

Jogos de dois níveis: considerações acerca da política de informática brasileira

Graciela De Conti Pagliari

O presente artigo propõe uma breve análise acerca tanto dos atores e condicionantes domésticos como internacionais da política de informática brasileira desenvolvida nas décadas finais do século XX. Essa política conformava uma área muito sensível para a política exterior brasileira e um importante eixo estratégico para uma política mais autonomista que vinha sendo desenvolvida pelo Brasil e que considerava a necessidade de obter domínio tecnológico e controle da indústria eletrônica digital.

Palavras-chave: jogos de dois níveis; política externa brasileira; política de informática

This paper considers a brief analysis about both domestic and foreign actors and conditionality of Brazilian computer policy developed in the last decades of the XX century. This policy conformed a very sensitive area for the Brazilian foreign policy and an important strategic axis for an autonomous policy that was being developed by Brazil that considered the necessity to obtain the technological domain and control the digital electronic industry.

Keywords: two-level games; Brazilian foreign policy; computer policy

A política de informática brasileira teve como marco inicial o ano de 1972, com a criação da Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), em um momento no qual o governo brasileiro estava preocupado em implementar um projeto de inserção internacional autonomista e não mais de aliança especial com os Estados Unidos. Trataremos aqui do processo de tomada de decisão – especificamente a influência e papel dos atores internos – relativo a essa política.

Considerando como ponto central a política de informática, analisaremos as forças internas que atuaram no processo, representadas por diversos atores que agiram em favor ou contrariamente à política desenvolvida pelo governo brasileiro, demonstrando uma rede extremamente complexa de interesses, envolvendo atores estatais e não-estatais. Ao discutirmos esse caso podemos observar como a teoria dos jogos de dois níveis é aplicada para o entendimento dos processos de interação em relações in-

ternacionais, considerando os níveis interno e externo. A análise das forças internas procura demonstrar a profunda articulação entre a política exterior e a interna, dessa forma, percebe-se a maneira pela qual o processo político ocorre tanto interna quanto externamente.

A política nacional de informática enfrentou certa resistência à tentativa do governo de efetuar reserva de mercado, sobretudo, pelos EUA, mediante o desenvolvimento de uma política de ameaça de retaliação, a partir de 1983¹. Dessa forma, o processo de negociação sobre a política de informática com os Estados Unidos desenvolveu-se mediante uma dinâmica de conflito de interesses, e não de cooperação.

A abordagem dos jogos de dois níveis

Segundo o modelo dos jogos de dois níveis, a interação entre os níveis doméstico e internacional não podem ser ignorados pelo tomador de decisão. Enquanto no nível nacional os grupos domésticos perseguem seus interesses mediante pressões ao governo a fim de que o mesmo adote políticas favoráveis e os políticos ampliam seu poder construindo coalizões entre aqueles grupos; no nível inter-

Graciela De Conti Pagliari é professora de Relações Internacionais do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

nacional os governos nacionais buscam a maximização de sua própria habilidade a fim de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas decorrentes dos avanços estrangeiros.

Assim, os poderes executivos enfrentam uma questão fundamental em relação à estratégia de negociação, pois precisam se preocupar em encontrar uma estratégia que seja politicamente viável tanto interna quanto externamente. Portanto, os tomadores de decisão se deparam com um dilema estratégico na medida em que movimentos racionais para um ator em um jogo podem não o ser em outro. Dessa forma, segundo Lima (1994), esta lógica torna-se relevante num sistema de Estados crescentemente dependentes, onde o tomador de decisão central atua de maneira estratégica para obter ganhos, simultaneamente, em ambos os jogos.

Os resultados das barganhas internas afetam a posição e a capacidade negociadora do Estado na discussão externa.

Deste modo, os resultados das barganhas internas afetam a posição e a capacidade negociadora do Estado na discussão externa. Assim sendo, cada um dos atores pode explorar as divisões internas existentes no outro Estado em seu próprio benefício, o que impede também que posições inflexíveis possam ampliar a margem da capacidade negociadora. Conforme Hirst e Lima (1990), em disputas de natureza econômica, quando há ameaças de sanções comerciais, – como foi o caso da política de informática brasileira² – a dimensão interno-externa é crucial na interação público-privada e na formação de coalizões domésticas e transnacionais. Segundo as autoras, quanto mais interações ocorrerem no “mundo do comércio”, mais a inserção internacional do Estado vai depender de negociações e “barganhas” desenvolvidas tanto no nível doméstico quanto no externo.

Trumbore e Boyer (2000) consideram que o nível nacional se configura com grupos domésticos que pressionam o governo a adotar políticas que os favoreçam, enquanto os governos tentam criar coalizões para melhor responder aos interesses destes atores. Por outro lado, vai ser no nível internacional que os governos tentam satisfazer as pressões desencadeadas em nível doméstico, procurando limitar os impactos danosos das conseqüências advindas dos avanços estrangeiros. Portanto, o comportamento internacional vai ser constrangido pelas demandas internas, isso porque os governos, ao negociar, devem satisfazer tanto o público interno quanto os seus oponentes internacionais.

O que se enfatiza, dessa forma, é o comportamento

negociador, segundo o qual se sentam à mesa de negociação internacional os diplomatas e demais assessores internacionais e do lado oposto, a contra-parte estrangeira. Já ao redor da mesa doméstica, estão os partidos políticos, parlamentares, representantes de grupos de interesses e assessores de líderes políticos. Aqui fica clara uma grande complexidade política envolvida internamente. Essa complexidade pouco usual dos jogos de dois níveis reside na possibilidade real de um comportamento possível ou movimento racional para um dado jogador em um dos níveis, e que esse mesmo comportamento pode não ser adequado para esse mesmo jogador estando no outro nível de negociação. Portanto, qualquer jogador que esteja insatisfeito com os resultados no nível internacional poderá provocar uma reviravolta nas negociações. De outro lado, em havendo um negociador que tenha fracassado em satisfazer aos interesses do seu público doméstico, poderá ser substituído.

O respaldo no ambiente interno é extremamente importante para o processo de negociação internacional, pois, sem contar com ele, ao negociador pode ficar inviável o cumprimento do acordado. De tal modo, o respaldo doméstico atesta credibilidade ao que o negociador propõe dentro da negociação. Pois toda a barganha entre os negociadores no nível internacional (nível I) para alcançar um acordo vai demandar uma etapa doméstica (nível II do processo) para a ratificação ou não do acordo, bem como sua implantação.

Assim sendo, em havendo uma modificação promovida no nível II, o processo negociador internacional do nível I vai precisar ser retomado, pois, exceto mediante reservas na ratificação, somente se pode ratificar um acordo que seja equivalente ou idêntico para ambos os lados. Portanto, a capacidade do negociador em garantir a ratificação vai aumentar a credibilidade do compromisso, dessa forma, quanto mais amplas forem as alternativas que recebem apoio do nível doméstico e, portanto, podem ser aprovadas internamente, maiores podem ser os ganhos provenientes da negociação internacional.

O contexto da política de informática

A política externa brasileira desse período caracterizou-se por uma busca de inserção internacional de caráter autonomista. Segundo Vigevani (1995), o contencioso de informática desenvolveu-se em uma fase na qual ocorreram profundas modificações políticas nas relações internacionais que produziram uma “desestrategização”, logo, o caminho anteriormente desenvolvido de preservação de alianças políticas enfraqueceu-se e, a partir de então, se acentuaram as demandas por liberdades comerciais.

No início do período militar ocorreu a restauração da política externa de aliança especial com os Estados Unidos em face de razões ideológicas e motivações pragmáticas, no entanto, esse caráter mudou rapidamente quando o país passou a trabalhar numa vertente mais globalista, segundo Lima (1994). A inserção internacional de caráter autonomista decorreu da constatação de que o Brasil encontrava-se, de certa forma, isolado política e diplomaticamente e que relações exteriores mais amplas ou globais trariam melhores resultados para um país com uma estrutura industrial diversificada como o Brasil. Conforme destacado por Vizentini (1998, p. 207), “o projeto de autonomização da indústria de base e de busca de alternativas energéticas, exigia uma estratégia de multilateralização das relações internacionais”. Devendo esta ser entendida como um meio de ampliação das parcerias e não como uma maneira de se opor ao bilateralismo.

Naquele momento, o país sofria os efeitos da crise do petróleo e, diante do insatisfatório relacionamento com os Estados Unidos, o governo Geisel ampliou o relacionamento com a Europa Ocidental e Japão. As estratégias externas foram redimensionadas em face das mudanças no modelo econômico. Portanto, além da revisão da relação com os Estados Unidos, o Brasil aproximou-se dos países do chamado Terceiro Mundo, e desenvolveu uma política de estabelecimento de laços de confiança com seus vizinhos, especialmente com a Argentina.

Durante a fase inicial da distensão política interna (1974-1978), a vinculação entre o desenvolvimento dessa política exterior globalista e o processo de liberalização política foi intenso. Assim, à medida que o consenso quanto a essa política foi sendo implementado nos setores econômicos, políticos e militares, o processo de formulação e implementação foi desenvolvido cada vez mais autonomamente pelo Ministério das Relações Exteriores.

Nos anos 1980 a América Latina enfrentou a crise da dívida externa (em 1981) e a Guerra das Malvinas em 1982. O Brasil pede moratória da dívida em função de uma profunda recessão decorrente das dificuldades com as exportações e do aumento dos custos do pagamento da dívida exterior. A situação econômica brasileira encontrava-se em profundas dificuldades e, nos anos 1990, inicia-se o período de abertura política.

Se, anteriormente, havia uma divisão entre o setor econômico e o diplomático, essa divisão torna-se mais tênue e, com a crise da dívida, a agenda internacional brasileira torna-se eminentemente econômica, colocando, para o Itamaraty, a necessidade de adaptar o seu espaço decisório (Vizentini, 1998). Como a política de informática, a política nuclear figura como uma das áreas mais sensíveis para

a diplomacia brasileira e também encontra crescentes dificuldades.

A política de informática como eixo estratégico de política exterior

Nos anos 1970, a capacitação tecnológica adquire importância estratégica para o Brasil, assim sendo, surge preocupação em relação à necessidade do domínio tecnológico e também quanto ao controle da indústria eletrônica digital. A Marinha, já na metade dos anos 1960, busca o desenvolvimento de protótipos dos equipamentos de sua

A inserção internacional de caráter autonomista decorreu da constatação de que relações exteriores mais amplas ou globais trariam melhores resultados para um país com uma estrutura industrial diversificada como o Brasil.

necessidade. Portanto, a iniciativa da construção de um computador nacional passa por estudos conjuntos entre a Marinha e o Ministério do Planejamento, e pelo financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Essa política assume caráter de prioridade para o governo Médici quando então se promove a criação de um Grupo de Trabalho Especial (GTE) com membros dos Ministérios da Marinha e Planejamento, para a elaboração e desenvolvimento de um protótipo de computador.

Em 1972 é criada a Capre, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tendo como atribuição inicial coordenar o uso e aquisição racional de computadores pela administração pública federal. Contudo, essas formulações políticas iniciais são destituídas de uma idéia clara acerca do desenvolvimento de um computador nacional. Durante o governo Geisel, no entanto, a Capre modifica seu papel para atuar de maneira direta na indústria, onde passa a regular a importação de equipamentos do setor de informática. Em 1976 a Capre assume a formulação de uma política para o setor, reconhecendo-se, dessa forma, a falta - até aquele momento - de uma política estruturada para a área. Assim, segundo Helena (1980), começam a ocorrer os primeiros embates com as multinacionais, decorrentes das restrições à importação e em função da declaração de reserva do mercado de minicomputadores para empresas de capital nacional. Esse tema torna-se relevante como questão de política externa e a opção do país pela reserva de mercado coloca cinco empresas nacionais³ habilitadas para a apresentação de projetos para a produção dos computadores.

Em 1979, a Capre recebe a denominação de Secretaria Especial de Informática (SEI), subordinada ao Conselho

de Segurança Nacional. A partir de então, começaram a surgir na estrutura institucional novos personagens que até então não estavam vinculados com a questão da informática, como o Serviço Nacional de Informações e o Conselho de Segurança Nacional. Em 1977, algumas empresas norte-americanas que atuavam no Brasil (Digital Equipment Corporation; IBM; Control Data Corporation e Hewlett Packard) requisitaram que o governo dos Estados Unidos pressionasse o governo brasileiro a fim de impedir a implantação da reserva de mercado, alegando que isso afetaria em função da perda do promissor mercado brasileiro, bem como, em havendo sucesso, tal política instigaria outros países a seguir o exemplo do Brasil. A produção sob licença de empresas estrangeiras era temporária uma vez que as renovações deveriam ser feitas mediante projetos próprios. Assim, a questão foi levada ao GATT para conversações com o Brasil. Como não foi tomada nenhuma medida concreta, seis anos mais tarde houve nova pressão por negociações formais bilaterais uma vez que, em âmbito multilateral, as mesmas não haviam tido êxito.

Desse modo, quando o presidente norte-americano Ronald Reagan visitou o Brasil em 1982 apresentou uma pauta de negociações incluindo a questão da Política Nacional de Informática (PNI). Contudo, o Brasil se opôs à inclusão deste item para discussão na agenda dos grupos de trabalho que foram instalados a partir daí. No início de 1983, o governo dos Estados Unidos passou a fazer ameaças veementes de retaliação. Porém, a credibilidade na sua

Para o Brasil, a posição norte-americana representava uma tentativa de impedir que o país obtivesse acesso a novas tecnologias que permitiriam a modificação de sua inserção internacional.

conformação foi limitada, possibilitando uma maior resistência por parte dos negociadores brasileiros.

Nesse período, foi divulgado no Brasil um documento do Departamento de Comércio dos Estados Unidos o qual apontava críticas à reserva de mercado brasileira, ao excesso de protecionismo, ao que foi chamado de ‘atraso tecnológico’ e ‘altos preços praticados pelas empresas brasileiras’. O documento refere como ‘estreito’ o conceito de empresa nacional adotado pela PNI. Para o Brasil, a posição norte-americana representava, mais uma vez, uma tentativa de impedir que o país obtivesse acesso a novas tecnologias que viriam a permitir a modificação de sua inserção internacional.

As duas dimensões mais importantes da política exterior desse período (acordo nuclear Brasil-Alemanha e a

política de informática) começam a ter seus objetivos consolidados à medida que, em 1984, ocorre a inauguração da Usina Nuclear de Angra I e a Lei de Informática, que foi decretada pelo Congresso Nacional a 3 de outubro, e, a seguir, foi sancionada pelo presidente Figueiredo em 27 de dezembro.

Em 1985, os EUA se recusam a fornecer computadores utilizados em pesquisa e o presidente Reagan⁴ ameaça o Brasil com retaliações econômicas caso não ocorram mudanças no programa de promoção de uma indústria nacional de computadores. O contencioso assume, a partir de então, uma configuração qualitativamente diferenciada. O anúncio de retaliação ocorreu na data de 7 de setembro e indicava que a reserva de mercado, fixada pela política de informática, seria investigada sob a Seção 301 do Trade Act norte-americano de 1974. A aplicação da Seção 301 permitiria aos Estados Unidos impor retaliações às exportações brasileiras, caso a investigação apontasse a adoção de restrições injustificáveis às importações ou outras perdas ao seu comércio (Odell, 1993).

A ameaça americana provocou pressões políticas brasileiras domésticas. As reações na Câmara dos Deputados ou mesmo de Ministros foram de indignação destacando a pequena fatia brasileira do mercado de computadores, por isso, era impensável que a indústria norte-americana pudesse vir a sofrer perdas ao deixar de exportar para o mercado brasileiro. Em retaliação, o Brasil ameaçou abrir o mercado aos carros japoneses.

Por oito meses o Brasil se recusou a negociar bilateralmente com Washington, mantendo a posição de que a reserva de mercado era uma típica política doméstica para permitir o desenvolvimento de indústrias nascentes e, como tal, não era inconsistente com o GATT. Para os Estados Unidos, não havia possibilidade de negociar o assunto no âmbito do GATT, a sua preferência era por uma negociação bilateral. Todavia, para o governo brasileiro a aplicação do Trade Act representava a quebra da soberania nacional (Vigevani, 1995).

Além disso, naquele momento, o Brasil defendia o desenvolvimento como sua grande bandeira nos fóruns internacionais, ao passo que aos Estados Unidos interessava o livre-comércio ampliado, ou seja, sem pressões protecionistas. O Brasil evocou os artigos do GATT que tratam da proteção das indústrias nascentes, ao justificar que é permitido aos países subdesenvolvidos impor restrições quantitativas ou qualquer medida específica que afete as importações nos casos em que isso se faz necessário para a melhora do nível de vida da população. Para o governo brasileiro, os custos de não-negociar aumentaram significativamente neste novo contexto, isso porque, não ape-

nas as exportações poderiam ser afetadas, como também a negativa em iniciar conversações poderia comprometer as relações políticas e econômicas com os Estados Unidos como um todo.

A ameaça de retaliação norte-americana não incidiria somente no setor de informática, mas sim, afetaria boa parte dos setores sensíveis da indústria brasileira como calçados, aviões, máquinas e equipamentos. Os Estados Unidos agiam seguindo a lógica de sua capacidade hegemônica pela qual - caberia ao Brasil - levar em conta a sua capacidade de movimentação sob pena de sofrer prejuízos. Hirst e Lima (1990), afirmam que, quando a pressão dos Estados Unidos se torna explícita, a capacidade de mobilização política da política de informática aumenta. Isso ocorre quando, claramente, há uma situação de oposição entre a aspiração do Brasil em modificar sua inserção internacional e a pretensão do ator hegemônico de impedir que isto ocorra.

Em 15 de maio de 1986, o Presidente Reagan decide mandar examinar a adoção de sanções comerciais contra o Brasil, a partir daí passa a ser crucial para o governo brasileiro saber se seria possível suportar as sanções e se a relação custo-benefício seria favorável ao país. O Ministério das Relações Exteriores, que consolidou a posição de articulador das diferentes posições, manteve-se defendendo os mesmos preceitos de tratar a questão de reserva de mercado no âmbito das relações políticas globais entre os dois países, atacando a condição do protecionismo dos países ricos, sem ater-se apenas à defesa da política de informática (Vigevani, 1995).

A partir de então, os Estados Unidos já admitiam que seu objetivo não era mais o de modificar a lei, mas, de torná-la flexível. Com uma nova reunião de consulta marcada para 2 de julho de 1986, o Brasil encontrava dificuldades em preparar a delegação. Essas dificuldades decorriam das lutas entre os diferentes interesses internamente, sobretudo, entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e SEI, versus o Itamaraty. Segundo análise de Vigevani (1995), p. 208:

a posição dura dos Estados Unidos, ao contribuir tão diretamente para constituir um environment de perplexidade em relação à política brasileira, constituiu-se num fator importantíssimo na debilitação da adesão àquela que era uma Lei de Estado [...] a coesão do Estado, neste momento, parecia fortemente abalada.

Com a reunião marcada para ocorrer em Paris, o objetivo de negociar almejado pelos EUA fora alcançado. Dessa maneira, a renegociação da disputa ampliou os espaços de manobra dos atores brasileiros favoráveis à negociação e

passou-se da discussão negociação/não-negociação para questões relacionadas à implementação ou modificação da política de informática⁵. O apoio interno no Brasil - de parte de segmentos importantes para o desenvolvimento dessa política - não se traduziu em capacidade de coordenação das políticas internamente. Caso tivesse havido coesão nas negociações, de certa maneira, o desequilíbrio dos recursos de poder poderia ter sido atenuado.

Atores e fatores internos importantes no contencioso

Junto com o Ministério das Relações Exteriores⁶, que é ator central nesse processo negociador, foram atores importantes do Estado brasileiro além dos militares, o Ministério da Ciência e Tecnologia. Por outro lado, a classe política e o setor empresarial eram os atores não-estatais desse jogo. A política de informática foi criticada por alguns setores brasileiros que a apontaram como excessivamente regulada, além disso, certos campos indicavam a necessidade de revogar a reserva de mercado, dismantlar a SEI e substituir a ambos com um sistema de tarifas e *joint ventures*⁷ com empresas estrangeiras.

A renegociação da disputa ampliou os espaços de manobra dos atores brasileiros favoráveis à negociação e a discussão se concentrou nas questões relacionadas à implementação ou modificação da política de informática.

A autonomia tecnológica - representada pela política de informática - teve forte apoio do campo militar, enfocada como questão de soberania nacional. Quando o processo de pressão norte-americana se instalou, especialmente com a ameaça de retaliação anunciada no dia da independência do Brasil, o campo militar atribuiu um viés nacionalista à política de informática.

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) tinha a incumbência de trabalhar na promoção e desenvolvimento das questões científicas e tecnológicas. Contudo, sua relação com o Itamaraty era de certa divergência quanto a essa política na medida em que o caráter nacionalista era a tônica da visão desse Ministério. Os vários Ministérios envolvidos nesta política divergiam de posição, enquanto o Ministério das Comunicações e o da Indústria e Comércio pressionavam no sentido de dificultar a atuação da SEI, o Ministério da Fazenda percebia a questão da política de informática como um empecilho às negociações da dívida externa⁸. Da mesma forma, o Parlamento brasileiro, conforme destaca Vigevani (1995), também atribuiu à política de informática um caráter nacionalista em resposta a dinâmica que a relação com os Estados Unidos tomou.

Em relação ao setor empresarial, a dinâmica dessa política passou a ser relevante de maneira direta na medida em que seus interesses econômicos seriam diretamente afetados em função do resultado do jogo com os Estados Unidos. Assim, os interesses empresariais, representados pela Fiesp, valeram-se dos argumentos esboçados no documento do Departamento de Comércio norte-americano de 1983 para atacar a política de reserva de mercado.

Quando é apresentado o projeto de lei no sentido de instrumentalizar essa política pela sua institucionalização, os atores de ambos os lados se manifestam. De um lado, vários parlamentares somam-se ao Departamento de Estado norte-americano e à Câmara de Comércio Exterior daquele país em oposição ao programa, além desses, há ainda o governo alemão; as multinacionais de várias áreas - além da informática - e de diversos países; certos setores do governo brasileiro, como o Ministério das Comunicações e da Indústria e Comércio; ainda, a Fiesp; a Febraban; a Associação dos Proprietários de Jornais e o Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos.

De outro lado - no campo dos apoiadores do programa - unem-se técnicos do governo brasileiro, parlamentares de todos os partidos, diversas entidades da sociedade que organizam um movimento chamado Movimento Brasil

A autonomia tecnológica - representada pela política de informática - teve forte apoio do campo militar, enfocada como questão de soberania nacional.

Informática. O grande objeto de divergência das forças internas foi a questão da reserva de mercado, no entanto, manteve-se a capacidade de mobilização, especialmente em resposta às ameaças explícitas norte-americanas. Os defensores da política argumentavam que a escolha do Brasil havia se dado - preferencialmente - ao setor privado para o desenvolvimento do setor de informática, e não pelo setor estatal. Desta maneira, uma proteção temporária frente às grandes empresas multinacionais se fazia necessária a fim de atrair capital privado, que, de outra forma, não viria. Além disso, para os apoiadores da política, uma vez alcançada a independência tecnológica, não haveria mais necessidade da proteção temporária.

Segundo Hirst e Lima (1990), depois da abertura de investigação por parte dos Estados Unidos com base na Seção 301, ampliou-se a coalizão interna no Brasil sendo os defensores mais consistentes a ABICOMP - Associação Brasileira da Indústria de Computadores e Periféricos; a SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;

a SBC - Sociedade Brasileira de Computação; as alas mais à esquerda dos partidos políticos e a ala mais progressista do PMDB, além dos militares.

Dessa forma, as divergências que existiam internamente foram minimizadas uma vez que os atores estavam preocupados em defender a autonomia do Estado brasileiro na formulação de suas políticas, resguardando, assim, o princípio da não-intervenção. Quer dizer, para determinados setores, os termos em questão tiveram de ser relativizados - não para defender a política de informática - mas no sentido de permitir modificações na política sem que afetassem a soberania nacional.

Para as autoras, essa política manteve uma extraordinária capacidade de mobilização política e se atualizou nos momentos em que a pressão dos Estados Unidos foi efetuada de maneira explícita e aberta. Ainda segundo esta visão, a pressão desse momento, representada pela adoção da Seção 301, visava induzir o Brasil ao início de uma conversa sobre a questão, pois até então, havia se negado a qualquer discussão dessa política. A resposta, inicialmente, foi dos atores privados. Somente em meados de 1986, com a redefinição dos termos da disputa pelos Estados Unidos, é que os Estados saem do impasse e iniciam as negociações.

Considerações finais

Pretendeu-se enfocar o destacado papel do fator doméstico em processos negociadores, sobretudo, em questões bilaterais, pois a motivação doméstica é variável uma vez que os resultados são diferentes para os diversos atores internos. Quer dizer, interpretar a decisão de política externa considerando o Estado como ator unificado e unitário, pode introduzir um viés analítico fazendo com que sejam desconsiderados os interesses divergentes decorrentes dos efeitos diversos para os atores. Ou seja, a posição do tomador de decisão vai ser tanto mais confiável quanto maior for o respaldo doméstico a ela. Dessa maneira, o respaldo interno atesta credibilidade ao que o negociador se propõe dentro da negociação.

Para o Brasil, a ação dos Estados Unidos interferia nos assuntos internos eis que tal prática afetava uma questão que, para os atores brasileiros, estava diretamente relacionada com a soberania. A opção brasileira ao longo do processo foi de alternativas de baixo custo político doméstico. O Brasil desenvolveu uma estratégia onde se preferiu a não-negociação, dessa forma, mantendo-se o status quo.

Apesar de uma posição doméstica favorável, tal processo refletia internamente perdas e ganhos diferenciados, sendo, portanto, extremamente relevante o jogo político

na arena doméstica. O consenso interno em torno do princípio da não-intervenção, especialmente depois da ameaça direta de retaliação, gerou credibilidade para a posição brasileira como resultado do consenso.

Contudo, o Brasil não estava numa posição confortável em virtude da crise da dívida externa e da necessidade de contar com apoio dos Estados Unidos para a negociação com os bancos privados. Dessa forma, continuar insistindo na não-negociação estava cada vez mais difícil para o governo brasileiro em função do aumento dos custos em manter essa posição. Assim, o ponto de inflexão passa a ser a dívida externa. De um lado, por gerar uma posição desconfortável ao manter-se sem negociar; de outro, pela importância que assume a relação com os Estados Unidos em um processo de negociação dessa dívida.

Dessa forma, esses fatores promovem uma convergência tácita entre os interesses do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda e de segmentos exportadores. Assim sendo, as concessões passaram a implicar custos políticos domésticos baixos uma vez que não havia consenso nem entre os próprios empresários da área, e o Ministério da Ciência e Tecnologia tinha se debilitado na disputa burocrática interna.

Nesse processo, o poder de barganha brasileiro mostrou-se com estreitas margens de negociação, gerando um espaço de decisão possível reduzido⁹. Como o Brasil não possui um mecanismo automático de delegação negociadora do Legislativo¹⁰ para o Executivo, a posição dos atores internos do processo decisório é extremamente importante, pois a capacidade negociadora estará diretamente ligada com o respaldo maior ou menor da posição do negociador pelos atores domésticos.

Notas

1 No entanto, foi somente a partir de setembro de 1985 que ocorreu a primeira medida explícita do governo norte-americano contra a política brasileira de informática ao enquadrá-la na Seção 301, do Trade Act, de 1974.

2 A dimensão econômica se sobressai na disputa - sobretudo a partir de setembro de 1985 - quando à questão da soberania nacional se somam os conflitos de interesse econômicos.

3 São elas: a Cobra (estatal, entrou em operação em 1974), com licença de fabricação da canadense Sycor; a SID, com licença da francesa Logobax; a Labo, com a alemã Nixdorf; e a Edisa com produtos da japonesa Fujitsu; e a Sisco, sem nenhum acordo no exterior.

4 Odell (1993) indica que se tornou prática dos

Estados Unidos nos anos 1970 e 1980 (especialmente) o desenvolvimento de uma política de ameaças explícitas a fim de obter melhores concessões econômicas de amigos e aliados.

5 A política de informática foi dividida em vários itens para as negociações, com isso, as ameaças de sanções foram sendo prorrogadas em função das negociações em

As divergências que existiam internamente foram minimizadas uma vez que os atores estavam preocupados em defender a autonomia do Estado brasileiro na formulação de suas políticas, resguardando, assim, o princípio da não-intervenção.

curso. Porém, em outubro de 1987 os EUA anunciam uma lista de produtos brasileiros que teriam tarifas de exportação majoradas ao que o Brasil decide manter intocável sua política de informática, não aceitando represálias unilaterais e ameaçando recorrer ao GATT. Mas a reação interna norte-americana foi contrária à aplicação de sanções comerciais contra o Brasil, por entendê-las prejudiciais às suas indústrias.

6 O Presidente Sarney entregou a coordenação do contencioso ao Itamaraty, não obstante, esta política externa não passou pelo estabelecimento de um mínimo de pressupostos básicos, o que era necessário para que houvesse sustentação interna à política. Quer dizer, para defender o direito que o Brasil julgava ter, se fazia necessário um bom entrosamento entre o Itamaraty e os demais setores que pretendiam defendê-lo.

7 Como exemplo, a joint venture entre IBM e Gerdau estabelecida a 27 de fevereiro de 1986, para intervir na área de serviços de informática. Tal iniciativa mostrava o rompimento com o monopólio do poder do Estado, indicando o avanço das capacidades dos setores contrários à política de informática.

8 Não apenas o setor comercial sentia os efeitos da agressividade de setores da administração norte-americana, mas também, questões como a dívida externa, de atribuição do Tesouro.

9 A política externa e o seu grau possível de decisão são afetados pelas condições político-econômicas existentes naquele momento, relativamente aos outros Estados envolvidos na questão. Essa condicionante enfatizou que os negociadores brasileiros buscassem um resultado conciliatório do conflito.

10 Os partidos políticos também interferiram ou se manifestaram relativamente ao contencioso de informática.

Referências Bibliográficas

- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo, (1992), História da política exterior do Brasil. São Paulo, Ática
- COHEN, Samy, (2004), “Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa”. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). As novas relações internacionais. Práticas e teorias. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- FREGNI, Edson, (1986), “A informática no Brasil”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 131-144, jan.-jun.
- HELENA, Silvia, (1980), “A indústria de computadores: evolução das decisões governamentais”. Revista de Administração Pública, vol. 14, p. 73-109, out.-dez.
- HIRST, Mónica; LIMA, Maria Regina Soares de, (1990), “Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos”. In: RUSSELL, Roberto. (Org.). Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p.61-110.
- LIMA, Maria Regina Soares de, (1994), “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. América Latina/Internacional, Buenos Aires, v. 1, n.2, p. 27-46.
- ODELL, John S, (1993), “International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987”. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (Eds.) Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics. Berkley, University of California Press, p. 233-264.
- PUTNAM, Robert D, (1993), “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games”. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (Eds.) Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics. Berkley, University of California Press, p.431-468.
- TRUMBORE, Peter; BOYER, Mark, (2000), “International Crisis Decisionmaking as a Two-Level Process”. Journal of Peace Research, vol. 37, n. 6, nov, p. 679-697.
- VIGEVANI, Tullo, (1995), O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo, Alfa-Omega.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes, (1998), A política externa do regime militar brasileiro. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.