar projeto de Lei ao Congresso prevendo o patenteamento.
- 06/90: suspensão das sanções comerciais contra as exportações brasileiras e do *panel* no GATT.
- 04/91: envio do Projeto de Lei ao Congresso sobre propriedade intelectual, prevendo patentes para produtos farmacêuticos.
- 02/92: apresentação do substitutivo do Deputado Ney Lopes (PFL-RN), incorporando emendas de parlamentares (o projeto final resultava ainda mais liberal e concessivo do que a proposta do Executivo, o que inviabilizou sua votação na Comissão Especial e no plenário durante todo o ano de 1992).
- 12/92: criação, pelo novo governo do Presidente Itamar Franco, de comissão interministerial para propor uma emenda substitutiva ao texto do Deputado Ney Lopes.

- 03/93: nova redação do Projeto de Lei em tramitação na Câmara, incorporando as propostas do Executivo.
- 05/93: início de novo processo contra o Brasil na Seção Super 301.
- 06/93: aprovação na Câmara do Projeto de Lei sobre propriedade intelectual.
- 12/93: encerramento da Rodada Uruguai do GATT, com texto do grupo TRIPs sobre direitos de propriedade intelectual.
- 02/94: reunião em Washington: o governo norte-americano estipula junho como prazo final para a aprovação do Projeto de Lei no Senado, ameaçando excluir os produtos brasileiros do Sistema Geral de Preferências.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto: “A propriedade intelectual na política exterior e nos processos de integração econômica”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 36, nº 2 (nova série), 1993.
- ARSLANIAN, Regis P.: *O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil*. Brasília, XXVI Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, MRE, 1993.
- BARBOSA, Rubens A.: “Discurso no Subgrupo Consultivo de Comércio Brasil - EUA”, Washington, 15-16 de janeiro de 1993.
- BARNET, Richard J. & BROWN, Lester: “American Priorities in a New World Era”, *World Policy Journal*, Spring 1989.
- BATISTA, Paulo Nogueira: “A política externa do Governo Collor”, *Política Externa*, vol. 1, nº 4, mar/abr/mai 1993.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS: *Projeto de Lei nº 5080-A, de 1985*. Do Poder Executivo, Mensagem nº 176/85.
- _____: *Projeto de Lei nº 824-D de 1991, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade intelectual*.
- FRISCHTAK, Cláudio: “The Protection of Intellectual Property Rights and Industrial Technology Development in Brazil”, in RUSHING, Francis & BROWN, Carole: *Intellectual Property Rights in Science, Technology and Economic Performance*. Boulder, Westview Press, 1990.
- FROTA, Maria Stela Pompeu Brasil: *Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro*. Brasília, XXII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, MRE, 1991.
- GRYNSZPAN, Flávio: “Case Studies in Brazilian Intellectual Property Rights”, in RUSHING, Francis & BROWN, Carole: *Intellectual Property Rights in Science, Technology and Economic Performance*. Boulder, Westview Press, 1990.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro: “Inovação tecnológica e poder”, *Política Externa*, vol. 1, nº 4, mar/abr/mai 1993.
- HIRST, Mônica: “Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto”, in *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*. Ed. M. Mirst, GEL, 1987.
- JAGUARIBE, Roberto: “Propriedade Industrial”, *Boletim de Diplomacia Econômica*, MRE, nº 15, maio 1993.
- KAUFMAN, Ross: “Intellectual Property in Brazil and the ‘newest’ industrial policy”, *Estudios Internacionales (Propiedad industrial e intelectual y desarrollo tecnológico)*, Santiago, 1991.
- KRASNER, Stephen: “US Commercial and Monetary Policies: Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness”, *International Organization*. Vol. 31 (Autumn 1977).
- LAFER, Celso: “A política externa brasileira no Governo Collor”, *Política Externa*, vol. 1, nº 4, mar/abr/mai, 1993.

- LIMA, Maria Regina Soares de: *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy*. PhD. Dissertation, Vanderbilt University, 1986.
- _____: *As relações do Brasil com os Estados Unidos: 1964-1990*. Mimeo, março de 1993.
- LIMA, Maria Regina Soares de & HIRST, Mônica: *Particularidades e dilemas das relações Brasil-Estados Unidos sob o impacto de novas conjunturas*. Mimeo, agosto de 1993.
- LYRIO, Mauricio Carvalho: *O Contencioso das Patentes Farmacêuticas e as Relações entre Brasil e Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ, 1994.
- PAIVA, Sílvia & MATOS, César: “A nova lei de propriedade industrial: principais pontos polêmicos e as discussões na Câmara dos Deputados”, *Boletim de Diplomacia Econômica*, MRE, nº 15, maio 1993.
- PATRIOTA, Guilherme de Aguiar: “O Brasil e as negociações sobre propriedade intelectual”, MRE, *Boletim de Negociações Multilaterais*, maio de 1990.
- PELÚCIO FERREIRA, José: “Diretrizes de Política Científica e Tecnológica”, in VELLOSO, João Paulo Reis: *A nova estratégia industrial e tecnológica*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990.
- RICÚPERO, Rubens: “Relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos”, *Boletim de Diplomacia Econômica*, MRE, nº 15, maio 1993.
- RING, Mary Ann: *Intellectual Property Rights Protection: the case of Patents in the Brazilian Pharmaceutical Industry*. M. A. Thesis, Austin, University of Texas, 1990.
- STALSON, Helena: *Intellectual Property Rights and US Competitiveness in Trade*. National Planning Association, Washington, 1987.
- TACHINARDI, Maria Helena: *A guerra das patentes: o conflito entre Brasil e Estados Unidos sobre propriedade intelectual*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- VELLOSO, João Paulo Reis: “Ideias para a estratégia industrial e tecnológica”, in VELLOSO: *A nova estratégia industrial e tecnológica*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990.
(ed.) *O Brasil e a nova economia mundial*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1991.

LOBISTAS E CARONEIROS: AS RESTRIÇÕES VOLUNTÁRIAS ÀS EXPORTAÇÕES E A TEORIA DE OLSON SOBRE A AÇÃO COLETIVA

*Francisco Pessanha Cannabrava
Gustavo Baptista Barbosa
Paula Alves de Souza
Rodrigo d'Araújo Gabsch
Unaldo Eugenio Vieira de Souza*

1. INTRODUÇÃO¹

As trocas comerciais internacionais a partir dos anos 70 e até bem recentemente vinham se desenvolvendo à sombra de um protecionismo renascido e fortalecido. Que as Restrições Voluntárias às Exportações (VERs) representam uma das facetas deste neoprotecionismo ninguém duvida². Esta, entretanto, parece ser uma das raras unanimidades entre os estudiosos e os *policy makers* que se veem às voltas com as VERs. Objeto de controvérsias notáveis, as Restrições Voluntárias às Exportações deixam à mostra as divergências analíticas entre os especialistas, e há dificuldade considerável na estimativa e avaliação de seus efeitos.

Nem mesmo se optamos por restringir nosso exame às consequências das VERs para os países importadores, que recorrem a esta barreira de inspiração protecionista, conseguiremos nos poupar das inconsistências analíticas. Na literatura dedicada ao assunto, ressalta-se, a um só tempo, que as VERs elevam os preços domésticos, com efeitos deletérios, por exemplo, sobre o consumo, e que elas permitem uma proteção temporária à indústria do país, o que pode significar uma vantagem, pois, desta forma, os empresários locais disporão de tempo para efetuar os ajustes estruturais necessários diante das pressões da competição internacional.

Também se adotarmos o curso alternativo de investigação e limitarmos nossa atenção aos efeitos das VERs para os países exportadores, nosso esforço interpretativo não terá melhor sorte. Os estudos a este respeito destacam, por um lado, que as Restrições Voluntárias às Exportações garantem nichos protegidos de mercado para os países exportadores, que, portanto, poderiam desfrutar dos rendimentos das cotas que lhes são alocadas. Por outro lado, entretanto, estes mesmos países se verão frente a frente com dificuldades, em virtude do fato de que os mercados para seus produtos se encontram restringidos precisamente pela atuação das VERs.

As discordâncias entre os estudiosos ganham ressonância ainda maior no caso das pesquisas a respeito dos reflexos das Restrições Voluntárias às Exportações sobre os países em desenvolvimento. De fato, as VERs elegem como um de seus alvos prediletos as exportações

¹ Este artigo inspira-se em texto apresentado, no segundo semestre de 1992, por Gustavo Baptista Barbosa ao professor Winston Fritsch, como requisito necessário para aprovação na cadeira de Sistemas Econômicos Comparados do Mestrado em Economia da PUC/RJ.

² Neste trabalho, estudamos as tendências que as VERs vinham assumindo até meados da década de 90. É possível que a recente conclusão da Rodada Uruguai do GATT introduza modificações neste processo. A conclusão da Rodada, porém, é fato por demais recente para que se possa ter uma avaliação precisa sobre as consequências que efetivamente terá sobre os rumos do comércio mundial.

destes países, particularmente nos setores de têxteis e roupas, que mereceram até mesmo um acordo especial de comércio administrado, o Acordo Multifibras (MFA). Uma vez que determinadas correntes da economia - como as que se baseiam nos trabalhos de Rostow - postulam a existência de estágios diferenciados e subsequentes de desenvolvimento econômico e já que a produção de têxteis e roupas, por não exigir a concorrência de tecnologias sofisticadas, pode constituir-se numa das primeiras etapas do processo de crescimento, as VERs que atuam sobre estes setores inibiram a decolagem dos países em direção a patamares mais elevados de renda e produção. Mesmo estas conclusões, contudo, não estão livres da polêmica: alguns analistas contra-argumentam com o exemplo dos NICs asiáticos, que tiveram um desempenho invejável em termos de crescimento econômico, apesar das cotas do MFA.

A controvérsia persegue ainda os estudos que dirigem seu foco para os países com índices relativamente baixos de progresso econômico. Como as cotas das VERs, em grande parte das vezes, são determinadas de acordo com a *performance* exportadora dos diversos países no passado, este instrumento neoprotecionista acabaria contribuindo para congelar o *status quo* dos fluxos internacionais de comércio, beneficiando os NICs e os países industrializados em detrimento dos menos desenvolvidos. A interpretação adversa advoga que os países menos desenvolvidos, não submetidos às VERs, atrairiam os investimentos que fogem das regiões cujas exportações estão submetidas às cotas. Ainda neste caso, porém, os estudiosos se dividem uma vez mais: alguns saúdam os investimentos que aportam, desta maneira, em locais que não dispõem de muitos atrativos para o capital internacional; outros acenam com a artificialidade em que se baseia esta transferência de investimentos, já que a possibilidade de que o país receptor termine sendo incluído na lista dos alvos das VERs gera incertezas, afugentando os investidores ao menor sinal de turbulência.

Apesar de divergentes, todas as interpretações parecem dispor de fundamentação, ainda que em graus variáveis. Nenhuma delas contradiz a realidade: tudo depende dos exemplos que o analista se dispõe a estudar. Nossa hipótese, neste trabalho, é que a Teoria de Mancur Olson sobre a Ação Coletiva contribui para lançar luz sobre estas controvérsias; vistas sob novos ângulos, estas perspectivas aparentemente contraditórias encontram um plano em que podem conviver, desde que cada uma delas se dedique a explicar apenas os casos de que efetivamente dê conta. Quando se propõe aqui a análise das orientações de política de comércio exterior de determinados países com base no estudo de Olson, está-se perseguindo caminho semelhante ao indicado por Maria Regina Soares de Lima, que também procura entender o comportamento de alguns Estados a partir da teoria da ação coletiva³.

Para levar a termo a tarefa a que nos lançamos, dividimos nosso estudo em quatro partes. Na primeira, procuramos explorar o significado das Restrições Voluntárias às Exportações no quadro da evolução recente do comércio mundial, na qual, apesar dos esforços do GATT, as barreiras, sob a forma de dispositivos não tarifários, vinham atuando com todo vigor. Nesta seção, reservaremos alguns parágrafos para o exame do Acordo Multifibras (MFA), cujas implicações nos parecem de grande valia para a discussão de que pretendemos nos ocupar nas páginas que se seguem. A segunda parte do trabalho será dedicada à apresentação, em linhas gerais, da Teoria de Olson sobre a Ação Coletiva: se não entendermos os mecanismos que guiam o construto teórico de Olson, possivelmente ficará completamente comprometido o exercício que desenvolveremos na seção seguinte, que relacionará as VERs aos estudos sobre a ação coletiva. A conclusão sumaria os resultados a que chegamos e sugere, em primeiro lugar, que os

³ LIMA, Maria Regina Soares de. *The Political Economy of Brazil Foreign Relations*. Vanderbilt, Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Vanderbilt, 1986 (mimeo).

estudiosos tomem cuidado com as generalizações precipitadas e, em segundo, que sofrerá de debilidades provavelmente insuperáveis a teoria econômica que se julgue capaz de prescindir da análise política.

2. NEOPROTECIONISMO, BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS E RESTRIÇÕES VOLUNTÁRIAS ÀS EXPORTAÇÕES

O trauma da Segunda Guerra, considerada, por muitos, como uma das consequências das políticas protecionistas adotadas por diversos países nos anos 30, produziu uma atmosfera liberalizante que o GATT captou e, no período que se seguiu ao conflito, traduziu em reduções às barreiras que impediam o livre comércio. Guiando-se pelo princípio da nação mais favorecida e contando com o apoio decisivo dos Estados Unidos - um dos maiores entusiastas da liberalização, ao menos até meados da década de 70 -, o GATT promoveu uma série de rodadas, ao longo das quais a tarifa média mundial foi caindo. As derrogações da cláusula de nação mais favorecida e as distorções da liberalização - que se empreendia em escala significativamente menor no comércio dos produtos que interessavam aos países em desenvolvimento - não chegaram a comprometer a predisposição ao livre comércio que guiava as interações entre os vários países. Esta predisposição só estremeceria nos anos 70, quando os governos dos países centrais, às voltas com restrições orçamentárias, não mais podiam lançar mão de políticas fiscais para incentivar a demanda ou revigorar os subsídios à produção: a alternativa foi ressuscitar o protecionismo para resguardar a indústria doméstica.

Já na década de 60, a realocação das capacidades produtivas de determinados países prenunciava que uma mudança estrutural da economia internacional estava em curso, o que exerceria pressões inibidoras sobre a vocação para o livre comércio que as trocas vinham revelando até então. Beneficiado por estas novas tendências, o Japão logo estaria reclamando ingresso no grupo dos países avançados; também alguns países em desenvolvimento, desafiando o destino a que sua situação periférica lhes condenava, devotavam seus esforços a um crescimento que privilegiava as exportações. Em ambos os casos, um dos alvos, por excelência, era o mercado consumidor norte-americano, cuja extensão garantia a realização das economias de escala. A velocidade com que esta investida contra o mercado americano se realizou foi maior do que poderia suportar o sistema econômico dos EUA, sem condições de arcar com os custos sociopolíticos de um ajuste estrutural a ser implementado com grande rapidez. Coagido por condições macroeconômicas adversas e assaltado pelo que J. Bhagwati batiza de “síndrome do gigante fragilizado”⁴, os EUA foram tomados pela ideia de que os países que estavam conquistando fatias do mercado americano deviam seu sucesso não à competitividade ampliada mas às práticas comerciais injustas a que estariam recorrendo. A resposta americana deveria ser imediata: o protecionismo, reformulado, renascia.

Ao lado do sucesso das exportações do Japão e dos NICs, a instabilidade dos anos 70, marcados pelos abalos cambiais, pelas altas taxas de desemprego e pelas crises do petróleo, acentuou ainda mais os humores protecionistas. Em situações de desemprego pronunciado, levar adiante os ajustes imprescindíveis para fazer face ao fortalecimento da competição internacional obriga a renúncias cujos custos políticos alcançam patamar de tal forma elevado que terminam corroendo a sustentação dos grupos no poder. Recorrer ao protecionismo é a saída mais confortável para satisfazer as demandas das alianças entre Capital e Trabalho que tomaram conta

⁴ BHAGWATTI, J. *Protectionism*. MIT Press, Cambridge, 1988, p. 70.

dos países industrializados. Tanto os empresários quanto seus empregados se movem pelo medo da desindustrialização: no caso das indústrias antigas, intensivas em trabalho, as baterias neoprotecionistas se dirigem contra os NICs e os países que se tornaram exportadores nos anos recentes; já nas indústrias de tecnologia de última geração, a pontaria procura acertar o Japão e os NICs mais avançados. Por conta das taxas de câmbio muito voláteis e da integração pronunciada entre os mercados financeiros dos diversos países, o sistema financeiro internacional, extremamente vulnerável, em nada contribui para aliviar as pressões protecionistas; aliás, ocorre precisamente o contrário. Como existe no GATT o mecanismo de consolidação das tarifas já negociadas e reduzidas, os países centrais, impedidos de voltar atrás para acalmar seus arrependimentos neoprotecionistas, recorrem às barreiras não tarifárias (BNTs), cujo uso vinha crescendo de forma marcante nos últimos tempos.

De nada adianta a persistência dos avisos dos economistas de que as restrições ao comércio introduzem artificialidades na noção de vantagens comparativas e prejudicam o desenvolvimento econômico: os governos, envolvendo-se cada vez mais na administração das economias nacionais, assumem a responsabilidade de manter o pleno emprego, harmonizar as várias regiões do país e os diversos setores da economia e intervir nas importações com o fim de proteger os interesses econômicos de grupos variados, especialmente os das indústrias decadentes. É desta maneira que encontram terreno propício para se multiplicarem as barreiras não tarifárias, conjunto de regulações públicas e práticas governamentais por meio das quais os bens produzidos domesticamente recebem tratamento distinto do reservado aos produtos estrangeiros⁵. Fazendo companhia às restrições cambiais, que procuram gerir os problemas de balança de pagamentos, as BNTs não apenas ameaçam o livre comércio, mas também jogam por terra o crescimento da renda e das trocas que havia acompanhado a liberalização ao longo das quatro últimas décadas. Subestima-se, ainda, o fato de que as BNTs elevam os preços dos produtos para os consumidores; importa apenas que elas mantenham as indústrias domésticas, mesmo ineficientes, em funcionamento e que poupem o governo da visibilidade das tarifas, que não podem ser manipuladas discretamente com fins protecionistas, porque, além de estarem submetidas às regras do GATT, são sujeitas ao controle doméstico por meio do debate parlamentar.

As BNTs vinham regulando uma parcela significativa das importações originadas dos países em desenvolvimento, entende-se, assim, a ferocidade das críticas destes países a esta forma renascida de protecionismo. O tipo de BNT que está sendo submetido ao nosso crivo neste estudo - as VERs - constituía uma das ferramentas à disposição dos países centrais para limitar as importações que se originam porção menos abastada do planeta. Apesar de não se confundirem com as VERs, que se desviam claramente das prescrições do GATT, as medidas *antidumping* e os impostos compensatórios - adotados para reparar as inconsistências decorrentes dos subsídios que o país exportador porventura tenha dado às suas indústrias - terminam, menos raramente do que seria desejável, se relacionando com as Restrições Voluntárias às Exportações. Qualquer país pode, legitimamente, lançar mão dos impostos compensatórios e das medidas *antidumping* de acordo com o estabelecido no Artigo XIX do GATT, dedicado às salvaguardas, que indicam as situações em que o importador está autorizado a recorrer a expedientes restritivos às importações. Nos assuntos internacionais, entretanto, a linha que separa as atitudes legais daquelas que fogem ao prescrito nos foros torna-se, por vezes, tão tênue que é muito fácil ultrapassá-la. Deste modo, os impostos compensatórios e as medidas *antidumping* se transformam em instrumentos de proteção sempre que se ameaça sua utilização como forma de

⁵ OLECHOWSKI, A. "Nontariff Barriers to Trade". In: FINGER, J. & OLECHOWSKI, A. (eds.). *The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. Washington, The World Bank, 1987, p. 121.

obrigar os exportadores à docilidade: temerosos de serem submetidos às salvaguardas conforme previstas pelo GATT, os países exportadores acabam concordando em restringir suas exportações. Inaugura-se, então, um conluio entre os mecanismos legais de pressão e a extralegalidade, combinação perigosa que atinge seu ápice no caso do MFA, o qual, apesar de francamente contrário às disposições do GATT, foi negociado sob os auspícios deste acordo.

Segundo alguns analistas, as VERs - definidas por um autor como uma combinação entre exportadores e importadores a respeito do montante máximo de exportações que deve valer para determinado período⁶ - abriam um precedente ameaçador: elas colocavam em dúvida a manutenção do regime comercial internacional em vigor até recentemente. A expectativa inicial de todos os que participam do jogo econômico é que os membros do GATT atuem em conformidade com as regras do acordo, como as que estabelecem o princípio de nação mais favorecida e a preferência pelas tarifas, cuja transparência suplanta a de outros tipos de barreiras comerciais. É com base na disposição do comércio internacional implementado pelo GATT que os países, idealmente, deveriam alocar os recursos disponíveis. As VERs surgem, assim, como fontes de incerteza e transtornam esta visão do comércio internacional que muitos julgam idílica: fixando quantidades de produtos a serem exportadas e alocando volumes de comércio com base em princípios discriminatórios nada transparentes, as Restrições Voluntárias às Exportações se coadunavam perfeitamente com o espírito protecionista renascido e se tornaram ferramenta de ampla utilização pelos países industrializados.

À primeira vista, isto pode parecer surpreendente, já que as VERs são particularmente custosas para aqueles que a elas recorrem. De fato, as Restrições Voluntárias às Exportações, além de tornarem os produtos mais caros para os consumidores e dificultarem a migração dos recursos para os setores de maior eficiência da economia, transferem rendimentos para os produtores estrangeiros detentores das cotas, os quais, desta forma, têm como elevar os preços de suas exportações. Ainda assim, os governos hesitavam em recorrer às salvaguardas do Artigo XIX do GATT e suas preferências pendiam para as VERs. Compreende-se: optando pelo Artigo XIX, o país reclamante teria de fundamentar seus protestos, comprovando que o aumento nas importações de fato ameaçava seriamente a indústria doméstica. Na hipótese de sua queixa encontrar receptividade no GATT, o importador poderia impor tarifas ou cotas sobre os produtos que teoricamente o prejudicavam; só que estas tarifas e cotas teriam de ser estendidas também a todos os países que exportavam para o mercado dos bens em questão. Como não recaíam apenas sobre o país que teria cometido a ofensa contra os princípios do GATT, as represálias das salvaguardas podiam prejudicar os interesses de países poderosos e concediam aos demais exportadores a possibilidade de solicitarem compensação pelas perdas sob a forma de remoção das restrições em outros mercados. Se a solicitação não fosse atendida, estaria facultado a estes exportadores o direito de, também eles, retaliarem pelos danos que lhes foram causados. Daí a popularidade das VERs, que, no caso do comércio administrado de têxteis, se cristalizaram no Acordo Multifibras (MFA).

O Acordo Multifibras foi negociado em 1974, em substituição ao Arranjo de Longo Prazo a respeito do Comércio Internacional de Têxteis, o qual, tendo feito uso de combinações bilaterais para a fixação das cotas de exportação que caberiam a cada um dos fornecedores, já havia consagrado a utilização das VERs com fins protecionistas. As sucessivas versões do MFA ampliaram o alcance das restrições, englobando não apenas uma quantidade crescente de países,

⁶ *Idem*, p. 121.

mas também um número sempre maior de fibras⁷. Desta forma, o MFA I, que regulou o comércio de têxteis e roupas entre 1974 e 1977, procurou disciplinar a exportação de fibras sintéticas, que haviam sido ignoradas pelo Arranjo de Longo Prazo, e incluir, entre os que passariam a ter de fazer frente às cotas, os países que tinham conquistado fatias mais extensas do mercado graças ao fato de que o acordo anterior prejudicava principalmente os exportadores maiores, como o Japão. Em resposta aos sentimentos protecionistas da Comunidade Econômica Europeia, o MFA II, cuja vigência se prolongaria de 1978 a 1981, acentuava o caráter restritivo de seu similar mais antigo. Em 1982, a nova versão do Acordo, o MFA III, que permaneceu em vigor até 1986, estabelecia um mecanismo que autorizava limitar até mesmo as exportações que não tivessem sido incluídas em nenhum arranjo bilateral; como reprime a expansão do potencial exportador dos países que apenas recentemente se industrializaram, o MFA III contribuiu para o congelamento do *status quo* dos fluxos de comércio, beneficiando os países industriais e os NICs com cotas já garantidas. O MFA IV, celebrado em 1986, somente expirou em 1991: ele reafirmou a tendência de incluir todas as fibras conhecidas e de corrigir as falhas que haviam permitido o crescimento das exportações sob os acordos anteriores⁸.

Ainda que, inicialmente, o MFA previsse um período provisório de vigência, concedendo às indústrias dos países importadores apenas o tempo necessário para se ajustarem e direcionarem seus esforços para outros campos da economia, o resultado terminou se afastando muito destes propósitos. O Acordo ganhou ares de permanência, tornando sempre mais amplo o alcance e a magnitude de suas restrições e quase santificando o uso das VERs, que passaram a regular também as exportações de outros produtos, como automóveis, calçados, motocicletas e eletrodomésticos. Não é difícil entender por que as indústrias protegidas reagem à revogação do Acordo: em vez de buscarem outros ramos da atividade econômica, onde sua competitividade ainda não se encontrasse tão desgastada, as empresas preferiam aproveitar-se dos preços domésticos mais elevados proporcionados pelas VERs para insistir na produção dos bens a que já se dedicavam. Portanto, se fossem revogadas as VERs, estas indústrias poderiam ter seu estrangulamento decretado pela competição internacional. Daí a resistência do MFA, apesar de se saber que sua revogação lesaria somente setores estritos e traria ganhos econômicos gerais.

A permanência do Acordo Multifibras prejudicava especialmente os países em desenvolvimento, para os quais as exportações de têxteis e roupas têm importância maior do que para os países industrializados. Exemplo típico de barreira que restringe o comércio Norte-Sul, o MFA acabou tornando-se uma forma de controle das exportações dos países menos abastados. Nem todos os ramos econômicos dos países em desenvolvimento, entretanto, protestavam contra a manutenção do Acordo Multifibras: já sabemos que as VERs transferem rendimentos para os exportadores; os setores que se dedicam à exportação, portanto, de tudo farão para que a lógica de seus interesses paroquiais prevaleça sobre os ganhos mais amplos que adviriam do fim do MFA. É por este motivo que especulações paradoxais a respeito dos efeitos do MFA para os países em desenvolvimento têm surpreendido os analistas.

⁷ É reconhecidamente superficial o histórico do MFA que daremos aqui. Uma abordagem bem mais interessante e, nem por isto, muito extensa pode ser encontrada em *World Development Record*. Washington, The World Bank, 1987, pp. 136 e 137.

⁸ Com a conclusão da Rodada Uruguai do GATT em 1994, determinou-se que o Acordo Multifibras em vigor entraria em processo de *phasing out* ao longo dos próximos dez anos, até a sua extinção completa.

A primeira impressão que se tem é que a remoção das cotas do MFA se traduziria em ganhos - que poderiam chegar a 8 bilhões de dólares⁹ - para todas as economias em desenvolvimento, mesmo para os exportadores com maior potencial incluídos nesta categoria, como o Brasil, a Coreia do Sul e Taiwan. Como seu poder de barganha permanece muito distante do dos países poderosos, os países em desenvolvimento, procurando se fortalecer para não se tornarem vítimas fáceis das economias centrais, deveriam empreender todos os esforços com o fim de pressionar para que as derrogações do GATT retornassem à disciplina desta organização; a este respeito, os têxteis e as roupas não deveriam constituir exceção, até porque, de acordo com o que prega uma das correntes de Economia, o desenvolvimento se processa por etapas, e os têxteis, como ainda envolvem tecnologias relativamente simples, podem definir os estágios iniciais do crescimento.

Neste ponto, começam as discordâncias. A seriedade das restrições do MFA para os países em desenvolvimento ganha relevo digno de nota se for verossímil a perspicácia dos analistas que sugerem que a produção de têxteis e roupas consiste nos primeiros passos essenciais de uma sequência de etapas que levam ao desenvolvimento econômico. Trata-se, no entanto, de um julgamento que não é, de forma alguma, pacífico, e muitos estudiosos aludem ao fato de que, na Ásia, encontraremos exemplos de economias com desempenho invejável, apesar das restrições crescentes do Acordo Multifibras.

Ainda que se argumente que a vasta maioria dos países em desenvolvimento teria muito a ganhar com a remoção das restrições do MFA - segundo os cálculos da UNCTAD, as exportações destes países aumentariam em 135% no setor de roupas e 78% no de têxteis¹⁰ -, alguns NICs contam com nichos mercadológicos protegidos pelo Acordo e temem que o acesso ampliado aos mercados das economias centrais proporcionado pela suspensão das VERs não resulte em vantagens suficientes para compensar a perda destes nichos.

Também causa polêmica o exame do impacto do MFA nas oportunidades de investimento nos países em desenvolvimento. Nos países que enfrentam as cotas do Acordo, nem mesmo os nichos protegidos de mercado encorajam novos investimentos nas áreas de têxteis e roupas. Pior ainda: mesmo outros setores da economia do país submetido às VERs podem sofrer abalos pelo desânimo dos investidores, que, acuados pelo precedente do MFA, receiam que as atividades em que estão apostando seu capital passem a enfrentar restrições, se progredirem muito rapidamente. A sombra do Acordo Multifibras, deste modo, une-se ao monitoramento dos níveis de importação, levado a cabo por grupos de pressão nos países desenvolvidos, e tem um efeito depressivo sobre os investimentos.

Aparentemente, quem obteria lucros com isto seriam os países em desenvolvimento menos avançados. Não resta dúvida de que alguns empresários, fugindo das VERs impostas sobre a Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan, endereçaram seus capitais para os países vizinhos menos desenvolvidos¹¹. Mesmo esta conclusão, todavia, é controversa, já que países que antes não eram submetidos às cotas bilaterais ou que faziam frente apenas a cotas fluídas podem, de

⁹ A avaliação é de Trela e Whalley. Veja TRELA, I. & WHALLEY, J. "Unraveling the Threads of the MFA". In: HAMILTON, C. (ed.). *The Uruguay Round. Textiles Trade and the Developing Countries - Eliminating the Multifibre Arrangement in the 1990's*. Washington, The World Bank, 1990, p. 28.

¹⁰ Estes cálculos, que também incluem o fim das tarifas que pesam sobre os têxteis e as roupas, datam de 1986 e são citados por Trela e Whalley. *Ibidem*, p. 23.

¹¹ O caso é mencionado por Trela e Whalley. *Ibidem*, p. 12.

uma hora para outra, ser submetidos às VERs mais duras. Foi precisamente o que ocorreu em Sri Lanka, entre 1977 e 1978, e, mais recentemente, em Bangladesh¹².

Já podemos traçar uma conclusão inicial: as economias em desenvolvimento como um grupo perdem com o MFA e com as Restrições Voluntárias às Exportações, ainda que a magnitude dos danos varie de país para país. Resta explicar, então, por que, mesmo entre os países em desenvolvimento, encontraremos certa reticência com relação à suspensão destas barreiras ao livre comércio. A primeira razão sabemos qual é: os rendimentos que os países auferem das cotas disfarçam as perdas das VERs. O segundo motivo requer estudos suplementares e decorre da própria lógica que orienta a ação coletiva.

3. ASPECTOS GERAIS DA TEORIA DE OLSON SOBRE A AÇÃO COLETIVA

Como os indivíduos racionais agem em defesa de seus interesses pessoais, a maioria das teorias sobre a ação coletiva infere, precipitadamente, que, em grupos que perseguem determinado objetivo, os integrantes procurarão satisfazer seus intentos comuns. Os estudos de Olson sugerem que esta conclusão somente permanece válida para grupos pequenos: no caso das associações maiores, os indivíduos, racionais e guiados pelo autointeresse, agirão, paradoxalmente, em detrimento dos objetivos comuns, se nem medidas coercitivas nem o que Olson chama de “incentivos seletivos” os obrigarem ou convidarem à ação coletiva¹³.

Isto ocorre porque todos que pertencem a uma organização nutrem, além dos interesses do grupo, objetivos pessoais, na maior parte das vezes, distintos dos de seus companheiros. Como os objetivos ou bens comuns, na hipótese de serem efetivamente providos, estarão, por definição, disponíveis para todo o grupo, o indivíduo racional optará por reservar seus esforços para os interesses que lhes são próprios, deixando que os demais integrantes da organização arquem com os custos da obtenção dos benefícios coletivos: de fato, mesmo os que não movem um só músculo ou tiram um só centavo do bolso para garantir o provimento dos bens públicos não poderão ser excluídos de sua fruição.

Há uma analogia entre os membros de uma organização grande típica e as firmas de um mercado perfeitamente competitivo ou os contribuintes no interior de um Estado qualquer: os esforços de cada integrante do grupo normalmente não têm efeitos notáveis nos cursos de ação que contribuem para o progresso da organização, do qual todos usufruem. Portanto, nem mesmo nas situações em que todos se beneficiam, uma vez alcançados os intentos comuns, os indivíduos deixarão de mostrar resistência para contribuir com a comunidade a que pertencem. Desta forma, o Estado que não apela para a taxação compulsória corre o risco de ver seus recursos minguarem pela multidão de sonegadores em potencial que abriga; outros grupos de grande dimensão somente sairão do imobilismo se adotarem incentivos seletivos - cujo caráter não coletivo faz com que apenas os que contribuem com a ação comum possam desfrutar dos bens, providos - e, mesmo neste caso, tendo de assumir custos organizacionais elevados. Quanto maior o grupo, então, menor sua eficiência e maiores as chances de que ele fique relativamente distante de um provimento ótimo de bens coletivos.

¹² *Ibidem*, p. 32.

¹³ Os comentários que se seguem resumiriam, de forma demasiado breve, o conteúdo de dois livros de Olson. Endereçamos o leitor interessado em explicações mais detalhadas a OLSON, M. *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. New York, Schocken Books, 1970 e OLSON, M. *The Rise and Decline of Nations - Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press, s/d.

Não basta, contudo, que nos ocupemos da extensão da organização; a magnitude da influência de cada um de seus integrantes constitui outro elemento fundamental na definição das probabilidades de que este grupo obtenha sucesso na perseguição das ações coletivas. É perfeitamente possível que um dos integrantes se favoreça de tal modo com o bem coletivo que esteja disposto a providenciar o bem em questão a qualquer custo, ainda que recaiam sobre si todos os fardos que esta atitude porventura acarrete. Mesmo aí, entretanto, a dimensão da organização não pode ser simplesmente deixada de lado. De fato, nos grupos mais avantajados, é menor a parte do benefício total que cabe a cada um dos associados; logo, diminuem as chances de que um deles continue a ganhar tanto do provimento do bem que se revele disposto a arcar com todos os custos. Para usarmos um jargão tomado emprestado à Economia: quanto maior o grupo, menor a probabilidade de interação oligopolística entre os agentes.

Por estas razões, Olson afirma categoricamente que as associações pequenas não são apenas quantitativamente distintas das maiores; há uma diferenciação qualitativa entre estes dois tipos de grupos¹⁴. Mais eficazes, as organizações diminutas abrigam elementos que, pouco numerosos, verificam que seu ganho pessoal decorrente dos benefícios coletivos excede o custo total envolvido no provimento dos bens comuns. Além disto, aumentam as possibilidades de que um dos associados julgue o benefício coletivo tão necessário que aceite responsabilizar-se inteiramente pelo abastecimento deste bem. O desempenho do agrupamento será ainda melhor se houver homogeneidade entre os associados, que, deste modo, se pouparão de parcelas dos custos organizacionais, pois chegarão rapidamente a um acordo a respeito da natureza do benefício a ser perseguido, das estratégias a serem adotadas e da quantidade de energia que deverá ser dispendida neste processo.

No caso das VERs, os *lobbies* nos países em desenvolvimento que defendem a manutenção deste tipo de barreira não tarifária representam grupos pequenos, de alguns empresários unidos por um interesse comum. Não há dúvida de que as VERs têm efeitos deletérios sobre a receita de que a sociedade passaria a dispor se conquistasse fatias ampliadas dos mercados dos países centrais. Estas dificuldades, entretanto, não parecem sensibilizar a organização disposta ao *lobby*. Na verdade, estamos aqui diante do que Olson descreve como “lutas distributivas”, por meio das quais cada associação procura aumentar os rendimentos que lhe são exclusivos, independente dos reflexos que isto tenha sobre o bem-estar geral da sociedade. O desfecho não poderia ser outro: as organizações pequenas, que buscam a realização de objetivos específicos, costumam reduzir a eficiência e os rendimentos globais das sociedades em que operam, o que transtorna a vida política e a torna mais sujeita a cisões.

A atuação dos grupos lobistas incha as agendas de discussão, atribula as negociações e atrasa as decisões políticas, o que se revela particularmente dramático nos momentos em que um impulso tecnológico, vindo à tona, constrange as diversas economias a se ajustarem para permanecerem produzindo nos níveis anteriores de eficiência. Como resultado, a adaptação a novos patamares tecnológicos se processa com marcada morosidade. Além de dificultarem a adoção de novas tecnologias, as coalizões distributivas inibem o dinamismo econômico, porque reprimem a realocação dos recursos de uma atividade para outra em resposta a cenários econômicos cambiantes. Para utilizarmos um exemplo do assunto que está merecendo nossa atenção aqui, as barreiras à entrada de *newcomers* instauradas pelas VERs aliviam as pressões sobre os produtores dos bens restringidos. Desta forma, estes produtores poderão ignorar o desgaste de produtividade que seu setor vem sofrendo e continuar se dedicando ao mesmo ramo de atividade.

¹⁴ OLSON, M. *The Logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups*. New York, Schcken Books, 1970, p. 52.

Tornando-se mais numerosas, as coalizões distributivas não aumentam apenas a complexidade das negociações, mas também o papel do governo e das burocracias especializadas. Na disputa com o jogo da política, a lógica da eficiência econômica sai perdendo: quantidades crescentes de recursos passam a ser dedicadas aos *lobbies*, em detrimento das atividades produtivas, o que acaba influenciando as atitudes dos agentes sociais e o caldo de cultura política e econômica em que estão imersos. Diminuem, então, as recompensas para os atores que buscaram apenas produzir o máximo aos menores custos possíveis; os grandes beneficiados serão aqueles que souberam se evadir das regulações, explorando suas brechas, ou que influenciaram as decisões, orientando-as na direção de que mais se favoreciam. A conclusão de Olson - com base na qual ele pretende explicar o progresso econômico da França, do Japão e da Alemanha nos últimos tempos - é que, nos países submetidos a governos totalitários ou a dominação estrangeira, as coalizões distributivas ou desaparecem ou se fragilizam: uma vez restabelecida a ordem, estes países puderam se dedicar ao crescimento sem os entraves dos grupos de interesses específicos. Já na Grã-Bretanha, as associações distributivas ampliaram continuamente seu poder de barganha, deprimindo o potencial de desenvolvimento econômico da ilha.

O segmento da sociedade que conta com o maior número de *lobbies* trabalhando para si é a comunidade empresarial. A política lobista se define, por excelência, como uma atividade de organizações de extensão diminuta. A comunidade empresarial abriga uma série de setores industriais distintos; cada um destes setores congrega apenas um número pequeno de firmas constituintes. Trata-se de uma situação que se aproxima da de um mercado oligopolístico. Estes setores industriais, com seus integrantes pouco numerosos, extrairão todas as vantagens que Olson prevê para os grupos pequenos e, voluntariamente, procurarão prover-se a si mesmos com *lobbies* que defendam suas opiniões junto às agências governamentais. É daí que advém a força que os empresários normalmente revelam nas mesas de negociação: as metas paroquiais das várias associações de empresários tenderão, assim, a se sobrepor aos objetivos, frouxos e fluidos, dos cidadãos do país. Não surpreende, portanto, a boa vontade que os parlamentos normalmente demonstram para com os regulamentos fiscais generosos, as políticas industriais favoráveis e as decisões a respeito das trocas comerciais - como a aceitação das VERs - que combinam perfeitamente com os interesses das associações empresariais organizadas.

Sempre que, numa organização pequena, o poder de barganha ou o interesse no bem coletivo de um dos integrantes suplanta significativamente o dos demais, este membro individual poderá se mostrar disposto até mesmo a assumir integralmente os custos envolvidos na produção do benefício coletivo, que, desta forma, terá maiores chances de ser provido. Os integrantes menores, então, se encontrarão diante de um convite ao imobilismo, pois obterão o bem que desejam de graça ou dispendendo apenas uma quantidade mínima de esforço. Na linguagem de Olson, a tendência é que, nas associações de menor tamanho, os grandes sejam explorados pelos pequenos, que exibiram, deste modo, o comportamento que os cientistas sociais convencionaram chamar de “carona”. Os países menos desenvolvidos, em algumas ocasiões, incluem-se nesta categoria¹⁵: quando as nações de médio porte adotam VERs, estes países retiram vantagens, por exemplo, sob a forma de investimentos que aportam até suas cidades. São vantagens para cuja obtenção os países menos desenvolvidos não precisaram fazer absolutamente nada, já que as nações de porte médio, convencidas de que as VERs eram a decisão de política comercial mais

¹⁵ Temos consciência de que a Teoria de Olson se adapta apenas parcialmente a estes casos. Ainda que o comportamento dos países menos desenvolvidos em muito se assemelhe aos dos “caronas”, estes países e seus similares em desenvolvimento - que arcam com os custos das VERs - não constituem um grupo, o que faz com que a teoria da ação coletiva não se adapte inteiramente a esta situação.

adequada para acalmar as reivindicações dos grupos empresariais de exportadores domésticos e as solicitações protecionistas dos importadores, resolveram suportar sozinhas os custos que esta resolução fatalmente acarretaria.

4. AS VERS E A CONCEPÇÃO DE OLSON SOBRE A AÇÃO COLETIVA

Ainda que se trate de uma teoria que objetiva explicar a política econômica doméstica, não nos parece descabido aplicar as ideias de Olson também à política internacional - precisamente o exercício a que Maria Regina Soares de Lima¹⁶ se lançou em sua obra - e à política externa. É isto o que pretendemos fazer neste capítulo de nosso estudo.

4.1 As VERS e os Lobistas nos Países em Desenvolvimento

Apesar de sua porosidade, as barreiras não tarifárias vinham influenciando os fluxos internacionais de comércio e forçando os exportadores a adotarem estratégias às quais possivelmente não teriam recorrido em uma situação em que prevalecesse o livre comércio. Isto não significa, no entanto, que as consequências das BNTs e, em particular, das VERS tenham sido sempre catastróficas para os países aos quais se aplicavam. As exportações sul-coreanas de aço com alto teor carbonífero para o mercado norte-americano nos fornecem um exemplo. Elas diminuíram o equivalente a 207 milhões de dólares por conta das Restrições Voluntárias às Exportações. Os preços mais altos a que o produto passou a ser comercializado e as vendas ampliadas para outros mercados, entretanto, compensaram os exportadores sul-coreanos que, no final, faturaram ainda mais dólares por causa das VERS. Em Hong Kong, as firmas gozam do direito de negociar as cotas que conquistaram sob as VERS. Os preços que as cotas alcançam indicam que as empresas de Hong Kong transformaram as Restrições Voluntárias às Exportações numa fonte expressiva de rendimentos¹⁷. Não será surpresa, portanto, se determinados grupos empresariais da Coreia e de Hong Kong vierem a patrocinar *lobbies* a favor das VERS. Os rendimentos das cotas, todavia, não estão disponíveis para a sociedade como um todo e podem mesmo contribuir para a elevação das taxas de desemprego do país graças à contração dos mercados. O que já era esperado: sabemos pelos estudos de Olson que a prevalência da lógica paroquial sobre o bem-estar geral da sociedade costuma acompanhar a atuação dos grupos pequenos de interesses específicos.

Nem todas as empresas dos países exportadores em desenvolvimento saúdam a manutenção das VERS. As restrições frustram as expectativas de ampliação dos mercados consumidores, o que, para muitas firmas, pode significar a perda de economias de escala. Teremos, assim, todas as condições para que ocorra uma luta distributiva, cuja recompensa vale ao vencedor a capacidade de influenciar a política comercial na direção que considere mais condizente com seus desejos. A vitória normalmente caberá ao grupo que tiver à sua disposição o *lobby* mais hábil.

Além dos rendimentos criados pelas cotas, os grupos das economias em desenvolvimento os quais buscam manter em vigor as Restrições Voluntárias às Exportações perseguem uma vantagem suplementar: a de congelar o *status quo* dos fluxos comerciais nos mercados restringidos. Uma vez que as cotas habitualmente são alocadas de acordo com a

¹⁶ *Op. cit.*

¹⁷ Ambos os exemplos, o da Coreia e o de Hong Kong, foram colhidos em BHAGWATTI, J. *Op. cit.* p. 148.

performance historicamente registrada pelos exportadores, o padrão das trocas comerciais tende a ser conservado, em prejuízo de novas empresas, possivelmente mais competitivas e portadoras de novas tecnologias, que estejam buscando sua afirmação nos mercados submetidos às VERs. Novamente confirmamos, na prática, as previsões da Teoria de Olson: a atuação das organizações de pequena dimensão ergue obstáculos à implementação de novas tecnologias.

Também num outro ponto nos aproximaremos, mais uma vez, das suposições de Olson: se, em vez dos registros históricos sobre o desempenho dos exportadores, os métodos utilizados para a definição das cotas forem menos transparentes e mais discricionárias, estarão criados incentivos poderosos para a atividade lobista e a corrupção. Os empresários, conduzindo-se exatamente da forma como Olson calculou, desviarão, para municiar seus *lobbies*, recursos que originalmente teriam sido dedicados a investimentos na produção.

A este respeito, é esclarecedora a argumentação que Trela e Whalley desenvolveram num estudo recente¹⁸. Conforme escreveram estes autores, os primeiros países que foram afetados pelas restrições do Acordo Multifibras - Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan - detêm, hoje em dia, as maiores fatias do total de exportações em têxteis e roupas para os mercados das economias centrais. Nos três países, os níveis alcançam patamares relativamente elevados; é possível que os empresários locais acreditem que, se não fosse pelo nicho de mercado garantido pelo MFA, enfrentariam dificuldades para competir com provedores cuja mão de obra recebesse salários significativamente baixos. A sobrevivência do MFA se transforma, então, numa das bandeiras que ocuparão os lobistas empresariais destes países. Ainda que seja esta racionalização que provavelmente traduz o temor que os empresários da Coreia do Sul, de Hong Kong e de Taiwan sentem de uma eventual remoção do MFA, Trela e Whalley não permitem que este argumento embote seu espírito crítico e se encarregam de relativizar esta linha de reflexão: assim, os dois lembram que, segundo alguns especialistas, os *newcomers* dificilmente sobreviveriam num mercado dominado por exportadores tradicionais, mesmo na ausência de barreiras ao livre comércio.

Recomenda-se, desta maneira, muito cuidado na afirmação de que todos os países em desenvolvimento querem o fim das VERs para disporem de acesso ampliado aos mercados das economias centrais; a Teoria de Olson sobre a Ação Coletiva nos explica por que a precaução é necessária. Possivelmente, os países em desenvolvimento sairiam ganhando com o fim das VERs: os preços voltariam a refletir os custos, e as economias, dispondo deste parâmetro, poderiam direcionar os recursos para os ramos de maior competitividade. Não quer isto dizer, entretanto, que seja pacífica a aceitação ao fim das VERs no seio de todos os grupos que os países em desenvolvimento abrigam. Causa surpresa - não para Olson - que os protestos das organizações contrárias ao livre comércio encontrem tanta repercussão e tenham tanta influência. Acontece que são difusos e, por excelência, coletivos os benefícios do comércio liberto das barreiras - preços mais baixos, melhor alocação de recursos e busca de produtividade ampliada por parte do empresariado. Esta situação não desemboca em grupos pequenos movidos por interesses exclusivos, e os agentes tendem a comportar-se como “caronas”. Já os que retiram vantagens das VERs formam associações específicas, capazes de se mobilizarem politicamente e de sustentarem *lobbies* que exerçam pressão sobre os decisores.

¹⁸ TRELA, I. & WHALLEY, J. *Op. cit.* p. 22.

4.2. VERs e Caroneiros entre os países menos desenvolvidos

Sempre que um exportador qualquer se submete às VERs, saem ganhando os produtores domésticos das economias centrais importadoras e os outros provedores estrangeiros não efetivamente restringidos, que ainda não tenham alcançado o teto de exportações que suas cotas lhes permitem ou que simplesmente não tenham sido por elas afetados. Como as restrições muitas vezes ignoram os países menos desenvolvidos, eles se encontram entre os beneficiados potenciais dos desvios de comércio criados pelas VERs. Num certo sentido, seu comportamento poderá se aproximar dos “caronas”: sem ter contribuído em nada para prolongar a vigência do que lhe interessa - no caso, a manutenção das Restrições Voluntárias às Exportações -, os países menos desenvolvidos ainda assim se favorecem pelo empenho que as economias em desenvolvimento com *performance* exportadora já estabelecida demonstram na defesa de suas cotas. Na linguagem de Olson, os pequenos estariam aí auferindo vantagens e explorando os esforços dos grandes.

De fato, em algumas das exportações que são objeto de cotas para as economias em desenvolvimento, os países menos desenvolvidos conquistaram fatias mais polpudas dos mercados. Convém não esquecer, contudo, que os produtores dos países centrais - na maioria das vezes, mais competitivos que seus rivais das economias menos desenvolvidas - também tiram proveito da conservação das VERs: na verdade, são eles os maiores favorecidos. É o que constataram Erzam, Goto e Holmes, num artigo de 1990 dedicado ao estudo do Acordo Multifibras¹⁹. Entre todos os países em desenvolvimento que conseguiram escapar às cotas, apenas os do Mediterrâneo e os da Bacia do Caribe obtiveram ganhos - respectivamente, no mercado europeu e no norte-americano - que podem ser explicados pela atuação das VERs sobre os exportadores tradicionais. Apesar de o MFA ter renovado as esperanças dos países menos desenvolvidos, que identificavam nele uma oportunidade de capturar o comércio que estava sendo desviado dos exportadores já estabelecidos, no final, os resultados foram bastante magros, à exceção, é claro, dos lucros mais elevados que passaram a estar à disposição dos produtores domésticos das economias centrais. A acuidade deste raciocínio se fortalece ainda mais se levamos em consideração que os países menos desenvolvidos, anteriormente livres das cotas, terminariam sendo pressionados a adotarem VERs, se obtivessem sucesso em seus empreendimentos de exportação.

Já sabemos que as VERs também encorajam a migração de investimentos dos países restringidos para aqueles que permanecem ilesos às cotas. Comprova-o o fato de que as empresas de Hong Kong, procurando fugir às restrições do MFA que pesavam sobre suas exportações, dirigiram parte dos fluxos de investimento para outros países. A Malásia, a Tailândia, Bangladesh, Maurício e Macau tiraram proveito disto: além de receberem investimentos de Hong Kong, tiveram acesso a tecnologias mais sofisticadas e ampliaram suas exportações²⁰. Sob o conjunto de negociações bilaterais cada vez mais restritivas do Acordo Multifibras, entretanto, os ganhos destes países corriam o risco de ter vida curta. Paradoxalmente, apesar do temor de um eventual endurecimento do MFA, os países menos desenvolvidos podiam ser levados a apoiar o Acordo: sua eliminação atrairia os capitais de volta para os exportadores maiores. Entre a cruz e a espada, simultaneamente beneficiados e prejudicados pelo MFA - até por conta do efeito inibidor que as VERs têm sobre *newcomers* -, os países menos desenvolvidos tendiam a atuar

¹⁹ ERZAN, R.; GOTO, J. & HOLMES, P. “Effects of the Multifibre Arrangement on Developing Countries” Trade: an Empirical Investigation. In: HAMILTON, C. (ed.). *The Uruguay Round. Textiles Trade and the Developing Countries - Eliminating the Multifibre Arrangement in the 1990's*. Washington, The World Bank, 1990, pp. 82 e 87.

²⁰ *World Development Record*, Washington, The World Bank, 1987, p. 149.

como “caroneiros momentâneos”, seja porque, uma vez ampliado o mercado para suas exportações, terminariam sendo submetidos a restrições - o que exigiria deles uma postura mais afirmativa nas arenas multilaterais que buscavam a liberalização - seja porque receavam a fuga dos investimentos - o que os obrigava a uma defesa mais incisiva das Restrições Voluntárias às Exportações de que se beneficiavam.

Ainda que as indicações sejam de que os países em desenvolvimento no conjunto ganhariam com a eliminação das VERs e, particularmente, do MFA - os mercados das economias centrais para os produtos destes países seriam ampliados e o comércio INTRAOCDE terminaria reduzido em alguns setores -, as vantagens, mesmo momentâneas, de alguns exportadores retardam a tradução desta percepção em posições comuns e pressões coletivas nas arenas multilaterais que negociam a liberalização do comércio internacional.

4.3 O Executivo e os Lobistas nos EUA

Nos países centrais, a proteção fomentada pelas barreiras não tarifárias apresentava um perfil altamente concentrado, privilegiando pequenos grupos: em 1987, do total das importações cobertas pelas BNTs, 24% correspondiam a produtos agrícolas; 14% a automóveis; 11%, a roupas e têxteis e, finalmente, 8% a ferro e aço²¹. Uma vez que os grupos que auferiam vantagens das BNTs são organizações de dimensões diminutas, o recurso às ideias de Olson nos permite compreender o grau de mobilização destas associações, a influência de seus *lobbies* e a agressividade com que defenderão seus interesses.

Apesar do empenho destes grupos, no entanto, a recente onda neoprotecionista apenas parcialmente restringiu as trocas comerciais. Se, por um lado, os níveis de expansão do comércio nos últimos tempos vinham se revelando menores do que os do passado, por outro, as trocas continuaram a crescer mais rapidamente do que as rendas dos países. As barreiras não tarifárias, portanto, tiveram efeitos moderadamente adversos sobre o comércio internacional. Com alguns ardis, os exportadores conseguiram driblar as tendências protecionistas das economias centrais: modificações superficiais nos produtos submetidos às cotas, por exemplo, os livraram das restrições e a transferência de investimentos para países vizinhos pouparam os empresários dos danos que as VERs poderiam causar.

Procurando forçar os supridores estrangeiros às VERs, o governo dos EUA permitiu o acesso continuado ao mercado do país, dando a impressão de que fazia precisamente o contrário²². Contando com a porosidade das VERs, o Executivo norte-americano procurou vencer a apatia de grupos amplos, que, apesar de simpáticos ao livre comércio, não chegavam a se organizar para fazer valer seus interesses, e a mobilização dos lobistas, que falavam em nome de organizações pequenas, cujos humores favoreciam as barreiras não tarifárias. Na verdade, quando preferia as VERs às salvaguardas do Artigo XIX do GATT, o governo americano estava apenas optando pelo caminho menos prejudicial para responder às reivindicações protecionistas de determinados setores da economia do país. Por sua porosidade, as Restrições Voluntárias às Exportações obviamente concediam uma proteção menos eficiente do que a que teria sido proporcionada por mecanismos alternativos. Residia precisamente aí seu poder de atração sobre um Executivo que demonstra um *bias* a favor do comércio mais livre. As VERs parecem ser uma concessão às demandas por barreiras e acalmam o Legislativo, mais sensível às solicitações protecionistas dos *lobbies* e de parcelas do eleitorado. Não transparentes e porosas, as Restrições

²¹ A estimativa é de Olechowski. Veja OLECHOWSKI, A. *Op. cit.* p. 123.

²² A argumentação que se segue, ligeiramente adaptada a nossos propósitos, está em BHAGWATTI, J. *Op. cit.* pp. 54-59.

Voluntárias às Exportações, então, constituíam uma facilidade, e não uma ameaça, para a continuação das trocas comerciais que, apesar de distorcidas, permaneciam, ainda assim, mais livres do que teriam sido se o governo tivesse escolhido outros instrumentos protecionistas.

5. CONCLUSÃO

O estudo de Maria Regina Soares de Lima²³ serviu-nos de inspiração para o esforço que desenvolvemos aqui, ainda que sob alguns aspectos nossa análise tenha se diferenciado da dela. A autora utiliza a teoria da ação coletiva para explicar o comportamento de grupos de países - o dos países semi-industrializados -, ao passo que só procedemos a um exercício semelhante quando vimos de que forma os países menos desenvolvidos atuam como “caroneiros” no tocante às VERs. Nos outros dois tópicos sobre os quais nos debruçamos - a atividade dos lobistas nos países em desenvolvimento e o comportamento do Executivo americano diante dos *lobbies* -, recorreremos a Olson para poder entender o dinamismo da política interna, cujos atores, por vezes, conseguem fazer com que suas demandas encontrem reflexo na conformação da pauta de política externa que o país em questão adotará.

Assim, nosso trabalho retoma uma discussão importante da teoria das relações internacionais: o debate acerca do peso dos fatores domésticos e dos elementos do sistema internacional na definição da forma como se dará a inserção de dado país no cenário internacional. Na seção dedicada à atuação dos lobistas nos países em desenvolvimento e no item referente ao comportamento do Executivo americano frente aos *lobbies*, presenciamos de que maneira as articulações entre os atores da política doméstica terminam influenciando a pauta de política externa de determinado país. Já no ponto em que afirmamos que os países menos desenvolvidos assumem conduta semelhante à de “caroneiros” no tocante às VERs, tivemos a intenção de mostrar que os elementos da vida internacional - no caso, as Restrições Voluntárias às Exportações às quais se submetem terceiros países - podem ter influência decisiva no curso de política externa por que determinado governo optará.

Portanto, a compreensão de um mesmo fenômeno - as VERs - exige que, em algumas ocasiões, acompanhem a vida política doméstica e, em outras, a vida política internacional. Por este motivo, o analista não pode, de antemão, aderir a uma ou outra destas vertentes analíticas, as quais, aliás, não se excluem mutuamente: serão os próprios casos de que o estudioso se ocupa que lhe indicarão se é uma, ou outra, ou eventualmente uma combinação das duas vertentes que se revelará eficaz para dar conta dos eventos em tela.

Neste estudo, pretendíamos ainda recomendar precaução aos analistas; somente a paciência nos poupa das generalizações precipitadas. Quando pedimos auxílio à Teoria de Olson sobre a Ação Coletiva, tínhamos o intento de mostrar a superficialidade das afirmações que preveem comportamentos únicos para os países em desenvolvimento e as economias desenvolvidas e que retiram dos agentes no seio de cada uma destas sociedades a liberdade de agirem e responderem de forma diferenciada a realidades continuamente cambiantes. Estará muitas vezes comprometendo o alcance de seus trabalhos o estudioso que pretenda ditar para todos os países em desenvolvimento atitudes comuns; terá maior sorte o pesquisador que se mantiver sensível às variações que tornam cada país distinto dos demais. Se, em algumas ocasiões, supuser a existência de um grupo de países em desenvolvimento auxilia e facilita o

²³ *Op. cit.*

esforço interpretativo, isto não deve fazer com que os estudiosos procurem verificar qual o limite das explicações que propõem.

Aqui, vimos que, no tocante às VERs, tanto as economias centrais quanto os países em desenvolvimento podem optar por cursos alternativos de ação de acordo com o poderio dos grupos e dos *lobbies* que abrigam em seu seio. Os exportadores dos países em desenvolvimento podem estar muito satisfeitos com as Restrições Voluntárias às Exportações, que lhes rendem dividendos decorrentes das cotas que lhes são alocadas. A atuação deste tipo de barreira não tarifária, entretanto, costuma ter efeitos contracionistas sobre os níveis de emprego: o curso de ação escolhido pelos agentes decisores dependerá, assim, do embate entre os *lobbies* que representam os empresários ligados à exportação e os sindicatos que falam em nome dos empregados demitidos, ainda que o governo, normalmente, se mostre mais sensível às solicitações do primeiro grupo, cujo poder de mobilização suplanta, com frequência, o segundo.

Foi também pela perspectiva oferecida pelas ideias de Olson que tivemos oportunidade de compreender o dilema diante do qual os países menos desenvolvidos se encontram. Apesar de inicialmente extraírem vantagens da manutenção das VERs - favorecendo-se da transferência de tecnologia e atraindo para si o fluxo de investimento que migra dos exportadores tradicionais -, estes países se veem diante das dificuldades que as cotas representam para a entrada de *newcomers* e, eventualmente, se conseguem sucesso em seus esforços para ampliar os mercados para seus produtos, terminam também submetidos às restrições. Seu comportamento de “caroneiros momentâneos” - beneficiados pelas cotas que outros países decidem colocar sobre si mesmos, arcando com os custos de tal atitude - logo se revela inconsistente, ou porque têm de vencer sua apatia para criticar as VERs - que agora lhes impõem restrições - ou, paradoxalmente, porque se obrigam a uma postura mais afirmativa para defender as VERs - sem as quais, os investimentos tendem a retornar para os exportadores já estabelecidos.

Nos países desenvolvidos, a mesma variação de atitudes se repete e, novamente, Olson nos fornece um esquadro interpretativo bastante proveitoso para nosso esforço analítico. Determinados setores da economia dos países centrais serão receptivos à manutenção das VERs, que aliviam as pressões sobre a indústria doméstica. Outras parcelas do empresariado, no entanto, não aceitarão uma modalidade de protecionismo que transfere renda para os exportadores. Complicam ainda mais o embate entre estas posturas divergentes - que, ocasionalmente, patrocinam *lobbies* com posições contrárias - os interesses da sociedade em geral, cujos maiores lucros parecem advir de uma situação de livre comércio. No caso dos Estados Unidos, o Executivo reclama para si a tarefa de apaziguar este conflito em potencial, precisamente recorrendo às VERs, que, apesar da imperfeição do amparo que concedem às firmas domésticas, esvaziam o discurso de inspiração protecionista que tem grande repercussão entre os legisladores.

O que presenciamos no estudo das Restrições Voluntárias às Exportações é que a política volta a se intrometer nas regras do mercado. As pressões dos *lobbies* e a atitude aparentemente descompromissada - e, nem por isto, desinteressada - dos “caroneiros” indicam que as atividades de cunho político retornam ao mercado - seja para criticar a manutenção das VERs, seja para realçar suas qualidades. O Executivo americano chega mesmo a perverter a lógica da vida econômica, lançando mão de um instrumento que restringe o comércio exatamente para neutralizar o espírito protecionista que vinha tomando vulto nos últimos tempos. Sai de cena a mão invisível smithiana, e é submetida a uma profunda revisão a máxima de Mandeville. Com as VERs, já que os interesses paroquiais prevalecem sobre o bem comum, aos vícios privados correspondem vícios públicos, e só mesmo pela atuação política - representada, nos Estados Unidos, por um Executivo que revela um *bias* a favor do livre comércio - é que os vícios privados se converterão em virtudes públicas.

Bibliografia

- ABREU, M. & FRITSCH, W. "Market Access for Manufactured Export from Developing Countries". In: WHALLEY, J. (ed.). *Developing countries in the Global Trading System (volume 1): Thematic Studies from a Ford Foundation Project*. Londres, Macmillan, 1989.
- BHAGWATTI, J. *Protectionism*. MIT Press, Cambridge, 1988.
- ERZAN, R., GOTO, J. & HOLMES, P. "Effects of the Multifibre Arrangement on Developing Countries Trade: an Empirical Investigation". In: HAMILTON, C. (ed.). *The Uruguay Round. Textiles Trade and the Developing Countries - Eliminating the Multifibre Arrangement in the 1990's*. Washington, The World Bank, 1990.
- HAMILTON, C. "Economic Aspects of Voluntary Export Restraints". In: GREENAWAY, D. (ed.). *Current Issues in International Trade - Theory and Policy*. Londres, Macmillan, 1985.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *The Political Economy of Brazil Foreign Relations*. Vanderbilt, Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Vanderbilt, 1986 (mimeo).
- MARTIN, W. & SUPHACHALASAI, S. "Effects of the Multifibre Arrangement on Developing Country Exporters: a Simple Theoretical Framework". In: HAMILTON, C. (ed.). *The Uruguay Round. Textiles Trade and the Developing Countries - Eliminating the Multifibre Arrangement in the 1990's*. Washington, The World Bank, 1990.
- OLECHOWSKI, A. "Nontariff Barriers to Trade". In: FINGER J. & OLECHOWSKI, A. (eds.). *The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. Washington, The World Bank, 1987.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups*. New York, Schocken Books, 1970.
- _____. *The Rise and Decline of Nations - Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press, s/d.
- TRELA, I. & WHALLEY, J. "Unraveling the Threads of the MFA". In: HAMILTON, C. (ed.). *The Uruguay Round. Textiles Trade and the Developing Countries - Eliminating the Multifibre Arrangement in the 1990's*. Washington, The World Bank, 1990.
- WORLD DEVELOPMENT RECORD, Washington, The World Bank, 1987.