



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 14 – Nº 140 – Novembro-Dezembro – 2013

ARTIGOS

- 3 O dólar como moeda internacional e os limites da autonomia de política econômica dos Estados Unidos**
The US dollar as world reserve currency: The United States limits of monetary policy autonomy
PATRICIA F. F. ARIENTI
- 11 A Organização Mundial do Comércio e a contenção do protecionismo como reação à crise econômica e financeira global**
The World Trade Organization's restraining role on protectionist measures in response to the global financial and economic crisis
SUSAN ELIZABETH MARTINS CESAR
- 20 As tensões entre a atividade internacional dos estados e o governo federal nos estados unidos**
Tensions between us state and federal government international activities in the united states
DÉBORA FIGUEIREDO MENDONÇA DO PRADO
- 26 As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios**
United Nations Peace Operations and regional actors: cooperation arrangements and challenges
HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE
JULIANA DE PAULA BIGATÃO
- 34 Diplomacia corporativa e Relações Internacionais**
Corporate diplomacy and International Relations
DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS
- 42 O Desafio do Uso da Força e a evolução das Medidas de Confiança Mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL**
The Challenge of the Use of Force and the Evolution of Confidence Building Measures in UNASUR South America Defense Council
AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR
VALÉRIA DE MOURA SOUSA
- 49 O programa nuclear brasileiro entre passado e futuro**
The Brazilian Nuclear Program between the Past and the Future
CARLO PATTI

RESENHA

- 56 Portugal, China and the Macau Negotiations, 1986-1999**
HENRIQUE ALTEMANI DE OLIVEIRA

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2013 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 *key words* em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e *abstract* em inglês, ambos com até 50 palavras.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 30 (trinta) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em: <<http://meridiano47.info/como-publicar/>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical

Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão
Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

O dólar como moeda internacional e os limites da autonomia de política econômica dos Estados Unidos

The US dollar as world reserve currency: The United States limits of monetary policy autonomy

Patricia F. F. Arienti*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 3 a 10]

1. Introdução

O fato dos Estados Unidos serem o país emissor da moeda internacional permite que o país apresente um déficit em transações correntes crônico, uma vez que o seu déficit externo pode ser financiado com a sua moeda doméstica. Essa possibilidade, disponível apenas para o país emissor da moeda global, assume uma dinâmica decisiva na soberania de política econômica do país, ao evitar os custos econômicos e políticos do ajuste recessivo ao desequilíbrio externo. Assim, a condução da política econômica dos Estados Unidos pode ser feita a partir apenas dos seus interesses internos.

O que permite, no entanto, que o dólar cumpra o papel de moeda reserva no sistema econômico internacional não é apenas o fato dele exercer as funções de unidade de conta e meio de troca, mas, fundamentalmente, por constituir-se reserva de valor e refúgio seguro nos momentos de incerteza. Exatamente por isso, num arranjo internacional marcado pela instabilidade financeira, os bancos centrais buscam manter parte significativa de suas reservas em dólar.

A acumulação de reservas em dólares tem, contudo, um alto custo para os países superavitários, o que tem levado os bancos centrais desses países a diversificar a composição de suas reservas e, conseqüentemente, reduzir a demanda internacional por dólares.

Como para qualquer país que pede crédito externo, existe um limite potencial, estabelecido pela boa vontade dos emprestadores externos. O artigo argumenta que a redução da demanda por dólares dos bancos centrais dos países superavitários representa um limite para o financiamento do déficit externo dos Estados Unidos, o que poderá reduzir sua capacidade de adiar indefinidamente o seu ajuste recessivo.

2. O dólar na hierarquia monetária

No sistema internacional, as moedas se relacionam a partir de uma hierarquia, a qual corresponde com a distribuição de poder dentro deste sistema. No topo da hierarquia monetária encontra-se o dólar, a moeda aceita internacionalmente e a partir da qual todas as outras moedas se posicionarão.

* Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos INCT-INEU (pffarienti@gmail.com).

De acordo com o Cohen (2009), uma moeda internacional deve exercer as três funções da moeda, ou seja, deve ser meio de troca, unidade de conta e reserva de valor, tanto no âmbito privado como público. No âmbito privado, uma moeda reserva internacional é meio de troca quando ela é amplamente aceita nas transações internacionais. Como unidade de conta, ela é a referência para denominar os preços e os contratos internacionais, inclusive de dívida. No que diz respeito à sua função de reserva de valor, a moeda internacional funciona como lastro de riqueza financeira dos diversos investimentos financeiros. No âmbito público, a moeda reserva internacional é unidade de conta, na medida em que se torna âncora cambial, ou seja, serve de referência pela qual as outras moedas fixarão o seu valor. Como meio de troca, ela é utilizada nas transações internacionais, assim como pode ser utilizada como instrumento de intervenção pelas autoridades monetárias para estabilizar o valor de uma moeda doméstica tendo ela como âncora. Finalmente, a moeda internacional cumpre sua função de reserva de valor na sua dimensão pública quando ela passa a ser utilizada como lastro da riqueza financeira mantida pelos bancos centrais, através da aquisição dos seus títulos públicos.

Apenas o dólar cumpre integralmente as três funções da moeda, tanto no âmbito privado como no público, sendo, portanto, a moeda reserva internacional. O dólar cumpre o papel de moeda chave internacional não apenas por exercer as funções de unidade de conta e meio de troca, mas, fundamentalmente, por ser considerado o ativo mais líquido e seguro do sistema monetário internacional, permitindo que os agentes privados e os bancos centrais possam acumular riqueza na forma de ativos financeiros e, especialmente, títulos públicos do governo dos Estados Unidos, nos momentos em que a confiança dos investidores globais é abalada. Ressalta-se que a ampla aceitação do dólar como moeda chave internacional repousa principalmente no seu atributo de reserva de valor no âmbito público, uma vez que a decisão dos bancos centrais em alocar parte significativa de suas reservas em dólar ou em títulos do Tesouro dos Estados Unidos reforça nos agentes externos a confiança do dólar como ativo de reserva de valor.

Existe, assim, um processo de autorreforço na posição do dólar como moeda chave internacional. O fato do atual padrão monetário basear-se no padrão dólar flexível, e não mais no padrão dólar-ouro, implica na inexistência de qualquer paridade entre dólar e ouro. Ou seja, no atual sistema monetário internacional não há mais nenhum vínculo entre o dólar e qualquer mercadoria real. Não existindo lastro, a capacidade do dólar de atuar como moeda internacional está ancorada no julgamento e na concordância dos agentes externos. Mas, o dólar é aceito como moeda chave internacional não apenas por cumprir as três funções da moeda (meio de troca, unidade de conta e reserva de valor), mas, principalmente, por ser considerado reserva de valor no sistema econômico internacional, principalmente no âmbito público. Os bancos centrais buscam manter parte significativa de suas reservas em dólar por reconhecerem nele o atributo de reserva de valor, mas, por outro lado, é exatamente a manutenção dessa demanda internacional por dólares que permite que o dólar cumpra sua função de reserva de valor, contribuindo, assim, para manter o dólar no topo da pirâmide hierárquica.

Na hierarquia monetária, abaixo do dólar estão aquelas moedas dos países centrais que também desempenham funções de meio de troca e unidade de conta, mas atuam de forma limitada como reserva de valor, pois, embora também componham as reservas dos bancos centrais e os portfólios dos investidores estrangeiros, não possuem ampla aceitação como reserva de valor em momentos de fuga para a segurança. As moedas dos países emergentes encontram-se na base da hierarquia monetária, pois não possuem os atributos necessários para serem consideradas como moeda reserva. Elas não são conversíveis¹, pois esses países, de forma geral, não são capazes de emitir dívida externa denominada na própria moeda (Prates, 2005).

1 A conversibilidade de uma moeda nacional está ligada exatamente a sua capacidade de desempenhar, no âmbito internacional, as três funções da moeda: meio de pagamento, unidade de conta e ativo de reserva no sistema monetário internacional e, portanto, o grau de conversibilidade está relacionado à posição da moeda na hierarquia monetária.

3. A autonomia para execução de políticas econômicas

A posição na hierarquia monetária, determinada a partir da moeda internacional, assume uma dimensão fundamental no que diz respeito à soberania de execução de políticas econômicas domésticas por parte dos Estados nacionais.

De acordo com Cohen (2006), em termos gerais, o exercício de poder por parte de um Estado nacional pode ser avaliado através de sua capacidade de influenciar os resultados dos acontecimentos internacionais (dimensão externa do poder) e de sua autonomia, mesmo que relativa, em formular e implementar políticas domésticas para alcançar objetivos nacionais (dimensão interna do poder). Autonomia e influência são dimensões distintas do poder, mas estão interligadas, na medida em que uma relativa autonomia interna é condição necessária para um Estado exercer influência internacional, embora não seja suficiente.

Dentro das relações econômicas, um dos grandes entraves à autonomia de um país está refletido no Balanço de Pagamentos. Qualquer país que enfrente déficits sistemáticos em transações correntes encontra sua autonomia para implementar objetivos nacionais restringida pela necessidade de gerar divisas internacionais para cobrir seu déficit. Em algum momento, esse país necessitará adotar políticas macroeconômicas de redução da demanda agregada, através da redução do consumo privado e dos gastos públicos, para diminuir o déficit em conta corrente. Dessa forma, o ajuste interno recessivo, o qual gera redução do crescimento econômico e do emprego, torna-se inevitável. Ou seja, a relativa autonomia de um país para utilizar instrumentos de política econômica para alcançar objetivos internos pode ser seriamente afetada pela sua restrição externa (refletida no déficit do Balanço de Pagamento), gerando, também, constrangimentos na sua capacidade de exercer influência externa.

Apenas o país emissor da moeda global pode adiar os custos econômicos e políticos do ajuste interno ao desequilíbrio externo, uma vez que ele pode financiar seu déficit externo com a sua moeda doméstica. Assim, o fato dos Estados Unidos serem o país emissor da moeda reserva permite ao país manter um déficit crônico na conta corrente e, ao mesmo tempo, adiar a implementação do ajuste recessivo ao desequilíbrio externo, através da redução do consumo privado e da redução dos seus gastos militares. Dessa forma, a condução de sua política econômica pode ser feita a partir apenas dos interesses internos. Em outras palavras, o poder monetário do dólar no nível-macro está relacionado a sua capacidade de evitar os custos internos do ajustamento recessivo às restrições externas: por ser o país emissor da moeda de reserva internacional, os Estados Unidos podem determinar sua política econômica doméstica sem que precisem enfrentar restrições externas ao seu Balanço de Pagamentos.

A contrapartida do extremo poder monetário do dólar no nível-macro é o baixo poder das moedas não conversíveis. Se por um lado, a posição do dólar no topo da pirâmide monetária permite uma maior autonomia aos Estados Unidos *via-à-vis* a implementação de suas políticas domésticas; por outro lado, os países emergentes, por serem emissores de moedas não conversíveis, possuem menor grau de autonomia na execução de suas políticas. Assim, países emissores de moedas que estão na base da hierarquia monetária, mas que estão inseridos numa dinâmica financeira internacional marcada pela mobilidade e volatilidade de capitais, possuem pouca autonomia para execução de políticas anticíclicas para combater os impactos do fluxo externo de capitais sobre o desempenho econômico doméstico, seja em períodos de abundância ou de escassez de recursos externos.

Os limites impostos pela combinação de baixo poder monetário e da alta capacidade desestabilizadora dos fluxos externos de capitais ficaram claros após as crises externas enfrentadas por países da Ásia e da América Latina durante a segunda metade dos anos noventa. A partir desse contexto, a estratégia adotada por esses países para ampliar a autonomia de formulação e implementação de suas políticas internas tem sido o acúmulo de reservas internacionais por parte de seus bancos centrais. O substancial crescimento da demanda internacional por dólares na composição das reservas dos bancos centrais dos países cujas moedas estão na base da pirâmide monetária é, portanto, fruto

dos diferentes graus de autonomia desses países na execução de suas políticas econômicas domésticas, associada a um arranjo monetário e financeiro que está baseado na ampla mobilidade de capital.

Segundo dados da UNCTAD, em 1999, o valor das reservas era de US\$ 1.888.539 milhões e em 2011, elas alcançam o valor de US\$ 10.748.322 milhões, um aumento impressionante de quase 470%, como pode ser visto no gráfico abaixo.

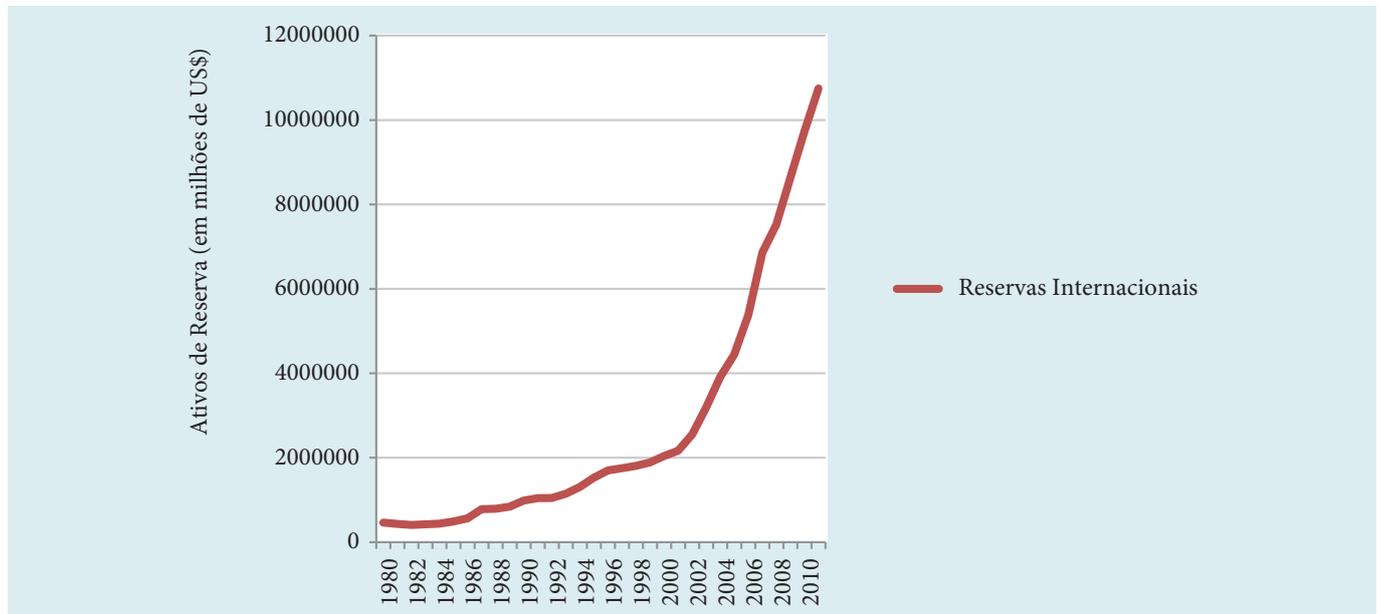


Gráfico 1: Crescimento das Reservas Internacionais: 1980-2010

Fonte: Elaboração do autor, extraído da UNCTADStat

Constata-se, no entanto, que uma tendência marcante da expansão das reservas é a sua crescente concentração nos países em desenvolvimento, ou seja, em países não emissores de moeda conversível. Conforme pode ser visto no gráfico 2, para os países em desenvolvimento, o crescimento acelerado das reservas, após 1990, coincide com o início da globalização financeira, quando os capitais retornam a fluir às economias emergentes. A partir de 2005, o nível das reservas dos países em desenvolvimento ultrapassa a dos países desenvolvidos.

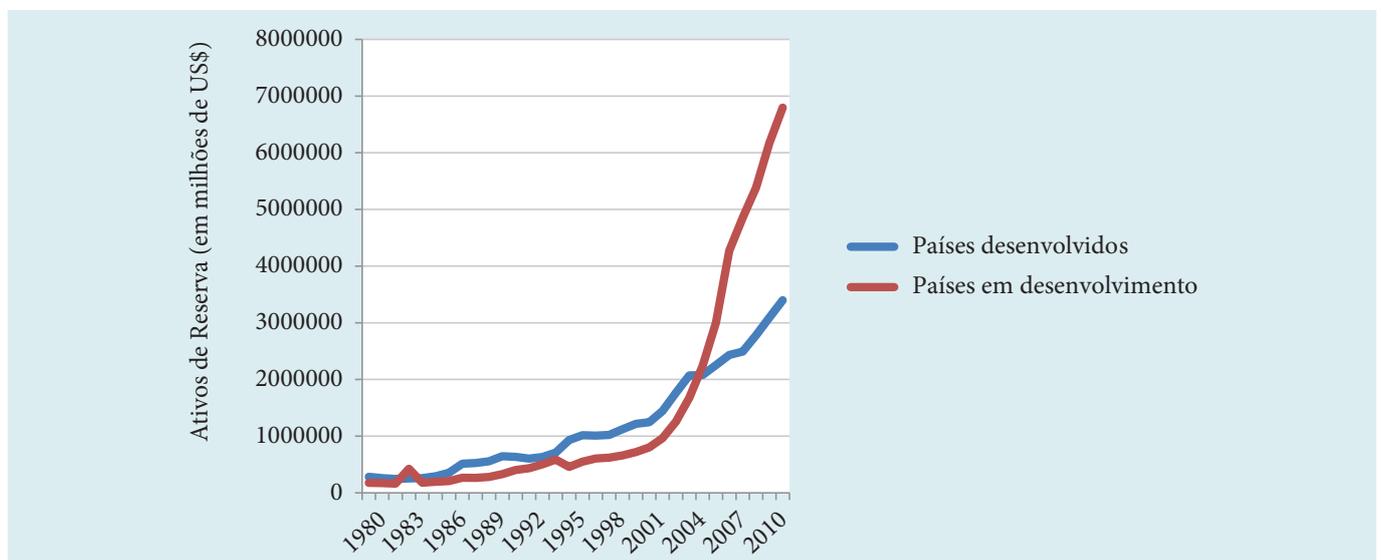


Gráfico 2: A evolução das Reservas Internacionais nos países desenvolvidos e em desenvolvimento: 1980-2010

Fonte: Elaboração do autor, extraído da UNCTADStat

Se, por um lado, a crescente demanda por reservas internacionais por parte dos bancos centrais de países em desenvolvimento (e não emissores da moeda reserva internacional) está relacionada à necessidade de manter certa soberania de política econômica frente às instabilidades de um sistema monetário hierarquizado e de um sistema financeiro globalizado e desregulamentado; por outro lado, o aumento das reservas internacionais só foi possível devido ao elevado déficit em conta corrente dos EUA, o qual passou de um patamar abaixo de 2% do PIB, no começo dos anos 1990, para 4,3% do PIB em 2002, chegando a 6% do PIB em 2006, conforme mostra o gráfico 3. Após 2007, devido às turbulências financeiras originárias nos Estados Unidos e na zona do euro e o seu efeito contágio para outras regiões do mundo, o déficit em conta corrente dos Estados Unidos vem sendo reduzindo, mas, ainda mantendo o elevado patamar de 3,2 % do PIB em 2011.

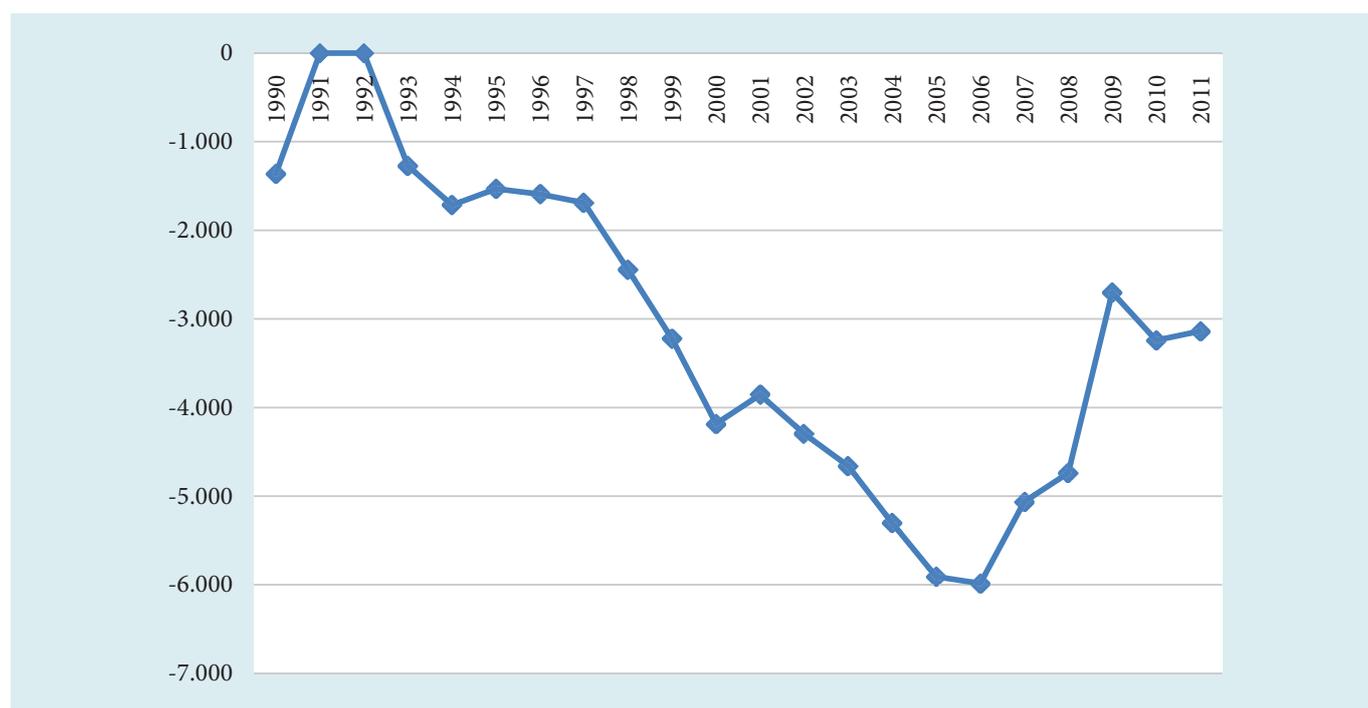


Gráfico 3: Estados Unidos – Déficit em conta corrente (% PIB): 1990-2011

Fonte: Elaboração do autor, extraído de FMI – World Economic Outlook Databases

Se a economia estadunidense tem sido capaz de incorrer em enormes déficits externos é exatamente porque os bancos centrais do resto do mundo aceitam manter parte significativa de suas reservas em dólares ou títulos do Tesouro do governo dos Estados Unidos. O acúmulo de dólares ao redor do mundo é apenas uma forma de endividamento externo dos EUA. Ao adquirir dólares ou títulos em dólares, os agentes externos estão, como contrapartida, oferecendo crédito à economia dos EUA, sendo que na compra de dólares, o crédito é inclusive sem juros.

A política dos bancos centrais dos países superavitários de adquirir dólares ou papéis do Tesouro norte-americano para aumentar suas reservas implica, contudo, um elevado custo interno para suas economias.

4. Os custos das reservas em dólar para os países em desenvolvimento e a demanda internacional do dólar

O acúmulo excessivo de reservas internacionais, principalmente em dólares, tem custos para os países que optaram por essa estratégia. Em primeiro lugar, o excesso da moeda internacional fortalece a moeda local. Considerando que o dólar cumpre a função de moeda de troca internacional, a valorização da moeda nacional frente ao dólar torna as exportações do país mais caras, afetando a competitividade de seus produtos exportáveis. Além

disso, o custo da política de acumulação das reservas deve ser avaliado também a partir do elevado diferencial entre a taxa de juros interna e a dos títulos da dívida dos Estados Unidos², uma vez que parte substancial das reservas acumuladas pelos bancos centrais desses países está aplicada em títulos de curto prazo do Tesouro dos EUA³, que são aplicações seguras, mas de baixa rentabilidade.

Diante do excesso de reservas e dos seus custos, alguns países começaram a se preocupar em como administrar suas reservas. Dessa forma, bancos centrais que são grandes detentores de reservas internacionais passaram a buscar aplicações alternativas mais rentáveis para o excedente de suas reservas⁴ e a diversificar a composição de suas reservas. Uma opção tem disso a proliferação de *Sovereign Wealth Funds*. Destaca-se, também, o crescente esforço da *China na promoção do uso transfronteiriço de sua própria moeda, o yuan no comércio e no investimento*. Percebe-se, assim, a redução de dólares e de títulos do Tesouro do governo dos Estados Unidos na composição das reservas oficiais dos bancos centrais. De fato, conforme a tabela 1, em termos globais, em 2001, 71,5% das reservas oficiais eram compostas por dólares. Em 2011, o dólar corresponde à 62,2% das reservas internacionais. Nos países desenvolvidos, a queda foi de 70,5% em 2001, para 66,3% em 2011. Nos países em desenvolvimento, a queda foi ainda maior, pois, em 2001, o dólar representava 73,9% das reservas e caiu para 57,6% em 2011.

Tabela 1: Composição das reservas internacionais por moedas (%): 2001-2011

Todos os países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dólar US	71,5	67,1	65,9	65,9	66,9	65,5	64,1	64,1	62,0	61,8	62,2
Yen japonês	5,0	4,4	3,9	3,8	3,6	3,1	2,9	3,1	2,9	3,7	3,5
Libra esterlina	2,7	2,8	2,8	3,4	3,6	4,4	4,7	4,0	4,2	3,9	3,8
Franco suíço	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Euro	19,2	23,8	25,2	24,8	24,1	25,1	26,3	26,4	27,7	26,0	25,0
Outras moedas	1,3	1,6	2,0	1,9	1,7	1,8	1,8	2,2	3,0	4,4	5,3
Países desenvolvidos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dólar US	70,5	66,4	67,1	67,3	69,2	68,1	66,0	67,1	65,1	65,0	66,3
Yen japonês	6,1	5,4	5,2	5,0	4,7	4,2	4,0	4,3	3,9	4,5	4,2
Libra esterlina	2,7	2,8	2,3	2,7	2,7	3,3	3,5	2,7	2,8	2,5	2,5
Franco suíço	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Euro	19,0	23,3	23,1	22,9	21,2	22,2	24,2	23,3	25,4	23,9	22,9
Outras moedas	1,4	1,6	2,1	2,1	1,9	1,9	2,1	2,5	2,6	3,9	3,9
Países em desenvolvimento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dólar US	73,9	68,7	63,2	63,1	62,8	61,6	62,1	60,8	58,6	58,3	57,6
Yen japonês	2,4	1,7	1,1	1,3	1,5	1,3	1,8	1,9	1,8	2,8	2,7
Libra esterlina	2,8	2,8	3,8	4,9	5,1	6,0	5,9	5,5	5,9	5,5	5,3
Franco suíço	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Euro	19,6	25,1	30,1	29,1	29,0	29,4	28,5	29,9	30,2	28,3	27,4
Outras moedas	1,0	1,5	1,8	1,4	1,5	1,6	1,5	1,9	3,5	5,0	6,9

Fonte: IMF Annual Report 2012

2 Para reduzir a pressão inflacionária gerada pelo excesso de reservas internacionais, alguns países em desenvolvimento precisam emitir títulos nos mercados locais para tirar dinheiro de circulação, pagando juros altos.

3 Segundo Freitas (2009; p. 131), “atualmente em torno de 95% das reservas oficiais estão investidas em títulos de dívida soberana ou de agências internacionais, denominados em dólar, euro e libra esterlina, que são aplicações consideradas líquidas e seguras”.

4 *Sovereign Wealth Funds* representam estratégia mais ousada de administração das reservas. Parte das reservas oficiais existentes são transferidas para esses fundos com o objetivo de diversificação e ampliação dos rendimentos.

Percebe-se, assim, que o processo de autorreforço que sustenta o dólar como moeda internacional vem sendo, pouca a pouca, enfraquecido. Desde o início dos anos 2000, países que são emissores de moedas não conversíveis passaram a adotar uma estratégia de ampliação de suas reservas em dólares a fim de se protegerem da instabilidade gerada pelo movimento incerto dos fluxos de capitais externos e de garantirem maior autonomia na execução de suas políticas domésticas. A estratégia não é, contudo, sem custo interno, o que tem levado os bancos centrais desses países a buscarem alternativas para a composição das reservas, além do dólar ou dos títulos de dívida do governo dos Estados Unidos. As tentativas de diversificação da moeda na composição das reservas internacionais, no entanto, implicam numa redução da demanda dos bancos centrais por dólares, o que pode levar a uma redução na aceitação do dólar como reserva de valor na sua dimensão pública.

O enfraquecimento do processo de autorreforço da aceitação do dólar como moeda internacional pode levar a uma redução do poder monetário do dólar, uma vez que a autonomia dos Estados Unidos para executar políticas econômicas de acordo com seus objetivos internos repousa no fato de que é a aceitação do dólar como moeda reserva internacional, principalmente na esfera pública, que garante o financiamento necessário dos déficits em conta corrente.

Parece pouco provável, no entanto, que, pelo menos num horizonte de curto prazo, os países detentores de grande quantidade de reserva em dólar ou em papéis do Tesouro dos Estados Unidos (principalmente a China) tenham algum interesse concreto em tomar medidas definitivas que ameacem o papel do dólar no sistema econômico internacional, uma vez que um declínio na posição ou no valor do dólar implicaria também em perda do valor de suas reservas, tanto em dólares como em títulos públicos lastreados em dólares. Isso não quer dizer que a existência desse interesse mútuo possa proteger os interesses dos Estados Unidos indefinidamente, numa situação que Larry Summers chamou de “equilíbrio do terror financeiro”⁵.

Além disso, deve-se ressaltar que, em momentos de crise e incerteza o dólar continua sendo a opção mais segura por parte dos bancos centrais. No entanto, a observação desse efeito conjuntural não deve impedir uma análise de mais longo prazo, a qual mostra que, em momentos de estabilidade, observa-se o declínio da demanda internacional por dólares.

O lento, mas crescente, movimento de busca por alternativa ao dólar como moeda referência internacional, de forma a reduzir os custos que as reservas em dólares implicam para os bancos centrais dos países superavitários, pode significar que não será mais possível aos Estados Unidos financiarem-se indefinidamente no mercado internacional e que país pode atrasar seu ajuste, mas não por muito tempo.

5. Conclusão

A autonomia dos Estados Unidos de executar políticas econômicas domésticas de acordo com seus objetivos internos, sem enfrentar restrições externas através dos desequilíbrios do seu Balanço de Pagamentos, repousa no fato de que a aceitação pública e privada do dólar como moeda reserva internacional garante o financiamento necessário dos déficits em conta corrente.

Os bancos centrais de países não emissores de moeda conversível buscam manter parte significativa de suas reservas em dólar por reconhecerem nele o atributo de reserva de valor na sua dimensão pública. Constata-se, no entanto, que o peso do dólar na composição das reservas internacionais dos bancos centrais está caindo ao longo da década, o que significa que o financiamento externo aos Estados Unidos, especialmente por parte dos países em desenvolvimento, vem caindo ao longo da década.

5 Segundo Larry Summers (2007), a Ásia e os EUA estão condenados a se sustentarem mutuamente, qualificando essa situação de “equilíbrio do terror financeiro”, uma vez que os países asiáticos estariam pressionados a manter a compra dos títulos americanos, caso contrário, poderia haver uma crise financeira desastrosa para o mundo, na qual, os países credores da Ásia sairiam como principais vítimas.

Considerando que o papel do dólar como moeda internacional depende principalmente do desejo das economias superavitárias continuarem a mantê-lo em suas reservas, a redução da demanda internacional por dólares e títulos do Tesouro do governo dos Estados Unidos pode representar um constrangimento, num prazo mais longo, a que o dólar cumpra sua função de reserva de valor na sua dimensão pública, o que pode precipitar a necessidade dos Estados Unidos de promover seu ajuste interno em algum momento.

6. Referências Bibliográficas

- COHEN, B. (2006) The Macrofoundations of monetary power. In ANDREWS, D. (ed) *International Monetary Power*. New York: Cornell University Press.
- COHEN, B. (2009) Sovereign Wealth Funds and National Security: The Great Trade-Off. *International Affairs*. Disponível em: <<http://www.polsci.ucsb.edu/faculty/cohen/recent/index.html>>. Acesso em: 23/09/2010.
- FREITAS, M. C. P. (2009). Fundos de riqueza soberana. In: Geraldo Biasoto Junior; Luis Fernando Novais; Maria Cristina Penido de Freitas. (Org.). *Panorama das Economias Internacional e Brasileira: dinâmicas e impactos da crise global*. 1ª ed. São Paulo: Fundap, v. 1, p. 125-137.
- IMF Annual Report 2012 -- Appendix I: International Reserves. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2011/eng/pdf/a1.pdf>>. Acesso em 24/08/2012.
- IMF, World Economic Outlook Databases Disponível in <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em 23/08/2012.
- PRATES, Daniela M. (2005). As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. *Revista de Economia contemporânea*. Rio de Janeiro v.9 n.2 Rio de Janeiro /Mai./Ago.
- SUMMERS, "Larry" Lawrence, (2007), "Wake up to the dangers of o deepening crisis", *The Financial Times*, 25/11/.
- UNCTADSTAT. Disponível in: <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>. Acesso em 30/08/2012.

Resumo

O déficit externo crônico dos Estados Unidos tem sido financiado pelos bancos centrais de países superavitários. A redução do peso do dólar na composição das reservas internacionais ao longo da década significa queda no financiamento externo aos Estados Unidos, o que pode precipitar o ajuste interno dos Estados Unidos.

Abstract

The United States has relied heavily on reserve accumulation by foreign central banks to finance its current account deficit since 2000 on. However, the currency composition of reserves has changed gradually over the past decade and the share of U.S. dollar holdings has steadied. This fact may imply that the U.S. will need to start its adjustment process very soon.

Palavras-chave: dólar; autonomia de política econômica; reserva internacional

Key-words: dollar; economic policy autonomy; *foreign-exchange reserve*

Recebido em 30/08/2013

Aprovado em 04/09/2013

A Organização Mundial do Comércio e a contenção do protecionismo como reação à crise econômica e financeira global¹

The World Trade Organization's restraining role on protectionist measures in response to the global financial and economic crisis

Susan Elizabeth Martins Cesar*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 11 a 19]

Introdução

A atual crise econômica e financeira internacional, cujo epicentro deu-se nos Estados Unidos em 2008 e mais recentemente alastrou-se pelo continente Europeu, vem gerando impactos no comércio global de produtos e serviços. Grande parte dos países adotaram medidas anticíclicas para conter os efeitos adversos em suas economias, variando entre medidas de reconhecido cunho protecionista a estímulos à produção e exportação, nem sempre em concordância com as disciplinas estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Percebe-se, no entanto, que a grande maioria dos países do Grupo dos 20 (G20) financeiro, tem conseguido resistir a um agravamento das pressões domésticas protecionistas, sendo que o comércio internacional não embarcou em uma descendente como reação à crise global, nos moldes de experiências anteriores, como aconteceu no pós-crise de 1929 e em menor medida após os choques do petróleo de 1973 e 1979.

Diante deste contexto, este trabalho tem como objetivo discutir em que medida o sistema multilateral de comércio tem sido instrumental para reduzir a aplicação de barreiras tarifárias e não tarifárias restritivas aos fluxos comerciais de produtos e serviços, em reação à crise econômica e financeira global. Para tanto, utiliza-se como base analítica empírica uma série de relatórios semestrais de monitoramento dos países do G20 produzidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC), em conjunto com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE) e a UNCTAD, publicados entre 2009 e 2012. Ademais, utilizaremos a base de dados de medidas relacionadas ao comércio “Global Trade Alert”, disponibilizada pelo *think-tank* europeu *Centre for Economic Policy Research (CEPR)*. Esta base de dados é importante pois monitora países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, não só os membros do G20.

Ênfase será atribuída à discussão do caso brasileiro e de outros países em desenvolvimento, analisando as medidas de política comercial adotadas em comparação com a dos países desenvolvidos que compõe o G20. Por

¹ A autora agradece os comentários recebidos ao texto preliminar apresentado no painel “Os países em desenvolvimento e a Organização Mundial do Comércio: desafios e possibilidades”, no IV Encontro Nacional da ABRI. Belo Horizonte, julho de 2013.

* Doutoranda pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL-UnB (susan.oliveira12@gmail.com).

meio da análise em retrospecto do conjunto de respostas relacionadas ao comércio, busca-se auferir se os países adotaram uma postura de tendências protecionistas, contrariando assim os compromissos assumidos no âmbito do G20 de evitar a adoção de medidas restritivas ao comércio internacional ou a adoção de estímulos às exportações inconsistentes com as regras da OMC. Destacaremos, ademais, a existência ou não de tratamento diferenciado por parte da OMC com relação aos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos (LDCs) refletidos em uma maior condescendência da instituição quanto a níveis elevados de protecionismo pós-crise econômica.

O artigo encontra-se dividido em três seções. Na primeira parte, fazemos uma breve análise sobre os impactos da crise sobre o comércio internacional, tendo como base as estatísticas dos fluxos globais de exportações e importações nos últimos cinco anos. Na segunda parte, apresentamos um panorama das medidas relacionadas ao comércio internacional adotadas tanto por membros do G20, como por países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos (LDCs). Na terceira seção, analisamos o papel do sistema multilateral de comércio, em especial da OMC, na contenção do protecionismo no contexto de crise econômica, destacando quatro vertentes principais de atuação. Por fim, na conclusão, apontamos que a OMC tem exercido importante papel de difusor de informações acerca das medidas protecionistas adotadas, mas este monitoramento tem se limitado aos países do G20, não se estendendo aos demais países em desenvolvimento. Argumentamos, ademais, que o G20 tem sido o principal fórum político de promoção de práticas não protecionistas, ao passo que a contribuição da OMC tem sido mais relacionada ao acumulado de disciplinas negociadas e ao monitoramento de medidas.

1. Comércio internacional, choques econômicos e protecionismo

O comércio internacional no imediato pós-crise de 2008 sofreu significativas reduções em seus fluxos globais, decrescendo 12,5% em 2009, como pode ser visto no Gráfico 1. Considera-se que a acentuada contração nas exportações foi o resultado de dois fatores principais: (i) falta de crédito disponível para as operações de comércio exterior; e (ii) a conformação da produção industrial em cadeias globais de valor, onde quedas na demanda por bens de consumo nos EUA e posteriormente em demais países desenvolvidos geraram reduções sincronizadas na manufatura de partes e componentes nos diversos países elos dessa cadeia globalizada.

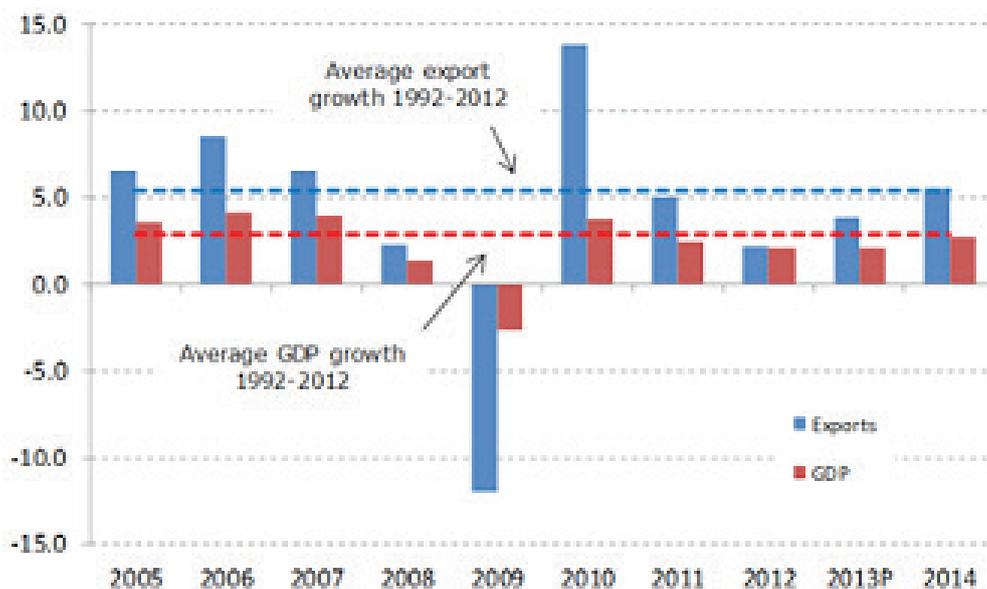


Gráfico 1: Crescimento no Volume de Exportações de Bens em Relação ao Crescimento do PIB (2005-2014)

Dados para 2013 e 2014 são projeções.

Fonte: OMC

Percebe-se que apesar da acentuada queda comercial em 2009, em 2010 houve uma rápida recuperação, seguida por uma estabilização nos anos seguintes, mas ainda a níveis inferiores à média história de crescimento do comércio internacional dos últimos 20 anos pré-crise, próxima de 5,4%.

O comércio internacional foi considerado uma das formas de “contaminação” das economias que, em um primeiro momento, se viam afastadas do “epicentro” dos problemas financeiros enfrentados por EUA e posteriormente por países europeus. Como reflexo do ambiente econômico internacional desfavorável e com o propósito inicial de proteger empregos domesticamente, muitos países adotaram medidas de inclinação protecionista. Como se observa na Tabela 1 abaixo, tanto as exportações quanto importações dos países desenvolvidos foram mais afetadas do que os fluxos comerciais dos países em desenvolvimento, o que pode ser visto tanto como um fato propulsor para a adoção de medidas protecionistas, assim como um resultado das mesmas nos países desenvolvidos.

Tabela 1: Comércio Global de mercadorias (2008-2013)

Mudança percentual anual – média de importações e exportações						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Volume de comércio global	2,3	-12,5	13,9	5,0	2,5	4,5
Exportações						
Desenvolvidos	0,9	-15,2	13	4,6	1,5	3,3
Em desenvolvimento e CEI	4,3	-7,8	15,3	5,3	3,5	5,7
Importações						
Desenvolvidos	-1,1	-14,4	11	2,9	0,4	3,4
Em desenvolvimento e CEI	8,6	-10,5	18,3	8,3	5,4	6,1

Dados para 2012 e 2013 são projeções.

Fonte: OMC, adaptado pela autora.

Passados quase cinco anos do início da crise, entretanto, é hoje consensual o fato de que o protecionismo atual não se assemelha aos níveis aplicados durante a Grande Depressão na década de 1930, tampouco no pós-crise dos anos 1970s. Uma visão mais pessimista sobre a questão do protecionismo durante a crise, no entanto, aponta para o fato de que as práticas de restrição ao comércio atuais são muito mais difíceis de serem mensuradas do que nas crises anteriores.

Baldwin e Evennet (2009) classificaram como “protecionismo obscuro” as medidas atualmente aplicadas pelos países, sendo que elas não representariam violações diretas de compromissos assumidos no âmbito da OMC, mas sim abusos “legítimos” de seu poder discricionário para legislar sobre diversos temas domésticos mas que impactam o comércio. Tal poder discricionário estaria sendo utilizado para discriminar contra produtos, empresas, trabalhadores e investidores estrangeiros, por meio de regulamentações domésticas sobre questões como saúde e segurança, e pacotes de estímulos que incluem cláusulas favorecendo a compra de produtos nacionais. Além disso, novos tipos de protecionismo estariam ligados a políticas “verdes”, e o próprio processo de salvamento de bancos e do sistema financeiro estaria sendo usado para a implementação de medidas protecionistas.

Atribui-se, em certa medida, a relativa contenção do protecionismo – ao menos em termos clássicos, ou “*beggar thy neighbour policies*” – durante esta crise econômica, como resultado de um compromisso de “*standstill*” em relação à adoção de medidas restritivas ao comércio, assumido pelos países do G20. Líderes do G20 acordaram, desde a primeira reunião no contexto da crise, realizada em Washington em novembro de 2008, a resistir as pressões protecionistas de setores domésticos afetados pela crise. Esse compromisso foi reafirmado nas cúpulas que se seguiram, tendo o G20 incumbido a Organização Mundial do Comércio, a UNCTAD e a OCDE a realizar um amplo monitoramento

das medidas relacionadas a comércio internacional e investimentos implementadas pelos países membros do G20.

Com isso, OMC-UNCTAD-OCDE vem publicando detalhados relatórios semestrais (até o início de 2013, oito relatórios haviam sido lançados), listando cada ação adotada pelos países membros do G20. Em paralelo, instituições regionais como a CEPAL vieram a somar esforços no monitoramento das ações econômicas anti-cíclicas, neste caso adotadas por países da América Latina. Instituições independentes, como o Center for Economic Policy Research – por meio do “Global Trade Alert (GTA)”, também passaram a oferecer importantes contribuições para o monitoramento do protecionismo durante a crise, ao tornar acessível ao público uma ampla base de dados onde são listadas as medidas adotadas por todos os países do globo, não só os membros do G20 ou de grupos regionais.

Apesar da grande utilidade destes mecanismos de monitoramento ora disponíveis, é importante que se faça a ressalva de que como não havia um acompanhamento sistemático de medidas implementadas antes da crise, os números podem levar a conclusões errôneas, visto que muitas das medidas listadas fazem parte da prática histórica dos países, e não uma reação à crise. Outro problema está relacionado à metodologia utilizada pelo ranking GTA, pois é quantitativo e não qualitativo, sendo que não há uma análise mais profunda sobre os reais impactos protecionistas das medidas em questão. Ademais, ambos mecanismos de monitoramento não discutem se as medidas são compatíveis ou não com os compromissos multilaterais assumidos, limitando-se a classificar as medidas de acordo com o potencial de afetar interesses comerciais de outros países.

Tendo em mente as ressalvas acima apontadas, a próxima seção será dedicada à análise mais detalhada de dados empíricos selecionados disponibilizados pelas fontes de monitoramento supracitadas, com destaque principal para o papel da OMC no monitoramento das medidas protecionistas.

2. Panorama das Medidas Restritivas ao Comércio Internacional no Contexto da Crise Econômica

Os relatórios de monitoramento, tanto da OMC quanto do Global Trade Alert (GTA), apontam um vasto leque de medidas relacionadas ao comércio internacional adotadas, tanto por países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, no contexto da recente crise econômica global. No Gráfico 2, pode-se visualizar quais medidas os países vem adotando com maior frequência como reação à crise, destacando-se que parte significativa dessas medidas esteve diretamente relacionada com os pacotes de salvamento (*bail out packages*) implementado pelos governos.

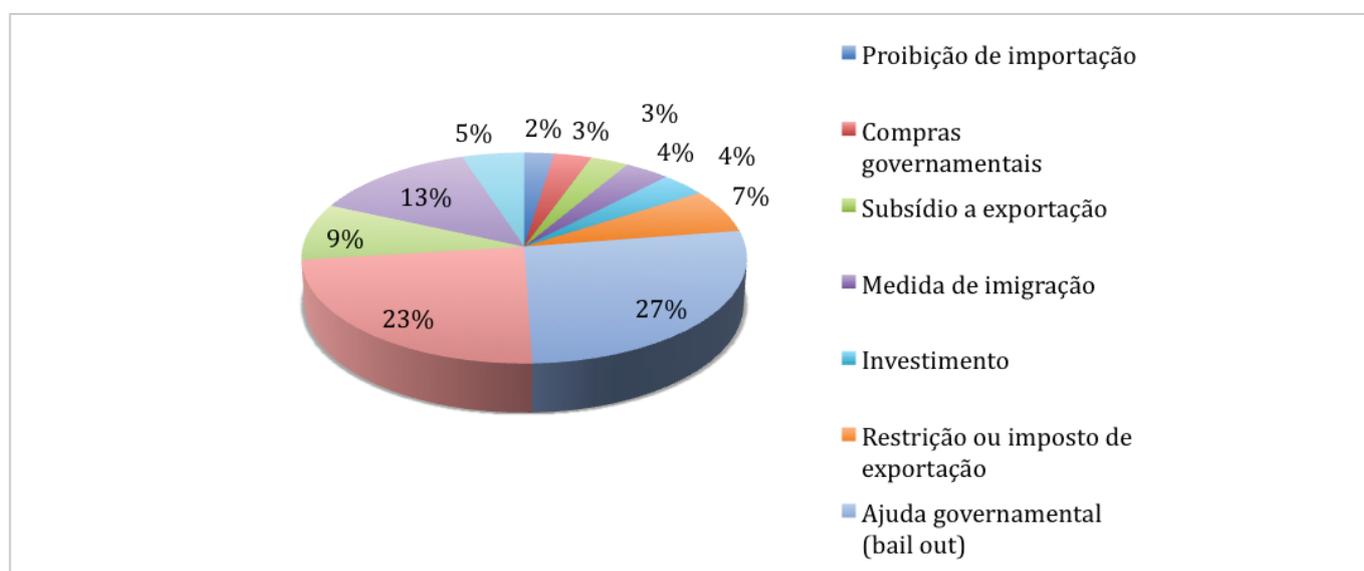


Gráfico 2: Ranking das medidas protecionistas implementadas pelos países (Novembro 2008 a Outubro 2012)

Fonte: Dados GTA – Elaborado pela autora

Observa-se que apesar da diversidade de ações implementadas, dados provenientes dos oito relatórios de monitoramento já publicados pela OMC, organizados na Tabela 2, demonstram uma clara preferência dos países do G20 por medidas de defesa comercial e medidas aduaneiras (*border measures*). Tais medidas corresponderam a mais de 80% do total de medidas implementadas ao longo do período entre Maio de 2009 a Outubro de 2012.

Tabela 2: Classificação das medidas adotadas pelos países do G20

Tipo de medida	Rel. 1	Rel. 2	Rel. 3	Rel. 4	Rel. 5	Rel. 6	Rel. 7	Rel. 8	Total
Defesa comercial	50	52	24	33	53	44	66	46	368
Medida aduaneira	21	29	22	14	52	36	39	20	233
Restrição/imposto de exportação	9	7	5	4	11	19	11	4	70
Outras	0	7	5	3	6	9	8	1	39
Total	80	95	18,7	54	122	108	124	71	710
Média mensal	16	15,8	18,7	10,8	20,3	18	17,7	14,2	

Fonte: OMC – adaptado pela autora

O expressivo número de medidas adotadas pelo G20, em uma estimativa preliminar da OMC incluída no oitavo relatório de monitoramento, teriam um impacto negativo acumulado de 3,5% em relação às importações globais no período entre Novembro de 2008 a Outubro de 2012, correspondendo a um impacto de 4,4% nas importações do G20 no mesmo período.

O G20 figura como o grupo de países que mais recorreram a medidas restritivas ao comércio, classificadas pelo Global Trade Alert como “vermelhas” (medidas implementadas com alta probabilidade de discriminar contra os interesses comerciais de outros países) e “amarelas” (medidas que provavelmente discriminam contra interesses comerciais de outros países). Pelo Gráfico 3, nota-se que os países menos desenvolvidos (LDCs) foram os que menos adotaram medidas protecionistas, ao passo que os países em desenvolvimento também possuem uma atuação mais moderada se comparados ao G20.

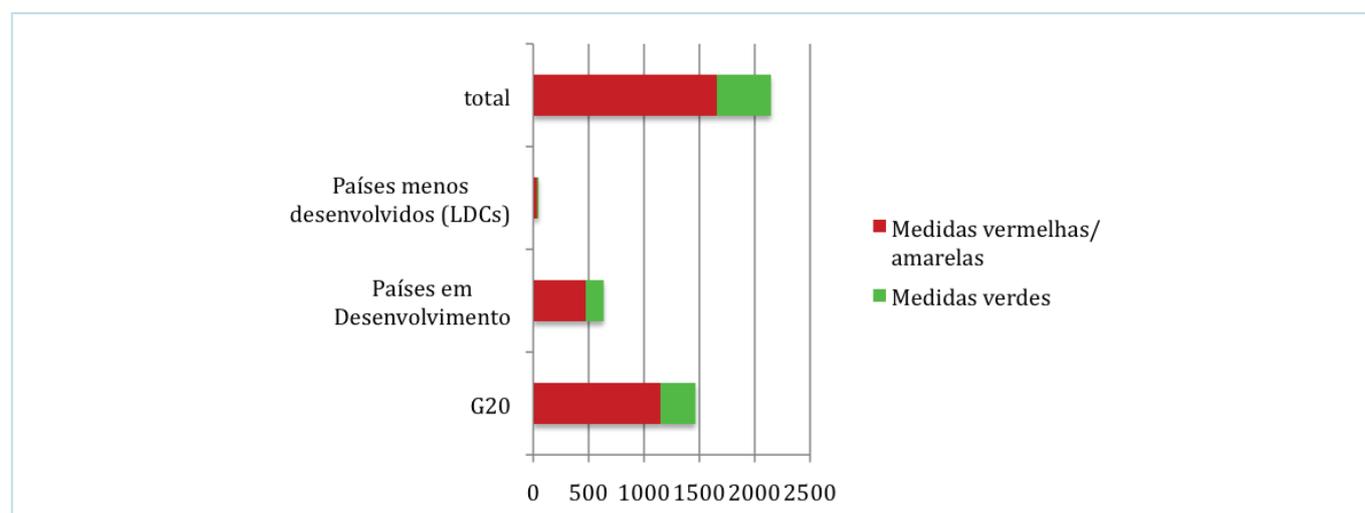


Gráfico 3: Medidas globais implementadas (Novembro 2008-Abril 2013)

Fonte: Base de dados GTA – Elaborado pela autora

Com respeito ao comportamento da política comercial brasileira neste contexto de crise, um ranking elaborado pelo Global Trade Alert (2012) coloca o Brasil em nono lugar na comparação com outros membros do G20 em

número de medidas adotadas classificadas como “vermelhas” e “amarelas”. A União Europeia aparece em primeiro lugar, seguida por Rússia, Argentina e China. Dentre os parceiros do G20, o país com menor número de medidas adotadas é a Arábia Saudita, seguida pelo México.

Segundo a base de dados disponibilizada pelo GTA, o Brasil adotou 124 medidas classificadas como restritivas ou potencialmente restritivas ao comércio (“vermelhas” e “amarelas”) no período entre Novembro de 2008 a Abril de 2013. Na tabela 3, nota-se uma preferência por medidas de defesa comercial (antidumping, salvaguardas e compensações), sendo que estas compõem mais da metade das medidas adotadas pelo Brasil. Percebe-se também a relevância das medidas tarifárias adotadas, sendo algumas delas bastante polêmicas, como o aumento da TEC para uma lista de mais de 100 produtos.

Tabela 3: Tipos de medidas adotadas pelo Brasil (Outubro 2008-Abril 2013)

Tipos de medidas	Número
Resgate (<i>Bail out</i>)	1
Subsídio às exportações	4
Imposto de exportação	1
Medidas de investimentos	3
Requisitos de conteúdo local	2
Imigração	1
Não-tarifárias	2
Compras governamentais	4
Quotas e quotas tarifárias	3
Medidas tarifárias	30
Defesa comercial	69
Financiamento ao comércio	4
Total	124

Fonte: Base de dados GTA – Elaborado pela autora

Considera-se que os setores mais apoiados por medidas governamentais restritivas à competição internacional no mercado brasileiro tem sido aqueles setores tradicionalmente protegidos pela política de substituição de importações, como o setor automotivo, eletro-eletrônicos, produtos químicos, têxteis e bens de capital, dentre outros. Apesar do Brasil figurar em uma posição intermediária no ranking de países do G20 que adotaram maior número de medidas de inclinação protecionista, considera-se que o País já partiu de níveis de fechamento de seu mercado bastante elevados em comparação com os outros membros do G20.

3. O sistema multilateral de comércio e a contenção do protecionismo

Considera-se que a Organização Mundial do Comércio possui ao menos quatro tipos de ferramentas distintas de atuação para a contenção do protecionismo, aplicáveis não só em períodos de crise econômica. A primeira frente de atuação seria por meio do monitoramento das políticas comerciais dos países, regularmente realizada por meio do mecanismo de revisões de política comercial (*Trade Policy Reviews*), e que foi intensificada durante a atual crise econômica, com o lançamento de relatórios semestrais monitorando as medidas adotadas pelos países do G20.

A segunda vertente de atuação da OMC seria a que podemos chamar de legal ou litigante, onde o sistema de solução de controvérsias ganha papel central, além do acumulado de disciplinas e práticas contidas nos acordos

assinados pelos membros. A terceira forma de atuação da OMC seria a vertente política, enfatizada durante as reuniões ministeriais. A quarta vertente seria aquela por meio de novas negociações liberalizantes, ou seja, por meio das Rodadas.

Como observado anteriormente, a forma mais explícita de atuação da Organização Mundial do Comércio na contenção do protecionismo pós-crise tem sido por meio do monitoramento realizado, principalmente dos países do G20. Pode-se considerar que a ampla divulgação das medidas adotadas tem colaborado para aumentar o nível de transparência na atuação dos governos no que diz respeito à implementação de medidas restritivas ao comércio. O espectro da “vigilância”, tanto por meio do Secretariado da OMC quanto pelos demais membros da instituição quanto à observância ou não das disciplinas acordadas multilateralmente constroem e de certa forma limitam a atuação dos governos na formulação e implementação de políticas protecionistas. O componente disciplinador e de monitoramento presente no sistema multilateral de comércio funciona também como uma forma de legitimar junto a grupos de pressão de setores industriais domésticos a não adoção pelo governo de medidas de proteção contra a competição internacional, com base no argumento de que tais práticas são limitadas pelos compromissos assumidos pelo país nos acordos no âmbito da OMC.

Para além do monitoramento, a OMC, por meio de seu sistema de solução de controvérsias, pode exercer um papel ainda mais coercitivo à adoção de medidas que ferem os interesses comerciais legítimos de outros membros, tendo em vista a possibilidade de se estabelecer nos painéis o direito de aplicação de retaliações comerciais e compensações. Segundo dados da OMC (AGAH, 2011), no entanto, o número de painéis estabelecidos durante a crise econômica atual não está fora da média anual de 11,8 painéis (média referente aos anos de 1995 a 2010). Em 2011, foram 9 painéis estabelecidos, sendo que em 2010 foram somente 6 painéis e em 2009, 10 painéis. Considera-se, no entanto, que o sistema de solução de controvérsias pode ter sua importância limitada em um momento em que os países estabelecem acordos tácitos de não litigância tendo em vista que estariam todos adotando práticas ou medidas que de uma forma ou de outra teriam margem de contestação frente a disciplinas da OMC.

Com respeito à terceira vertente de atuação da OMC, ou seja, a influência política por meio das reuniões ministeriais, considera-se que a OMC vem realizando um trabalho de persuasão complementar àquele realizado no âmbito das cúpulas do G20. Considera-se que o G20 tem sido o lócus político central para as discussões das questões de governança econômica e financeira global desde 2008. O G20 constitui-se e legitimou-se como o foro privilegiado para a concertação política em torno de compromissos de contenção ao protecionismo, tendo em vista que as medidas são em geral atreladas a um pacote econômico e financeiro de “resgate” ou recuperação financeira e econômica que vão muito além das questões comerciais.

A quarta e última linha de atuação da OMC no combate ao protecionismo seria por meio do próprio avanço nas negociações de liberalização comercial no âmbito das rodadas multilaterais. Argumenta-se, no entanto, que o ambiente adverso da economia internacional não favorece a conclusão de uma Rodada, e o fato da crise ter seu epicentro em países-chaves para o avanço do processo negociador, como Estados Unidos e União Europeia, teria sido um fator a contribuir para o impasse nas negociações de Doha que perdura até o presente. É curioso, no entanto, que mesmo no pós-crise Estados Unidos e UE continuem a negociar acordos de liberalização comercial fora do ambiente multilateral, como se exemplifica pelo próprio acordo bilateral em negociação entre esses dois gigantes do comércio internacional, além do Acordo Transpacífico (TPP), liderado pelos Estados Unidos.

Conclusão

O protecionismo comercial contemporâneo tem sido mais limitado do que nas crises internacionais anteriores. Atribui-se às disciplinas e restrições impostas pelo sistema multilateral de comércio parte deste mérito, que também está relacionado à percepção de parte dos países de que o protecionismo seria um empecilho para a recuperação

econômica, tendo em vista o cenário produtivo atual de dispersão geográfica e fragmentação da produção manufatureira em cadeias globais de valor.

Além do conjunto de normas e disciplinas estabelecidas pelo sistema multilateral de comércio, considera-se que a contribuição mais visível da OMC para a contenção do protecionismo pós-crise tem sido por meio do monitoramento e divulgação de informações referentes às medidas adotadas pelos países do G20. No entanto, este monitoramento não vem sendo realizado para países de fora do Grupo. Pode-se interpretar, desta forma, que a OMC tem isentado a grande maioria dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (LDCs) de prestar contas sobre a adoção de medidas protecionistas. Se por um lado esta prática reflete o fato de que a crise tem gerado impactos maiores sobre o próprio G20 do que sobre os países menos desenvolvidos, por outro denota um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento. Em última análise, este aparente grau de condescendência em relação a possíveis práticas protecionistas dos países em desenvolvimento pode também ser interpretado como indiferença, visto que os países de fora do G20 são responsáveis por menos de 12% das importações globais.

Em conclusão, argumenta-se que apesar da OMC manter seu papel central nas questões relativas ao comércio, tem sido por meio dos fóruns do G20 que os países-chaves tem conseguido manter o momentum político em defesa do liberalismo, ao menos de forma retórica, assumindo compromissos de “resistir ao protecionismo e promover o comércio e investimentos”. Considera-se, ademais, que um consenso em torno do compromisso de *standstill* (ou seja, de não adoção de medidas protecionistas) só poderia mesmo ter sido atingido no âmbito do G20, pois na OMC muitos países preferem trabalhar com a “margem de manobra” existente, como é o caso da diferença entre “tarifas aplicadas” e “tarifas consolidadas”. Argumenta-se, por fim, que uma maior coordenação entre os diversos foros internacionais de governança econômica, comercial e financeira, como a OMC, o FMI, o Banco Mundial e o próprio G20, poderia ser útil como forma de frear, de maneira ainda mais eficiente, a proliferação de medidas protecionistas dentre os países membros destas instituições.

Bibliografia

- AGAH, Y.F. (2011). *WTO Dispute Settlement Body Developments in 2010*. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/speech_agah_4mar10_e.htm#_ftnref8>. Acessado em 08/05/13.
- BALDWIN, R. e EVENETT, S. (Ed.) 2009. “The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20”. Centre for Economic Policy Research.
- Global Trade Alert. Independent monitoring of measures that affect world trade- Measures Database. Advanced Search. Disponível em: <<http://www.globaltradealert.org/advanced-search#>>. Acesso em 05/05/13.
- LAMY, P. (2012). *The world economy needs more trade to stave off recession. Overview of the Developments in the international trade environment*. Annual Report by the WTO Director General. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/trdev_28nov12_e.htm>. Acesso em 02/05/13.
- _____. (2013). Trade to remain subdued in 2013 after sluggish growth in 2012 as European economies continue to struggle. WTO Press Release N. 688. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr688_e.htm>. Acessado em 05/05/13.
- OECD, WTO, UNCTAD (2012). “Reports on G20 Trade and Investment Measures”. Número 8. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=340>>. Acessado em 05/05/13.
- OECD, WTO, UNCTAD (2009-2012). “Reports on G20 Trade and Investment Measures”. Números 1 a 7. Disponíveis em <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/UNCTAD-OECD-reports.aspx>. Acessado em 20/05/13.
- RAMOS, Leonardo et al. *A Governança econômica global e os desafios do G-20 pós-crise financeira: análise das posições de Estados Unidos, China, Alemanha e Brasil*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 55, n. 2, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000200002&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 10/05/13.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo discutir em que medida o sistema multilateral de comércio tem exercido um papel central para reduzir a aplicação de barreiras restritivas aos fluxos comerciais internacionais de produtos e serviços, em reação à atual crise econômica e financeira global. Ênfase será atribuída à discussão do caso brasileiro e de outros países do G20.

Abstract

This paper discusses the multilateral trading system's restraining role regarding the adoption of barriers to trade in goods and services as a reaction to the global economic and financial crisis. The paper analyses measures implemented by Brazil and other G20 countries.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; protecionismo; crise econômica internacional

Key words: World Trade Organization; protectionism; global financial crisis

Recebido em 18/09/2013

Aprovado em 26/09/2013

As tensões entre a atividade internacional dos estados e o governo federal nos estados unidos

Tensions between us state and federal government international activities in the united states

Débora Figueiredo Mendonça do Prado*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 19 a 25]

Introdução

Na segunda metade do século XIX, são identificadas as primeiras ações dos estados norte-americanos no cenário internacional. Estas ações, contudo, não foram desenvolvidas em número expressivo. Identifica-se uma intensificação deste tipo de atividade no final dos anos 1970 e 1980 quando as modificações do cenário internacional favoreceram o interesse dos estados em aprofundar sua participação nas relações internacionais. A partir dos anos 1980 observa-se uma maior participação dos estados norte-americanos no cenário exterior o que contribui para o debate sobre os impactos de tal processo.

O principal vetor explicativo para a participação dos atores subnacionais no cenário internacional está vinculado às motivações econômicas (MICHELMANN, 2007). Como ressaltam Conlan e Sager, “trade and investment policies are the natural focal points of state activities to promote their local economies, and they are the areas of most concerted state activity” (CONLAN; SAGER, 2001:19). Nos Estados Unidos, a crise dos anos 1970, que reduziu as contribuições federais ao orçamento dos estados, também representou um fator determinante para uma maior participação destes atores no exterior. Assim, a busca por novos investimentos e pela promoção ao comércio exterior são elementos importantes para a atividade internacional dos estados.

Apesar da constituição de escritórios internacionais e das iniciativas voltadas à promoção comercial, os estados possuem outras motivações e mecanismos de inserção internacional. Uma delas é que tem gerado mais debate em decorrência de suas consequências é a aprovação de leis estaduais sobre temas de política internacional.

Em estudo realizado por Conlan et al (2004) para o *Council of State Governments*, demonstra-se o aumento no envolvimento dos legislativos estaduais em questões de política externa entre 1991 e 2002. Observou-se também um crescimento no envio de legislações deste caráter e na aprovação das mesmas que entre 1995-1996 a 2001-2002 tiveram um aumento de 105%. Os principais temas nas legislações estaduais são: promoção ao comércio, assuntos de fronteira, imigração, defesa, meio ambiente e anti-terrorismo.

A reação do governo nacional sobre este tipo de atividade é variável uma vez que conflitos entre estas esferas não são frequentes, pois grande parte das ações dos legislativos coincide com os interesses do governo nacional. Contudo, como salienta Fry (1998:5), “at times some of these subnational governments have decided to take matters

* Professora adjunta da Universidade Federal de Uberlândia – UFU e Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (deboraprado@ie.ufu.br).

into their own hands and have attempted to punish foreign governments for what they consider to be offensive acts”. Há casos mais complexos e que exigem uma reflexão mais ampla sobre os impactos deste tipo de atividade estadual para a unidade da política externa norte-americana.

A decisão de penalizar um governo no cenário internacional por boicote é uma ação que caracteriza fundamentalmente como uma atividade destinada ao governo nacional. Apesar disso, os estados também têm utilizado este instrumento de atuação exterior com a aplicação de sanções econômicas internacionais. Por meio deste instrumento, os estados geram mais do que constrangimentos ao governo, causando problemas no âmbito multilateral ao adotarem posições divergentes daquelas seguidas pelo governo nacional. Kline (1983:18) destaca que com o desenvolvimento de atividades desta natureza, “states can sometimes seriously embarrass the national government when their actions violate foreign-policy requirements and may even cause other nations to take retaliatory measures”.

Por considerar a relevância deste tipo de atividade e suas implicações para o debate sobre a política exterior norte-americana e a compreensão do relacionamento entre estados e governo federal na política internacional, o foco deste artigo será a análise da aplicação das sanções econômicas estaduais e suas implicações para a condução da política externa nacional com foco na sanção aplicada pelo estado de Massachusetts em 1996.

As sanções estaduais e o caso de massachusetts's

O envolvimento dos governos locais e estaduais por meio da aplicação de sanções econômicas tem seu início no final da década de 1970 e estão relacionadas ao movimento *anti-apartheid*, tendo sido desenhadas para pressionar as companhias que faziam negócios com a África do Sul e o próprio governo norte-americano, demandando sanções mais enérgicas da Casa Branca (LYMAN, 2002:88). Neste período “over 150 states, counties, and municipalities placed sanctions on US and foreign businesses operation in pre-Mandela South Africa, long before Congress passed a national set of restrictions directed at the pro-apartheid government in Pretoria” (FRY, 1998:5)¹

No caso dos governos estaduais e locais, as sanções econômicas são conduzidas de duas formas: 1) por medidas de compras seletivas ou leis contratuais que proíbem agências estaduais de estabelecerem contratos de compra de produtos ou serviços com empresas que fazem negócios com o país-alvo da sanção; ou 2) pela aplicação de leis seletivas de investimentos proibindo agências estaduais de investir fundos públicos nestas companhias. Uma variação desta última prática é o estabelecimento de leis de desinvestimento, as quais exigem o desinvestimento dos fundos de pensão estadual nas companhias que fazem negócios ou que sejam do país-alvo (GRIMMETT, 2011).

Em 1996 o estado de Massachusetts aprovou uma lei de sanção econômica contra Burma² que gerou grande repercussão no país. O objetivo da legislação era combater os abusos aos direitos humanos naquele país, reforçando também a responsabilidade dos governos estaduais e locais de combater os abusos aos direitos humanos. O projeto de lei foi inicialmente apresentado e aprovado na *House of Representatives* por Byron Rushing (Partido Democrata) em julho de 1995 (H2833). A proposta tornou-se lei estadual em junho de 1996 e criava mecanismos institucionais que impediam as empresas localizadas no estado de comercializar com Burma pela adoção do “*An Act Regulating State Contracts with Companies Doing Business with or in Burma (Myanmar)*”. Por meio deste estatuto as agências estatais estavam proibidas de comprar produtos e serviços de qualquer indivíduo ou empresas que faziam negócios com Burma.

1 Este tipo de atividade, conforme entendimento da U.S. International Trade Commission, corresponde ao grupo das sanções econômicas unilaterais (Unilateral Economic Sanctions). São consideradas pela comissão sanções econômicas unilaterais “any unilateral restriction or condition on economic activity with respect to a foreign country or foreign entity that is imposed by the United States for reasons of foreign policy or national security” (U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, 1998:1). Outros termos também são utilizados pela literatura para se referir à este tipo de sanção. São eles: “embargos econômicos”, “boicotes econômicos” e “blacklisting” (HUFBAUER; SCHOTT; ELLIOT, 1990).

2 O governo militar de Burma alterou o nome do país para Myanmar em 1989. Entretanto, a denominação Burma é utilizada nesta pesquisa por ter sido este o nome de referência para as decisões na Corte distrital, na First Circuit Court e na Suprema Corte dos Estados Unidos.

As informações sobre o impacto material desta sanção estadual são escassos. Segundo estimativas apresentadas pelo governo de Massachusetts, as restrições à Burma geraram um impacto de mais de U\$1 milhão nos contratos estaduais (THE COURANT, 1997). Outro documento apresentado pela Corte de apelação distrital destaca que a legislação, por forçar as empresas e/ou indivíduos a escolher entre fazer negócios com Burma ou com Massachusetts, traria um prejuízo estimado superior considerando que o estado naquele período tinha um gasto de mais de U\$ 2 bilhões em bens e serviços (*NFTC v. Natsios*, N.98-2304. United United States Court of Appeals, First Circuit, 1999).

Contudo, esta variável não é a mais importante para analisar a relevância desta medida. Os impactos desta decisão no nível político foram significativos no estado e tiveram consequências tanto no ambiente doméstico como internacional. O estado de Massachusetts foi o primeiro estado a aplicar sanções contra Burma (Myanmar). Após esta sanção outros quatro estados norte-americanos apresentaram propostas de sanções por meio de medidas de restrição a todas as empresas com investimentos ou operações no país, sendo eles os estados da Califórnia, Connecticut, Vermont e Maine.

Outro elemento importante que deve ser destacado a respeito desta lei e de suas implicações foi a reação do governo federal. Após a aprovação da sanção pelo estado de Massachusetts, em outubro do mesmo ano, o presidente Clinton apresentou uma *Presidential Proclamation* determinando a suspensão de vistos para indivíduos (e familiares) que desenvolvessem ações que impediam a transição democrática de Burma (*Presidential Proclamation 6925*). Posteriormente, em maio de 1997, o presidente também apresentou uma *Executive Order* que determinava a proibição de novos investimentos em Burma por cidadãos norte-americanos (*Executive Order 13047 of May 20, 1997*).

Ao analisar este processo é possível afirmar que a aplicação das sanções estaduais e locais a Burma contribuíram para um endurecimento na postura do governo federal sobre o caso. Observou-se que por meio deste processo seria possível equalizar os interesses da sociedade civil e dos estados ao mesmo tempo em que se impedia a aplicação de novas sanções por parte dos governos subnacionais que prejudicassem a política externa nacional.

Outra consequência importante da sanção aplicada pelo estado de Massachusetts foi o questionamento feito contra esta medida no âmbito multilateral. Japão e União Europeia recorreram à Organização Mundial do Comércio (OMC) argumentando que a lei violava o acordo da OMC (Government Procurement Agreement, GPA)³. A União Europeia destacou ainda que a lei estadual anulava ou prejudicava os benefícios adquiridos pela Comunidade nos termos do Contrato, particularmente porque “limits the access of EC suppliers to procurement by a sub-federal authority covered by the Government Procurement Agreement in such a way so as to result in a de facto reduction of the US sub-federal offer under the GPA (WORLD TRADE ORGANIZATION, U.S. Measure Affecting government Procurement, 1997).

Logo após a solicitação da União Europeia, no dia 18 de julho deste mesmo ano, o Japão requisitou consultas ao órgão (WT/DS95) tendo em vista a legislação de Massachusetts. Em pronunciamento oficial, o governo japonês havia alertado sobre esta atitude ao afirmar que “we will make a final decision, probably next week, to take the case to the WTO unless we receive a firm commitment from the U.S. by then to abolish the law” (THE JAPAN

3 Nos relatórios da Circuit Court do estado de Massachusetts e da Suprema Corte, a ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) também questionou a legislação de Massachusetts na OMC. Embora esta informação seja citada nas decisões de ambas as cortes *NFTC v. Baker, et al.* (1998) e *Crosby v. NFTC* (2000). Contudo, não foi possível analisar esta solicitação uma vez que nenhuma informação foi encontrada no banco de dados da OMC ou do Dispute Settlement Body (DSB) Os relatórios do DSB fazem referência a duas solicitações: da União Européia (DS88) e Japão (DS95). No dia 20 de junho de 1997 a União Europeia questionou a legislação estadual na OMC contra a legislação de Massachusetts *Act regulating State Contracts with companies doing business with Burma* (1996) em conformidade ao Artigo XXII do *Government Procurement Agreement* (GPA) e do artigo 4 do *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* da organização. Ao apresentar a solicitação de consultas, a União Européia argumentou que estado de Massachusetts deve respeitar o acordo *Government Procurement Act* (GPA) assinado na pelos Estados Unidos no âmbito da OMC por entender que “Massachusetts is covered under the US offer to this Agreement” (WORLD TRADE ORGANIZATION, U.S. Measure Affecting government Procurement, 1997). E, por isto, a lei estadual violava as obrigações assumidas pelos Estados Unidos no Acordo GPA.

TIMES, 1997). O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC entendeu que, por se tratar do mesmo tema, a solicitação deveria ser incluída na solicitação anterior feita pela União Europeia (WT/ DS88).

Foram realizadas três rodadas de negociações patrocinadas pela OMC e todas fracassaram em apresentar uma solução para o caso. Houve a apresentação de uma proposta no Congresso de Massachusetts de emenda à lei que isentaria os grandes contratos abrangidos pelo pacto da União Europeia, contudo o projeto de lei não teve prosseguimento. Assim, em setembro de 1998 a União Europeia requisitou a abertura de um painel na OMC. O painel foi aberto em 21 de outubro de 1998 e acompanhando a decisão do órgão o Japão entrou como terceira parte no painel DS88 aberto em outubro daquele ano.

O fracasso nas rodadas de consultas na OMC que culminaram com a abertura do painel intensificaram as preocupações sobre o impacto das sanções estaduais por parte da União Europeia. Ao tratar do tema, o *Trade Counselor in the European Commission's Washington office*, Bernd Langeheine, chegou a questionar a unidade da política externa nacional dos Estados Unidos ao afirmar: “What we feel very uncomfortable with is that we get conflicting signals about who determines U.S. foreign policy and what the content of U.S. foreign policy is” (WALL STREET JOURNAL, 1998).

Em fevereiro de 1999 o painel foi suspenso na OMC, reflexo da Corte Distrital de Massachusetts que determinou a inconstitucionalidade da lei (*NFTC v. Baker*, 1998)⁴. Contudo, a retirada do painel na OMC ocorreu apenas em 2000 quando o caso foi discutido pela Suprema Corte nos meses de março a junho (*Crosby v. NFTC*, 2000).

A reação contrária do governo nacional à lei de Massachusetts fica evidente neste período. O governo nacional participou como parte interessada, *amicus curiae*, nas discussões sobre a lei e em fevereiro de 2000 a Casa Branca apresentou ao judiciário um documento defendendo a inconstitucionalidade da medida sob o argumento de que a medida impedia os Estados Unidos de falar como uma única voz em temas de comércio exterior, prejudicando a condução das relações exteriores (WHITE HOUSE, 2000).

Além de contrariar a política adotada pelo governo nacional a respeito de Burma, a lei estadual prejudicou os Estados Unidos nas negociações comerciais com outros parceiros. Como vimos, União Europeia e Japão recorreram à OMC contra esta lei. O relatório do governo apresentado à Corte trata dos protestos de Japão e União Europeia contra os Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e apresenta o testemunho de altos funcionários do governo que reconhecem que a lei e seus desdobramentos estavam se mostrando “irritantes” além de causar “desvios de foco”. (WHITE HOUSE, 2000).

Ainda sobre a repercussão negativa da sanção estadual no governo federal, vale destacar que um dos representantes do governo nas discussões da Corte, Seth Waxman, chegou a afirmar que a legislação era totalmente desnecessária e prejudicava o relacionamento dos Estados Unidos com outros parceiros comerciais. Ao citar as discussões com os membros da União Europeia sobre a legislação estadual o *Solicitor General* do governo Clinton, destacou que “the question now is not what to do about Burma but what to do about Massachusetts” (NEW YORK TIMES, 2000).

A Suprema Corte manteve as decisões das cortes inferiores e declarou a inconstitucionalidade da legislação de Massachusetts por entender a lei “unconstitutionally impinges on the federal government’s exclusive authority to regulate foreign affairs” (*Crosby V. National Foreign Trade Council*, 2000). A opinião da corte suprema enfatizou que a lei estadual prejudicava atuação da política externa nacional, ao “undermines the President’s capacity, in this instance for effective diplomacy. It is not merely that the differences between the state and federal Acts in scope and type of sanctions threaten to complicate discussions; they compromise the very capacity of the President to speak for the Nation with one voice in dealing with other governments (*Crosby v. NFTC*. Opinion of the Court, 2000:17 grifo nosso).

4 Segundo informe do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, “At the request of the complainants, dated 10 February 1999, the Panel agreed, pursuant to Article 12.12 of the DSU, to suspend the panel proceedings (WORLD TRADE ORGANIZATION, DS88, Disputement Settlement).

Contudo, apesar da decisão da Corte pela inconstitucionalidade da lei, o debate sobre a autonomia dos estados para este tipo de atividade internacional se mantém. Isto porque mesmo após a declaração de inconstitucionalidade da lei de Massachusetts pela Suprema Corte no caso de em 2000, Burma continuou como alvo de propostas de sanções pelos legislativos estaduais⁵, o que reforça a complexidade do tema demonstrando a necessidade em analisar este tipo de atuação internacional tendo em vista suas implicações não apenas para o relacionamento com o governo federal, mas também na estrutura do próprio federalismo norte-americano.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi apresentar algumas reflexões sobre a atividade internacional dos governos estados nos Estados Unidos tendo em vista as ações onde se identificam choques significativos com Washington.

Observa-se que o tema vem sendo debatido no âmbito da Suprema Corte por ser ela a instituição que em última instância define a competência constitucional dos entes subnacionais. Ao considerar o posicionamento da Corte no caso analisado é possível observar que a instituição tem sido contrária às ações dos estados e favorável à atuação exclusiva do governo federal em temas de política exterior. Esta posição reforça o entendimento da literatura constitucional norte-americana que destaca a atuação da Suprema Corte na manutenção da autoridade nacional no campo da política exterior (Henkin, 2002).

O caso de Massachusetts' Burma Law é um importante marco nesta discussão. As ações do governo estadual ultrapassaram as fronteiras domésticas prejudicando inclusive o relacionamento do país com outros parceiros comerciais, como a União Europeia e o Japão. A importância deste caso se justifica pelo impacto que as ações do estado tiveram tanto no âmbito doméstico quanto internacional. A Corte decidiu por sua inconstitucionalidade enfatizando que o estabelecimento daquela lei estadual "compromise the very capacity of the president to speak for the nation with one voice in dealing with other governments" (NEW YORK TIMES, 2000). Entretanto, é importante ressaltar que a decisão não estabeleceu limites específicos para a atuação dos estados, mantendo a possibilidade dos mesmos de estabelecer boicotes ou redução dos investimentos estaduais a empresas que comercializassem com Burma.

Desta forma, o debate sobre os limites para a atuação dos estados em ações de política externa se mantém. Isto porque outras medidas adotadas pelos estados em lógica semelhante foram estabelecidas após a decisão da Corte. Assim o debate continua aberto e mantém a preocupação sobre os impactos deste tipo de atividade para a condução e uma política externa nacional centralizada e que corresponda a uma única voz.

Referências bibliográficas

- CONLAN, Timoty J., SAGER, Michelle A. The growing international activities of the American States. *Policy Studies Review*, Vol 18, N.3, Autumn, 2001.
- _____; DUDLEY, Robert L.; CLARK, Joel F. Taking on the World: The International Activities of American State Legislatures. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.34, No.3, (Summer 2004), pp. 183-199.
- FRY, Earl H. *The expanding role of state and local government in US Foreign affairs*, New York: Council on Foreign Relation Press, 1998.
- GRIMMETT, Jeanne J. State and Local Economic Sanctions: Constitutional Issues. Congressional Research Service: Report for Congress. 2011.

5 No período de 2004 a 2005, por exemplo, o estado de Washington apresentou três projetos de lei (H.B. 3187, H.B. 2257 e H. B. 1725) visando a aplicação de medidas restritivas ao comércio semelhantes àquelas descritas na lei de Massachusetts (pesquisa realizada pela autora na base de dados dos 50 legislativos estaduais no período de 1977 a 2012).

- GUAY, Terrence. "Local Government and Global Politics: the implications of Massachusetts' 'Burma Law'". *Political Science Quarterly*, Vol. 115, N. 3, Fall, p. 353-376, 2000.
- HENKIN, Louis. *Foreign Affairs and the US Constitution*. New York: Oxford University Press, 2002.
- HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann; OEGG, Barbara. *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, June 2009.
- KLING, John M. (1983) *State Government Influence in U.S. International Economic Policy*. Lexington, MA: Lexington Books.
- LYMAN, Princeton N. The Growing influence of Domestic Factors. In: Stewart, Patrick; Shepard, Forman. *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Lynne Rienner Publishers, 2002.
- MICHELMANN, Hans, Comparative reflections on foreign relations in federal countries, In: BLINDENBACHER, Raoul; PASMA, Chandra (Eds). *A global dialogue on federalism. Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries*. Booklet series, vol.5, Forum of Federations, International Association of centers for federal studies, 2007, pp. 3-8.
- SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. Crosby, Secretary of Administration and Finance of Massachusetts, et al v. National Foreign Trade Council, Argued March 22, 2000. Decided June, 19, 2000.
- SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *NFTC v. Baker*, et al. 1998.
- UNITED STATES TRADE COMMISSION (USITC). *States and Local Economic Sanctions Report*, 1998.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, U.S. Measure Affecting government Procurement, GPA D2/1, 25 June 1997.
- NEW YORK TIMES. "After Defeat, Campaigner for 'Free Burma' Begins Anew", by Carey Goldberg, June 24, 2000. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2000/06/24/us/after-defeat-campaigner-for-free-burma-begins-anew.html?pagewanted=2>>. Último acesso: 2 de janeiro de 2013.
- THE JAPAN TIMES. "Japan to join EU action against Massachusetts law". July 4, 1997.
- THE WHITE HOUSE, Brief For the U.S. as Amicus Curiae Supporting Affirmance, No. 99-474, 1997.
- THE WALL STREET JOURNAL. Greengerber, Robert. State and local Sanctions Trouble U.S. Trade Partners. 1, April, 1998. Disponível em: <www.archives.usaengage.org>. Último acesso: 14 de fevereiro de 2013.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a atuação internacional dos estados norte-americanos que geram conflitos com o governo federal. Discute-se o caso da sanção estadual implementada pelo estado de Massachusetts em 1996, visando aprofundar a compreensão deste processo bem como mapear sua repercussão no âmbito doméstico e internacional.

Abstract

This article examines the international performance of US states that generate conflicts with the federal government. It discusses the sanction implemented by the state of Massachusetts in 1996, capturing its processes and its impacts on domestic and international fields.

Palavras-chave: Estados Unidos; Política externa; Sanções econômicas

Key Words: United States; Foreign Policy; Economic Sanctions

Recebido em 12/10/2013

Aprovado em 26/10/2013

As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios

United Nations Peace Operations and regional actors: cooperation arrangements and challenges

Héctor Luis Saint-Pierre*
Juliana de Paula Bigatão**

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 26 a 33]

Introdução

As operações de paz (OP) da ONU transformaram-se significativamente desde suas primeiras experiências, no final da década de 1940. As reduzidas missões de monitoramento apresentam poucas semelhanças com as OP multidimensionais destacadas no início da década de 1990, as quais envolveram militares, policiais e civis em mandatos que objetivavam mediar acordos de paz, prestar assistência humanitária e auxiliar na restauração da infraestrutura e do setor econômico dos países receptores.

Além das mudanças qualitativas, a década de 1990 foi marcada por uma expansão sem precedentes do número de novas missões. Se entre 1947 e 1987 foram autorizadas 14 OP; entre 1988 e 1999 esse número cresceu para 39 novas missões.¹ Considerando o período 1988 a 1994, as forças militares destacadas sob o aval da ONU cresceram de quase 10 mil para mais de 70 mil tropas; o orçamento anual para essas missões aumentou de 230 milhões para 3,6 bilhões de dólares, ultrapassando três vezes o orçamento regular da ONU, que não atingia 1,2 bilhão (ONU, A/50/60, 1995).

No entanto, a rápida expansão da agenda de segurança da ONU desencadeou uma série de problemas relacionados à dissonância entre as responsabilidades assumidas e os meios disponibilizados para atendê-las. Referimo-nos aqui à suposta vontade política dos membros do Conselho de Segurança (CS) em fortalecer o papel da ONU na área de manutenção da paz e resolução de conflitos, porém, sem garantir que fossem disponibilizados recursos humanos, materiais e financeiros condizentes com as atividades a que se propuseram desenvolver.

As limitações dos mecanismos de resolução de conflitos trouxeram à tona a necessidade de uma nova combinação de iniciativas que aumentasse capacidades e redefinisse estratégias, funções e responsabilidades (DOYLE, 1996). O ano de 1995 pode ser considerado um divisor entre a fase de grandes expectativas inaugurada

* Professor Titular da Universidade Estadual Paulista – Unesp/Franca e Coordenador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança – GEDES (hector.sp@uol.com.br).

** Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas – Unesp/ Unicamp/ PUC-SP e Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança – GEDES. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES <ju.unesp@gmail.com>.

1 Dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/>>. Acesso em 18/04/2013.

após a Guerra do Golfo (1990) e o período crítico que se seguiu após o encerramento da missão na Somália, as catástrofes humanitárias na Bósnia e o imobilismo frente ao genocídio em Ruanda. A partir de 1995 é possível identificar o início de um processo em que a ONU buscou adequar as demandas das OP às reais capacidades e/ou vontades políticas dos membros desta instituição. Neste cenário, o número de *peacekeepers* envolvidos nas OP diminuiu consideravelmente, em consonância com o declínio da aprovação de novas missões e o redimensionamento do seu funcionamento. Em 1994, o total de militares sob o mandato da ONU atingia aproximadamente 73 mil efetivos para, já no ano 2000, esse número não ultrapassar 31,5 mil soldados de todas as categorias (HANSEN *et al.*, 2004).

Dentre os assuntos discutidos no processo de revisão das OP, destaca-se o fortalecimento da cooperação da ONU com atores regionais, sejam eles Estados que ocupam posição de destaque e liderança em suas regiões, alianças, organizações formais ou arranjos *ad hoc*. Em discurso à Assembleia Geral, em 22 de junho de 2010, o Secretário-Geral Ban-Ki Moon declarou que a manutenção da paz é uma responsabilidade compartilhada,² referindo-se à necessidade de engajamento daqueles que aprovam as missões, daqueles que contribuem com elas e dos que gerenciam as operações em campo.

A análise das modalidades de cooperação entre a ONU e os atores regionais é o objetivo central deste artigo. Buscamos descrever a forma em que ocorre a articulação dos esforços de manutenção da paz nos níveis internacional, regional e estatal e examinamos as consequências desse processo tanto para o fortalecimento das OP, quanto para a legitimidade e credibilidade da ONU como instituição mantenedora da paz e segurança internacionais.

OP e os atores regionais: arranjos cooperativos

A cooperação entre a ONU e os atores regionais está prevista no capítulo VIII da Carta de São Francisco (1945), o qual estabelece que

Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. (Art. 52.1).

O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio Conselho de Segurança. (Art. 52.3).

Além dos métodos pacíficos de solução de controvérsias, o artigo 53.1 autoriza o CS a utilizar acordos ou entidades regionais para ações coercitivas sob sua autoridade, desde que o órgão seja sempre “informado de toda ação empreendida ou projetada de conformidade com os acordos ou entidades regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais” (art. 54).

Com o surgimento das OP, que não estão previstas na Carta constitutiva da ONU, mas se fortaleceram como o principal instrumento de resolução de conflitos desta instituição, a cooperação com os atores regionais passou a envolver também a articulação nos esforços de manutenção e/ou imposição da paz, a partir do envio de observadores e forças militares para mediar conflitos inter ou intraestatais.³

2 Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs//2010/ga10953.doc.htm>>. Acesso em 16/06/2013.

3 A Carta de São Francisco não prevê a prática das operações de paz. Porém, em virtude da dificuldade de se acionar o sistema de segurança coletiva previsto no Capítulo VII da Carta durante a Crise de Suez (1956), o então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld e o Secretário de Estado para as Relações Exteriores do Canadá, Lester Pearson, propuseram a prática de missões de mediação acompanhadas pelo envio de forças multinacionais que se posicionariam entre as partes em conflito. Tais missões, designadas *peacekeeping operations*, são autorizadas de forma *ad hoc* e, segundo interpretação de Hammarskjöld, situam-se em um imaginário “Capítulo VI e ½” da Carta, ou seja, entre os meios pacíficos (Capítulo VI) e os meios coercitivos (Capítulo VII) de resolução de controvérsias.

As primeiras experiências de arranjos de cooperação entre a ONU e os atores regionais na área das OP ocorreram nas missões que contaram com o envolvimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) na República Dominicana (1965); da Liga dos Estados Árabes (LEA) no Líbano (1976) e da Organização da Unidade Africana (OUA) no Chade (1981). De acordo com Gray (2000) *apud* Bellamy *et al.* (2004: 212), no período 1945 a 1990, as resoluções do CS fizeram apenas três referências à organizações regionais, o que mostra que esse mecanismo de cooperação foi pouco utilizado e de certa forma reflete o baixo engajamento do CS no período da Guerra Fria.

Contudo, com a expansão da agenda de segurança da ONU no período pós-Guerra Fria, a instituição buscou promover o fortalecimento da cooperação com os atores regionais, principalmente em razão da necessidade de atrair contingentes e recursos financeiros para as diversas OP multidimensionais aprovadas no início dos anos 1990. Exemplo disto é que a *Agenda para a Paz*, lançada em 1992, anunciou seu capítulo VII que uma nova era de oportunidades para o relacionamento entre a ONU e os atores regionais havia se iniciado no período pós-Guerra Fria, classificando este relacionamento como uma questão de *descentralização, delegação e cooperação*, não somente para aliviar a sobrecarga gerada pelas novas OP autorizadas pelo CS, mas também para contribuir com maior participação, consenso e democratização das relações internacionais. (ONU, A/47/277, cap. VII, par. 63).

Todavia, a *Agenda* não delimitou o enquadramento formal para a cooperação entre a ONU e os atores regionais, ou uma clara divisão do trabalho entre eles, limitando-se a incentivar uma “rica variedade de esforços complementares” (par. 62). O documento justifica que da mesma forma que duas regiões ou situações são diferentes, o planejamento da articulação e da divisão do trabalho entre a ONU e os atores regionais deve adaptar-se às realidades de cada caso com flexibilidade e criatividade.

Apesar de a *Agenda* estimular a cooperação entre a ONU e os organismos ou arranjos regionais, verifica-se que no período 1992-1994 a participação desses atores nas OP foi bastante tímida, limitando-se ao envio de observadores e esforços diplomáticos, a exemplo da missão de observação da Comunidade Europeia (CE) na África do Sul (1992-1994), dos esforços diplomáticos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Geórgia (1992) e da missão de observação da OUA no Burundi (1994-1996). (BELLAMY *et al.*, 2004).

A partir da segunda metade da década de 1990, sobretudo após os fracassos nas missões em Ruanda, na Somália e na ex-Iugoslávia, é possível identificar um maior envolvimento dos atores regionais nas OP. Consideramos que os fatores mais relevantes para impulsionar esse processo foram: 1) a necessidade de recursos humanos, materiais e financeiros que se adequassem à diversificação das tarefas previstas nos mandatos das OP, principalmente para executar ações que exigiam capacidade de *enforcement*, como no caso das missões sob a égide do capítulo VII da Carta da ONU; 2) a dificuldade da instituição para gerenciar todas as atividades nas mais diversas áreas do mundo, e; 3) o desinteresse das grandes potências para atuar nas OP em áreas com pouca relevância estratégica. Com relação ao último fator, destacamos que o fracasso das operações na Somália e em Ruanda, a perda de importância estratégica de determinadas regiões sob os olhos das grandes potências, somados à reorientação dos interesses destas últimas para outras áreas do globo, como o Oriente Médio, traduziram-se na relutância dos países mais desenvolvidos em se envolverem nas OP sob a bandeira da ONU. (FERREIRA, 2005a)

O reforço das capacidades regionais tornou-se necessário para substituir os contingentes das grandes potências e, neste sentido, o CS buscou incentivar a participação dos atores regionais, que agregariam esforços aos tradicionais colaboradores das OP – Canadá, Austrália, Finlândia, Noruega e Dinamarca – potências médias e industrializadas conhecidas como *middlepowers*. Em alguns casos, os países mais desenvolvidos tornaram-se fornecedores de materiais aos *peacekeepers* de outros Estados menos desenvolvidos, poupando assim a vida de seus nacionais. Entre os exemplos, podemos citar a ocasião em que a Alemanha equipou um batalhão paquistanês que prestou serviços sob a bandeira da ONU na OP na ex-Iugoslávia em 1994. (FONTOURA, 1999)

De acordo com Ferreira (2005b), em 1991 oito dos dez maiores contribuintes das tropas da ONU eram países com altos níveis de desenvolvimento, já no início do século XXI,

para além da Ucrânia (considerado de desenvolvimento médio), todos os outros pertencem ao universo dos países com baixos níveis de desenvolvimento, incluindo quatro países africanos – Gana, Quênia, Nigéria e África do Sul. Este facto está igualmente ligado ao surgimento de programas de apoio à capacitação das organizações africanas no campo da segurança e da paz.

No panorama da necessidade de fortalecimento da cooperação entre a ONU e os atores regionais, o *Suplemento da Agenda para a Paz* (1995), apresentou, ainda que de maneira pouco delimitada, cinco formas de articulação no campo das OP (ONU, A/50/60):

- I. *Consultas (consultations)*: troca de experiências e informações a respeito dos conflitos por meio do contato regular entre a ONU e as organizações regionais. As consultas podem ser formais, com relatórios periódicos enviados à Assembleia Geral; ou informais, a partir de encontros consultivos entre representantes da ONU e das organizações ou arranjos regionais.
- II. *Apoio diplomático (diplomatsupport)*: iniciativas diplomáticas executadas pelos atores regionais na área de mediação e promoção da paz (*peacemaking*).
- III. *Apoio operacional (operationalsupport)*: a cooperação pode incluir desde apoio aéreo até o destacamento de uma força de estabilização de uma organização ou arranjo regional em apoio a uma OP autorizada pelo CS.
- IV. *Destacamento conjunto (co-deployment)*: o ator regional encarrega-se da maior parte da OP (planejamento, destacamento da força e implementação do mandato). A ONU apenas apoia os desdobramentos e verifica se as ações estão de acordo com as deliberações do CS.
- V. *Operações conjuntas (joint operations)*: divisão de responsabilidades entre a ONU e uma organização ou arranjo regional, em termos de pessoal, direção e financiamento das operações.

Das categorias estabelecidas, verifica-se que a articulação entre a ONU e os atores regionais varia desde os esforços diplomáticos até o destacamento de operações conjuntas, sendo que a divisão de responsabilidades também prevê que uma OP autorizada pelo CS seja executada por uma organização ou arranjo regional, constituindo, na prática, a transferência da execução do mandato da missão. Podemos exemplificar este último caso com a Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (UNMIBH – 1995-2002), na qual observamos uma variedade de articulações com atores regionais: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) encarregou-se da manutenção de ambiente seguro e estável, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) responsabilizou-se pela realização de eleições e a União Europeia (EU) cooperou no âmbito da assistência para o desenvolvimento.

O *Suplemento da Agenda* também destaca que a diferença de capacidade entre as diversas organizações regionais impede o estabelecimento de um único modelo de cooperação com a ONU, pois as diferentes estruturas, mandatos e procedimentos de tomada de decisão exigem adaptações no relacionamento entre os atores (*Supplement to An Agenda for Peace*, par. 87). No entanto, o documento não deixa claro quem são os atores regionais, ou pelo menos quais são as possibilidades de articulação além das organizações regionais formais, como a União Africana e a OEA. Neste sentido, o *Relatório Brahimi*, publicado em agosto de 2000, acrescentou ao vocabulário dessa temática a expressão “potência regional” (*major regional power*), estabelecendo que quanto mais complexa a OP, maior a necessidade de apoio político, logístico e/ou militar deste tipo de ator (*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, par. 23).

Na análise de Freire e Lopes (2009: 15), o *Relatório Brahimi* reconhece que as OP “podem ser lideradas e/ou coordenadas por um Estado-membro, um grupo de Estados-membros ou por uma organização internacional”, e deixa explícita a centralidade dos níveis regional e estatal no âmbito das OP. Assim, tal documento possibilita

ao CS aprovar o mandato de uma OP e transferir sua execução a um único país ou a um grupo de países que não constituem uma organização regional formal.

Operações de Paz e os atores regionais: desafios

Um dos principais desafios da cooperação entre a ONU e os atores regionais no âmbito das OP refere-se aos princípios que devem permear tal relação, uma vez que a própria instituição assume que não é possível definir um enquadramento formal para tais ações. O documento da *Lessons Learned Unit* denominado *Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/ Arrangement in a peacekeeping environment* (1999), buscou delinear um mínimo denominador comum, a partir de alguns princípios:

- I. O CS deve ser o principal órgão mantenedor da paz e segurança internacionais e a atuação dos atores regionais não deve diluir essa responsabilidade. O engajamento do CS é crucial para a credibilidade da ONU, que deve ser informada regularmente sobre as medidas que estão sendo adotadas pelos atores regionais.
- II. A cooperação será fortalecida se o mandato da OP, aprovado pelo CS e atribuído aos atores regionais, for claro e conciso e tenha sido amplamente discutido, compartilhando informações, antes do destacamento da operação.
- III. A divisão do trabalho deve ser claramente definida e acordada entre a ONU e os atores regionais, evitando-se a sobreposição de funções e a duplicação de esforços.
- IV. A ONU e os atores regionais devem ter um entendimento comum sobre a doutrina e as regras de engajamento aplicadas nas diferentes OP e devem utilizar a mesma terminologia em seus documentos e ações.
- V. A primazia das Nações Unidas, tal como estabelecido na Carta de São Francisco, deve ser respeitada. Em particular, os atores regionais não devem se envolver em acordos que pressupõem um nível de apoio da ONU que ainda não tenha sido discutido e aprovado pelos Estados-membros da organização.

Assim, ainda que não exista um enquadramento formal das modalidades de cooperação e divisão de responsabilidades entre a ONU e os atores regionais, existe um esforço, pelo menos no plano conceitual, para delimitar alguns princípios que orientem esse relacionamento, buscando manter a centralidade da ONU no sistema internacional. Contudo, nos casos em que o CS transfere a execução do mandato da OP para um ator regional, a legitimidade pode ser questionada, ainda que a ONU supervisione periodicamente a missão. O ator regional pode ser percebido pelas partes em conflito como um mediador parcial, seja pelo desequilíbrio de forças com os países da região (no caso de um ator hegemônico), da intenção desse ator em favorecer uma das partes em conflito, ou de uma ação interessada por parte do ator regional (MATHIASON, 2004). Além disso, não há garantias de que as organizações/ arranjos regionais, na figura de seus principais membros, sejam isentas de interesses que se associem às hegemonias regionais, como é o caso da Nigéria na ECOWAS, da África do Sul na SADC, da Rússia na CEI e dos Estados Unidos na OTAN (BELLAMY *et al.*, 2004).

Para Freire e Lopes (2009), a falta de diretriz quanto à articulação da ONU com os atores regionais sobre a divisão de responsabilidades está diretamente ligada à possível contestação da legitimidade das OP, uma vez que ao invés de agirem de forma a complementar o sistema Nações Unidas, os atores podem representar interesses diferentes daqueles associados à essência de um processo de mediação e pacificação. Tal observação contrapõe-se ao argumento inicial de que a cooperação ONU-atores regionais promoveria maior participação, consenso e democratização das relações internacionais.

No quadro abaixo é possível observar algumas vantagens e desvantagens da cooperação entre a ONU e os atores regionais, com foco nas organizações regionais e sub-regionais formais. As informações foram extraídas do estudo apresentado por Lewis e Marks (1998) a respeito da tendência da ONU abusar parcerias com o intuito de melhor implementar as OP aprovadas pelo CS.

Quadro 1: Operações de paz e Organizações Regionais

	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Funções	As organizações regionais têm o potencial para atender toda a diversidade de operações de paz.	A maioria das organizações regionais tem pouca ou nenhuma capacidade militar.
Intervenção nas crises	A proximidade geográfica facilita o alerta às crises e a rápida mobilização diplomática.	As rivalidades tradicionais e a desconfiança mútua impedem a rápida e efetiva intervenção.
Uso da força (Capítulo VII)	As organizações regionais, entendidas como “ fórum de primeira instância”, podem proporcionar legitimidade à ação coercitiva.	Apesar da “legitimidade”, as ações devem requerer a autorização e o monitoramento do CS.
Mobilização das capacidades militares	Os contingentes nacionais estão mais prontamente disponíveis dentro de cada região (rápida mobilização)	Na maioria das regiões em que são enviadas as OP, as forças militares disponíveis são fracamente equipadas e geralmente não partilham uma doutrina militar comum.
Conhecimento e consciência a respeito das crises	As organizações regionais possuem maior conhecimento e sensibilidade para tratar das crises.	Preconceitos históricos e culturais geralmente distorcem as percepções locais e limitam a efetividade das organizações regionais.

Elaboração própria, dados adaptados de: LEWIS, W. H.; MARKS, E. (1998)

O quadro sintetiza que, se por um lado, os organismos regionais são atores privilegiados nas dinâmicas das OP, por seu melhor posicionamento para intervir, derivado sobretudo do suposto conhecimento mais profundo das causas, natureza e desdobramentos dos conflitos; por outro, considerando que as OP da ONU são enviadas às áreas menos desenvolvidas do mundo, a ação desses atores é condicionada pelas próprias limitações de estrutura administrativa, logística e material de algumas organizações, além das rivalidades tradicionais que impedem a construção da confiança necessária ao desdobramento das OP.

Considerações finais

A participação dos atores regionais nas OP constitui um processo que visa compartilhar responsabilidades entre a ONU e esses atores, em virtude do aumento do número e da complexidade das missões, da necessidade de recursos humanos, materiais e financeiros, do reforço da capacidade de *enforcement* e do retraimento da participação das grandes potências nessas operações ao longo da década de 1990 e início do século XXI. Embora a cooperação esteja prevista na Carta da ONU, ela se fortaleceu no período pós-Guerra Fria como uma ferramenta para descentralizar o peso da execução dos mandatos das OP, até então restritos às grandes e médias potências.

Não obstante a cooperação com os atores regionais represente uma alternativa para aliviar a sobrecarregada agenda de segurança da ONU, existe a possibilidade dessas operações serem instrumentalizadas para atender interesses de hegemonias regionais. No entanto, no passado os maiores contribuintes das OP eram as grandes potências e suas ações também eram criticadas por não serem isentas de interesses estratégicos, seja pelo acesso facilitado a recursos naturais ou para conter os impactos do transbordamento dos conflitos para dentro de suas fronteiras, como fluxo de refugiados e o tráfico de ilícitos. Assim, trata-se do mesmo assunto, que se refere, num quadro mais amplo, à própria razão da existência das Nações Unidas, seus propósitos e princípios.

A cooperação com os atores regionais pode ser fortalecida sempre que a ONU mantenha seu papel central como instituição mantenedora da paz e segurança, delegando funções e compartilhando responsabilidades dentro de um quadro normativo comum, agregando os esforços dos atores regionais a seu sistema de manutenção da paz. Além disso, é necessário que a ONU fortaleça os programas de apoio e capacitação para reforçar as potencialidades desses atores nas intervenções militares, ajuda humanitária, garantia de segurança pública e direitos humanos, definindo uma clara divisão de responsabilidades entre eles e a instituição.

Referências

- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- BRANCO, C. M. "A ONU e o processo de resolução de conflitos: potencialidades e limitações". Instituto Português de Relações Internacionais, 2004. Disponível em: <http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/artigo_ri.php?ida=48>. Acesso em 26/07/2013.
- FERREIRA, P. M. "O papel das organizações regionais na resolução de conflitos (I)". Janus, 2005 a.
- FERREIRA, P. M. "O papel das organizações regionais na resolução de conflitos (II)". Janus, 2005 b.
- FONTOURA, P. R. C. T. *O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.
- FREIRE, M. R.; Lopes, P. D. "A segurança internacional e a institucionalização da manutenção da paz no âmbito da ONU: riscos e expectativas". e-Cadernos CES. n. 6, 2009.
- HANSEN, W.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. "Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution". Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004. Disponível em <http://www.berghofhandbook.net/documents/publications/hansen_etal_handbook.pdf> Acesso em 03/09/2012.
- LEWIS, W. H.; MARKS, E. *Searching for Partners: Regional Organizations and Peace Operations*. Washington: National Defense University, 1998.
- MATHIASON, J. R. Keeping the Peace: Regional or Global Responsibility? *International Studies Review*, vol. 6, n. 3 (sep. 2004), pp. 453-456.
- ONU, 1945, *Carta de São Francisco*.
- ONU, 1992, A/47/277- S/24111. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*.
- ONU, 1995, A/50/60. *Supplement to an Agenda for Peace*
- ONU, 1999. *Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/ Arrangement in a peacekeeping environment*. Disponível em: <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Regional%20Organizations%201999.pdf>>. Acesso em 28/06/2013.
- ONU, 2000, A/55/305. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. (Brahimi Report)
- PATRIOTA, A. A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: IRB/ FUNAG/CEE, 1998.

Resumo

No contexto da expansão da agenda de segurança da ONU no pós-Guerra Fria, analisamos as modalidades de cooperação entre esta instituição e os atores regionais no campo das operações de paz, apontando algumas potencialidades e desafios da articulação dos esforços de manutenção da paz nos níveis internacional, regional e estatal.

Abstract

In the context of the expansion of the United Nations security agenda in the post-Cold War era, we analyze the modalities of cooperation between the institution and regional actors in the field of peace operations, pointing out some challenges of the joint efforts at international, regional and state levels.

Palavras-chave: Operações de paz; ONU; atores regionais.

Key words: Peacekeeping operations; United Nations; regional actors

Recibido em 23/08/2013

Aprovado em 03/11/2013

Diplomacia corporativa e Relações Internacionais

Corporate diplomacy and International Relations

Diego Santos Vieira de Jesus*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 34 a 41]

É possível dizer que, no mundo globalizado, as empresas respondem de forma distinta a diferentes níveis de pressão externa, dependendo das suas atitudes e capacidades organizacionais. As empresas são desafiadas a gerir seu ambiente de negócios sistemática e profissionalmente para que a licença formal e informal para que operem seja mantida. Isso pode ser alcançado pelas ações de diplomacia corporativa, em especial pela detecção e pelo entendimento de questões emergentes por sistemas de alerta antecipado; pelo desenvolvimento de formas apropriadas de se solucionarem questões nos contextos específicos, levando-se o ambiente político e a mídia em consideração; e pela ampliação da visão das empresas em relação à maximização de lucros no curto prazo (AMANN et al., 2007, p. 47-48).

O objetivo do artigo é examinar o conceito de diplomacia corporativa e explorar o arcabouço teórico e conceitual para se estudar tal fenômeno na área de Relações Internacionais. Na próxima seção, pretendo discutir o conceito de diplomacia corporativa e, a seguir, explorar a relevância do estudo de tal fenômeno na área de Relações Internacionais. Na seção seguinte, busco explorar as fundações teóricas para o estudo da diplomacia corporativa e, antes de tecer as considerações finais, desenvolver as principais estratégias que possam ser adotadas pelo diplomata corporativo em face das pressões externas.

O conceito de diplomacia corporativa

A diplomacia corporativa pode ser entendida como um conjunto de atividades destinadas a gerar condições favoráveis para que as empresas conduzam suas atividades e realizem seus objetivos organizacionais. Ela inclui atividades como a influência sobre outros atores econômicos e sociais para se criarem e explorarem oportunidades de negócios, a colaboração com autoridades e reguladores que influenciem processos comerciais e investimentos, a gestão de possíveis conflitos com stakeholders externos e a minimização do risco político relacionado, além da atração do apoio da mídia e dos formadores de opinião a fim de se protegerem a imagem e a reputação da empresa (SANER et al., 2000, p. 80-92; ASQUER, 2012, p. 5). Ulrich Steger (2003, p. 1-7) entende que a diplomacia corporativa é uma tentativa de gerir sistemática e profissionalmente o ambiente de negócios de forma a se garantir que tais negócios ocorram de forma suave, basicamente com uma licença não-questionada para que a empresa opere e uma interação que leve à adaptação mútua entre as empresas e a sociedade num sentido de co-evolução. Já Enric Ordeix-Rigo e João Duarte (2009, p. 549-564) argumentam que a diplomacia corporativa é uma forma válida para que organizações ampliem seu poder e influência sociais e preservem seu status de instituições dentro de uma sociedade.

Susan Strange (2000, p. 60-67) chama a atenção para a separação entre a diplomacia corporativa entre

* Doutor em Relações Internacionais e professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – IRI/PUC-Rio e da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro – ESPM-RJ. <dsvj@puc-rio.br>.

empresas e governos nacionais e a diplomacia corporativa entre as empresas. A primeira se relaciona às formas em que as empresas – particularmente empresas multinacionais e transnacionais e atores econômicos em processo de internacionalização – buscam seus objetivos levando em consideração as políticas industrial e comercial dos governos em seus Estados de origem e nos mercados internacionais. Já a segunda se relaciona ao comportamento das empresas com respeito a outras empresas, especialmente no contexto de parcerias, alianças estratégicas e joint ventures. Dependendo das circunstâncias, as empresas adotam diferentes estilos de comportamento. Em determinadas ocasiões, elas tentam estimular autoridades públicas e reguladores nacionais a desenvolverem regras e regulações mais favoráveis. Em outras, eles tentam persuadir outras empresas a colaborar no empreendimento de projetos conjuntos que podem resultar em benefícios mútuos.

Alberto Asquer (2012, p. 5-8) adota uma perspectiva cognitivo-linguística ao colocar a forma como a diplomacia corporativa se desenvolve ao longo de cinco dimensões: o papel que os atores desempenham, o contexto organizacional ou interorganizacional em que operam, os objetivos de suas atividades, o desempenho desejado nessas atividades e o tipo de atividade desempenhada. Essa perspectiva permite separar a diplomacia corporativa de outros conceitos como “diplomacia” e “relações públicas”. A diplomacia é um campo da atividade política humana que se relaciona ao processo de comunicação, negociação e partilha de informação entre Estados. O contexto organizacional é tipicamente o das relações intergovernamentais, e as atividades são geralmente orientadas para a administração das relações entre Estados de forma pacífica e o estabelecimento e a manutenção de relações positivas e construtivas entre eles. O objetivo primordial é a manutenção da ordem interestatal, e a atividade diplomática é tipicamente conduzida por atores que têm características particulares como inteligência, conhecimento, prudência, hospitalidade e tato. Já as relações públicas referem-se a atividades destinadas a apoiar uma ação, uma causa, um movimento ou uma instituição, numa função administrativa que ajuda a estabelecer e a manter abertos canais de comunicação, entendimento, aceitação e cooperação entre uma organização e o público. Seu objetivo primordial é resolver problemas e questões que surjam com outras organizações. Os profissionais de relações públicas oferecem informação à opinião pública, definem e destacam a forma como as organizações contribuem para o interesse público e lidam com as pressões correntes para a mudança e as tendências emergentes. Tais atividades – destinadas a proteger os interesses da empresa ou do público – podem ser proativas ou reativas em relação às oportunidades e às ameaças que surjam do ambiente. Os profissionais de relações públicas têm o papel de administradores de relações estratégicas, o que inclui desempenhar os papéis de persuasores, educadores, conciliadores ou intermediários.

O contexto organizacional em que a diplomacia corporativa ocorre é o da relação entre empresas e autoridades públicas ou entre empresas em vez daquela entre governos. O desempenho desejado do diplomata corporativo é a busca de vantagens econômicas para as empresas. Em termos práticos, a diplomacia corporativa é circunscrita a uma área de atividades que se relaciona à criação e ao aproveitamento de oportunidades de negócios, à preservação da imagem e da reputação da empresa, à influência na formulação de regras e à prevenção de conflitos. Embora várias dessas atividades possam ser conduzidas pela atividade diplomática convencional, a diplomacia corporativa combina essas atividades de maneira mais seletiva a fim de criar condições mais favoráveis à realização das atividades da empresa. Ela também apresenta características específicas com respeito ao papel desempenhado pelos atores. O diplomata corporativo pode ser caracterizado como um mediador / empreendedor. Por um lado, ele desempenha a função de mediação entre as partes que possam ganhar com a colaboração. Por outro, ele desempenha a função de empreendedor ao buscar, descobrir, conceber e implementar condições favoráveis para a condução das atividades corporativas. As atividades relacionadas à diplomacia corporativa são de variedade e complexidade significativas. Diplomatas corporativos precisam dominar um amplo conjunto de habilidades e capacidades, que parcialmente se sobrepõem com aquelas comumente desempenhadas por diplomatas, negociadores e profissionais de relações públicas. Essas habilidades e competências – incluindo a coleta e a análise de informação, a realização de recomendações e o estabelecimento e a manutenção de relações com instituições e outras empresas – podem se

relacionar a algumas características pessoais inatas. Porém, algumas podem ser adquiridas por meio de programas de treinamento para que os diplomatas corporativos desenvolvam suas habilidades analíticas e sociais e recebam os recursos e ferramentas adequados. Embora em geral a diplomacia corporativa seja concebida como sinônima de “diplomacia dos negócios”, esta última é geralmente empregada também em referência a atividades conduzidas entre atores econômicos que não as empresas ou que não buscam o interesse de qualquer empresa específica, como as câmaras de comércio (ASQUER, 2012, p. 9-13).

Por que estudar a diplomacia corporativa?

Ordeix-Rigo e Duarte (2009, p. 554-557) apontam que, para que se tenha um olhar mais profundo sobre a diplomacia corporativa, é necessário primeiramente se entenderem as características fundamentais das empresas contemporâneas. Em vez de simplesmente terem uma missão mais estreita de produzir um certo produto ou serviço com o objetivo fundamental de satisfazer as necessidades dos clientes, as empresas incorporaram missões mais amplas, como a gestão de um conjunto de negócios com o objetivo de ampliar seu lucro, num contexto de mudança de um sistema organizacional fechado para um aberto. A habilidade de uma empresa de obter uma licença para operar ao responder às expectativas de inúmeros stakeholders tornou-se uma das mais importantes tarefas para ela, especialmente após escândalos que ameaçaram ruir a confiança em diversas empresas. A legitimidade da empresa contemporânea como uma instituição na sociedade depende de sua habilidade de cumprir as expectativas de um número crescente de atores. A empresa moderna coloca-se o centro de uma rede de interesses e atores interdependentes, cada um contribuindo voluntária ou involuntariamente para o seu desempenho e antecipando benefícios como resultados das atividades das empresas. Ao se conduzirem atividades da diplomacia corporativa, é a empresa quem toma a iniciativa e mobiliza os recursos necessários às ações. Ao investirem na diplomacia corporativa, as empresas buscam ter novos papéis na sociedade e revelam um entendimento de que sua presença nessa sociedade é sustentável somente se forem capazes de satisfazer as expectativas de múltiplos stakeholders. Elas entendem que criam consequências para muitas partes terceiras além daquelas mais diretamente envolvidas com a cadeia de valor das empresas e tentam regular tais consequências. As empresas tentam alocar recursos com certo nível de prestação de contas a fim de mostrarem sua responsabilidade social. Em algumas situações, elas buscam atingir outros benefícios, mas geralmente elas estão mais preocupadas com os ganhos de longo prazo. Assim, a diplomacia corporativa torna-se um meio válido de se ampliarem o poder e a influência sociais das empresas, adicionando uma nova oportunidade de institucionalização para elas. Ao tentarem ser reconhecidas como símbolos de um Estado ou de um certo conjunto de valores no exterior, por exemplo, as empresas também detêm grande poder simbólico. Ao tomarem algumas das funções tradicionais dos Estados – em especial por meio de suas fundações e de iniciativas de responsabilidade social –, elas também estão adquirindo o status de interlocutoras num ambiente não-governamental. Novas dimensões são adicionadas à sua tradicional busca por geração de riqueza, empregos e produtos e serviços de qualidade. Para materializarem seus novos papéis, as empresas ampliam sua participação financeira em outras empresas, criam fundações e organizações, dão apoio a organizações não-governamentais ou criam fundos de ajuda. As ferramentas vão além da comunicação unilateral e incluem processos participativos de formulação de decisão e projetos bidirecionais para o engajamento do público.

Segundo Steger, a diplomacia corporativa aponta para o desenvolvimento de uma perspectiva estratégica e de ferramentas complementares que podem auxiliar as empresas a lidar de forma responsável com um ambiente de negócios fragmentado, volátil e até mesmo hostil. A responsabilidade e a estratégia são interdependentes, de forma que deve haver clareza sobre a forma como a empresa busca seus interesses, antecipa conflitos e entende a necessidade de transparência (STEGGER, 2003, p. XII).

Nesse contexto, os objetivos mais gerais da diplomacia corporativa estão ligados à obtenção de uma licença para

operar, à redução dos riscos de mal-entendidos e à aprovação das empresas pelos governos e cidadãos. As principais variáveis de impacto da diplomacia corporativa podem ser:

1. Familiaridade com a empresa como uma forma de familiaridade com o Estado, em que a companhia e suas operações são vistas como símbolos do Estado e de seus valores;
2. Aceitação da empresa, baseada no reconhecimento de uma semelhança fundamental entre os valores da sociedade e os valores da empresa e na aceitação da empresa como um interlocutor válido sobre questões nacionais e locais;
3. Engajamento com a empresa, pautado no desenvolvimento da atratividade dela como um local para trabalho, um parceiro para os negócios e um membro consciente da comunidade (ORDEIX-RIGO & DUARTE, 2009, p. 556).

Para Ordeix-Rigo & Duarte (2009, p. 558-559), a legitimidade e o poder são os dois elementos centrais que ajudam a explicar a influência de um ator específico. O poder pode ser coercivo – relacionado ao uso dos recursos de força ou violência –, utilitário – baseado na troca de recursos materiais e financeiros – ou simbólico – baseado nos recursos simbólicos, desde símbolos normativos como prestígio e estima até símbolos sociais como aceitação. A legitimidade pode ser entendida como uma percepção generalizada de que as ações de uma entidade sejam desejáveis, apropriadas ou adequadas em algum sistema de normas, valores e crenças. Legitimidade e poder podem existir independentemente ou combinados para criar autoridade. O trabalho pelo interesse geral é normalmente reconhecido como uma forma válida de se desenvolver autoridade moral. Esse é o porquê de algumas empresas decidirem trabalhar na satisfação das demandas sociais gerais, complementando as tarefas da administração pública e não somente atendendo às demandas do mercado. É fundamental que os valores corporativos sejam compatíveis com essa demanda social e estejam alinhados com os valores sociais. Grandes empresas usam isso como uma forma de se distinguirem de outras empresas. Ao seguirem alguns princípios e valores sociais e expressarem isso, as empresas ampliam sua credibilidade consideravelmente. Por exemplo, empresas decidem parar de trabalhar com fornecedores que não seguem os princípios de direitos humanos ou decidem publicamente se comprometer com a sustentabilidade. Nesses casos, o objetivo da empresa pode não ser somente a aceitação para que desenvolva seus negócios ou a partilha de seus valores em operações transnacionais: elas procuram se tornar interlocutores para endereçar as principais questões globais da atualidade. A diplomacia corporativa pode estar relacionada, assim, à responsabilidade social. Os valores expressos pelas empresas devem coincidir com as ações reais para que haja uma percepção coerente acerca deles. As empresas devem estar cientes de como satisfazem as expectativas que criam, sendo essa uma boa forma de se evitarem crises. Trabalhar com a administração pública pode ser uma forma de tomar conhecimento das expectativas da sociedade.

As empresas também podem considerar o uso da diplomacia corporativa como uma reação à perda de reputação social. Trabalhar pelo interesse público requer que elas encontrem formas efetivas de empoderar o público e promover sua autonomia, o que é uma das estratégias mais efetivas para o desenvolvimento do capital social organizacional. Ao se falar sobre diplomacia corporativa, pode-se também falar sobre um processo de construção de agenda, tendo em vista que as empresas mobilizam a aceitação de partes terceiras com suas fundações ou think tanks com a intenção de se tornarem formadores de opinião em temas específicos que melhor definam a personalidade das empresas e possam dar a elas uma vantagem competitiva ao tentarem influenciar o processo de formulação de decisão. Dessa forma, as empresas não precisam mais confiar necessariamente na capacidade de influenciar a agenda pública ao influenciarem a agenda da mídia por meio de grupos de opinião formalmente organizados. Elas podem ser capazes de mobilizar a agenda formal – o conjunto de questões que os formuladores de decisão aceitaram para sua apreciação

formal – e inserir questões de política pública diretamente na agenda até mesmo sem a necessidade de passar pela agenda da mídia (STEGGER, 2003, p. 193-205).

As fundações teóricas para o estudo da diplomacia corporativa

Como indicado acima, a diplomacia corporativa pode se referir à tentativa de se gerir o ambiente de negócios sistemática e profissionalmente a fim de garantir que os negócios se desenvolvam de maneira suave, com uma licença inquestionável para operar e uma interação que leve à adaptação mútua entre as empresas e a sociedade num sentido de co-evolução. Como apontam Wolfgang Amann et al. (2007, p. 34-39), a diplomacia corporativa está fundada especialmente na teoria da legitimidade e na teoria do stakeholder. A legitimidade pode ser definida, segundo os autores, como uma percepção ou uma suposição generalizada de que as ações de uma entidade sejam desejáveis ou adequadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições. As empresas precisam conservar a legitimidade para sobreviver. Elas administram sua legitimidade por três grandes meios:

- 1) A conformação às expectativas sociais;
- 2) A seleção de stakeholders que as apoiem;
- 3) A criação de novas ideias sobre o que seja um comportamento legítimo.

Segundo James Guthrie e Lee D. Parker, a legitimidade funciona como um contrato entre as empresas e a sociedade, em que esta última concede às primeiras o direito à existência, esperando que correspondam às suas expectativas. Tal acordo implícito permite o funcionamento das empresas enquanto usem os recursos de acordo com os objetivos, finalidades e valores da sociedade. Caso a sociedade não se mostre satisfeita, ela pode revogar o contrato e condenar a empresa a desaparecer (GUTHRIE & PARKER, 1989, p. 343-352).

A teoria da legitimidade estratégica sugere que a legitimidade é, em certa medida, controlável pelos gestores, sendo vista como um recurso que as organizações querem obter por meio das atividades corporativas como a comunicação – mesmo se reduzida à manipulação de símbolos – e as iniciativas sociais e ambientais. Já a teoria de legitimidade institucional vê a legitimidade como uma restrição e foca no ambiente cultural no qual as organizações existem e na pressão normativa que esse ambiente exerce sobre elas (AMANN et al., 2007, p. 34-39).

Enquanto a teoria da legitimidade confere grande importância à sociedade, a teoria do *stakeholder* é embasada na noção de que as empresas têm vários interessados. Ela sugere que, além de acionistas, existem outros grupos que são afetados pelas atividades das empresas e, como tal, têm de ser considerados nas decisões dos gestores. A empresa é definida como um sistema de interesses competitivos e cooperativos, que devem ser geridos de forma a garantir a sua sobrevivência e permitir a criação de riqueza (NEVES & DIAS, 2012, p. 23).

A teoria do stakeholder é focada na formulação de decisão e baseada nas seguintes premissas complementares:

- 1) As empresas têm relações com muitos grupos que afetam e são afetados por suas decisões;
- 2) Essas relações afetam os processos e os resultados corporativos;
- 3) Os interesses de todos os stakeholders legítimos têm valor intrínseco, e se assume que nenhum conjunto de interesses domine os outros (AMANN et al., 2007, p. 34-39).

A diplomacia corporativa é necessária para reduzir incompatibilidades entre o comportamento das empresas e as pressões externas. Isso se torna particularmente importante quando se leva em conta que algumas questões – como mudança do clima e direitos humanos, por exemplo – trazem desafios à sociedade. Ademais, a diplomacia corporativa pode se tornar mais importante nas economias emergentes em face do melhor padrão de vida nessas sociedades e da maior conscientização socioambiental em tais locais. Enquanto muitas empresas focam na competição sobre os

atributos do produto e dos serviços e o preço, observa-se a existência de um espaço para melhorias em outros termos. A noção de “pressão externa” não se refere basicamente às tradicionais pressões do mercado em termos de forças competitivas que prevalecem em determinados setores. As pressões externas incluem as ações de governos, mídia e grupos ativistas sociais e ambientais, que, diferentemente de stakeholders tradicionais, podem não ter relações empresariais ou de mercado diretas com a empresa e assim usam outros meios para influenciar a formulação da decisão corporativa. Tais pressões podem ser exercidas diretamente – como por meio de protestos realizados em frente às fábricas ou ataques às plataformas das empresas na internet – ou indiretamente por congressistas, clientes ou mercados de capital, com boicotes e decisões de acionistas (AMANN et al, 2007, p. 34-39).

As estratégias de diplomacia corporativa

Os ambientes de negócios das empresas tornaram-se gradativamente complexos, num momento em que o número de stakeholders aumentou drasticamente, bem como os riscos empresariais e a necessidade de transparência. Informações sobre incidentes envolvendo empresas são disponíveis globalmente de forma mais rápida, particularmente as notícias negativas sobre empresas globais como a Coca-Cola e a Nike. É importante destacar que existe uma variedade de determinantes das atitudes organizacionais em face de tais pressões. Primeiramente, podem-se citar as variáveis contextuais como as culturas nacionais e seus sistemas jurídicos, os quais incluem o nível de regulação de setores específicos. Ademais, a existência de um ou alguns stakeholders dominantes pode fazer diferença. A cultura organizacional representa um determinante crucial: ela pode explicitamente endereçar os valores e as prioridades em relação aos stakeholders e incorporar mecanismos bem sucedidos e experiências de aprendizado do passado, particularmente aquelas que lidam com pressões externas e mudanças. Finalmente, as atitudes organizacionais dependem de características corporativas adicionais, como tamanho, propriedades e declarações financeiras que levem a variados níveis de segurança percebida. Empresas maiores e de alto desempenho podem se ver como mais expostas ao risco causado por pressões externas. Dessa forma, as atitudes organizacionais orientam as reações específicas da empresa às pressões externas, que podem diferir fundamentalmente, mesmo para organizações em campos similares deparando-se com pressões semelhantes (AMANN et al., 2007, p. 38-39).

Para lidar com situações de baixa pressão externa, os diplomatas corporativos podem contar com duas estratégias principais. A primeira – a estratégia do “bom moço” (*nice guy*) – aponta para o uso de métodos mais suaves para lidar com as pressões, sendo mais típica para empresas com uma dependência forte de uma imagem pública positiva. Tais empresas, em geral dos setores de alimentos ou de bens de consumo, são sensíveis à opinião pública e aos consumidores. Para fortalecer a imagem pública, as empresas podem também se envolver ativamente no patrocínio de projetos e iniciativas, tentando evitar conflitos de forma geral. Já as empresas que adotam a estratégia do “bombardeiro invisível” (*stealth bomber*) são tipicamente aquelas que não enfrentam um escrutínio público intenso. Elas atuam de forma mais agressiva – se necessário, por meio da criação de alianças – a fim de lidar com as pressões nos bastidores. Entretanto, tal estratégia pode ser contraproducente, dado o risco de que tais questões ganhem a atenção do público. Para lidar com a alta pressão externa, as empresas podem utilizar outras duas estratégias. A estratégia do “bom cidadão” (*good citizen*) é a que se aplica quando as altas pressões externas coincidem com uma atitude mais branda. Empresas nos setores químico, automotivo, energético e de transporte são exemplos comuns desse grupo. Elas dependem da boa vontade de um amplo conjunto de stakeholders e assim procuram manter uma imagem positiva perante os clientes, as agências reguladoras e os formadores de opinião. Esse tipo de organização aplica uma variedade de instrumentos, como o patrocínio a eventos e pesquisas. O diálogo aberto com partes envolvidas e o aprendizado com experiências passadas permitem a essas empresas melhorar as formas com que lidam com as várias questões e tentam neutralizar a resistência do público. A autorregulação e os acordos voluntários antecipam desenvolvimentos regulatórios e outras formas de controle. Já a estratégia do “lutador solitário” (*lonely*

fighter) revela uma atitude predominantemente agressiva ao lidar com a alta pressão externa. As empresas que adotam tal estratégia confiam em atos agressivos diretos, como processos ou ameaças contra reguladores e outros grupos de pressão. Visando à autodefesa, essas empresas podem até mesmo se retratar como invencíveis ou como “males necessários”. Manter a motivação e a lealdade dos empregados é crucial para sustentar essa imagem. Tais empresas podem ser mais facilmente observadas nos setores de gás e petróleo (STEGER, 2003, p. 89-101).

Considerações finais

Os diplomatas corporativos devem atentar para o fato de que compromissos sólidos de longo prazo são recompensados, ainda que ganhos de curto prazo não sejam atingidos. Em alguns casos, um fator que contribui para o sucesso pode ser abrir mão do controle total das tarefas a fim de se ganharem mais flexibilidade e conhecimento local. Diversas empresas desenvolvem suas operações em torno de parcerias e alianças estratégicas com empresas locais, o que ajuda a minimizar os riscos, precaver-se com relação à volatilidade dos mercados e gerir operações de forma flexível. Colocar operações de negócios internacionais nas mãos de pessoas que entendem melhor as culturas, as línguas, os sistemas jurídicos e as práticas de negócios locais pode ser uma decisão inteligente. Ademais, o diplomata corporativo deve trabalhar para que a empresa seja percebida como uma integradora – que alinha os valores da empresa aos da comunidade e contribui para a criação de empreendimentos e comunidades sustentáveis – do que como uma extratora que entra na comunidade, exige incentivos extravagantes dos governos locais, toma os recursos que deseja e se retira do local se os negócios não atingem o resultado esperado. A “cidadania corporativa” é um componente importante do desenvolvimento responsável, sendo vista em iniciativas como a oferta de bolsas de estudo pelas empresas, o auxílio na construção de escolas e laboratórios em comunidades carentes, a realização de atividades voluntárias, a preocupação com a responsabilidade ambiental e o desenvolvimento de oportunidades econômicas. O diplomata corporativo deve também investir na aquisição de novas habilidades e no aprendizado constante de culturas, línguas e novas tecnologias (ESKEW, 2006, p. 5-6).

Referências bibliográficas

- AMANN, W.; KHAN, S.; SALZMANN, O.; STEGER, U.; IONESCU-SOMERS, A. 2007. Managing external pressures through corporate diplomacy. *Journal of General Management*, v. 33, n. 1, p. 33-49.
- ASQUER, A. 2012. What is Corporate Diplomacy? *Social Science Research Network*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009812>. Acesso em: 23 out. 2013.
- ESKEW, M. 2006. Corporate Diplomacy: It's as vital as political diplomacy. *Leadership*, p. 5-6.
- GUTHRIE, J.; PARKER, L. 1989. Corporate social reporting: A rebuttal of legitimacy theory. *Accounting and Business Research*, v. 19, n. 76, p. 343-352.
- NEVES, M.E.D.; DIAS, A.C.G. 2012. Responsabilidade social corporativa: teorias predominantes na investigação em Contabilidade. *RRCF*, v. 3, n.1, p. 1-33.
- ORDEIX-RIGO, E.; DUARTE, J. 2009. From Public Diplomacy to Corporate Diplomacy: Increasing Corporation's Legitimacy and Influence. *American Behavioral Scientist*, n. 53, p. 549-564.
- SANER, R.; YIU, L.; SONDERGAARD. 2000. Business Diplomacy Management: A Core Competency for Global Companies. *Academy of Management Executive*, v. 14, n. 1, p. 80-92.
- STEGER, U. 2003. *Corporate Diplomacy: The Strategy for a Volatile, Fragmented Business Environment*. John Wiley & Sons.
- STRANGE, S. 2000. States, Firms, and Diplomacy. In: FRIEDEN, J. A.; LAXE, D. A. (Ed.), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. Psychology Press, p. 60-67.

Resumo

O objetivo do artigo é examinar o conceito de diplomacia corporativa e explorar o arcabouço conceitual para se estudar tal fenômeno na área de Relações Internacionais. Busca-se também explorar as fundações teóricas para o estudo da diplomacia corporativa e desenvolver as principais estratégias que podem ser adotadas pelo diplomata corporativo em face das pressões externas.

Abstract

The aim of this article is to examine the concept of corporate diplomacy and explore the conceptual framework for studying this phenomenon in the field of International Relations. I also intend to explore the theoretical foundations for the study of corporate diplomacy and develop key strategies that can be adopted by corporate diplomats in order to deal with external pressures.

Palavras-chave: diplomacia corporativa; Relações Internacionais; legitimidade

Keywords: corporate diplomacy; international relations; legitimacy

Recebido em 25/10/2013

Aprovado em 02/12/2013

O Desafio do Uso da Força e a evolução das Medidas de Confiança Mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL¹

The Challenge of the Use of Force and the Evolution of Confidence Building Measures in UNASUR South America Defense Council

Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior*

Valéria de Moura Sousa**

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 42 a 48]

1. Introdução

De programas de produção conjunta de material de defesa ao compartilhamento de dados sobre gastos militares, a cooperação em Defesa na América do Sul parece estar em pleno crescimento. Contudo, um dos temas mais sensíveis para a segurança interestatal e o incremento da cooperação está no controle do uso da força entre os Estados e a confiança mútua. Em virtude da relevância do tema, indagamos como esses desafios têm sido enfrentados no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.

Até a sua criação, a América do Sul carecia de efetivos mecanismos multilaterais para resolução de conflitos interestatais e solução pacífica de controvérsias no campo da defesa e segurança. Segundo Acevedo, observa-se um fosso entre a retórica e a medidas concretas nessa área (ACEVEDO, 2010). Se no âmbito regional duvida-se do êxito das Medidas de Confiança Mútua (CBM) existentes, aquelas aprovadas no âmbito da OEA parecem não alcançar o mesmo êxito e aceitação que aquelas promovidas bilateralmente, como entre Argentina e Chile ou Brasil e Argentina (DONADIO, 2010). De forma a suprir essas lacunas, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) retoma a tentativa de criar CBM no escopo regional.

Embora a América do Sul seja uma região que possui uma miríade de regimes e acordos para assegurar a paz regional, não é lícito afirmar que exista um regime unitário nesse sentido (CELI, 2010, p. 51). Desde a criação do CDS a região busca gerar instrumentos para aumentar a confiança mútua e dirimir possíveis tensões e crises. Em convergência com “choques externos”, reformas domésticas no setor de segurança de alguns países da região estão impactando positivamente nas tentativas de produção da confiança mútua na América do Sul (2010, p. 56).

1 Agradecemos aos professores Pedro Feliú Ribeiro, Marcos Alan Ferreira e Thiago Lima pela leitura e crítica do *draft* deste artigo.

* Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. <augustoteixeirajr@ccsa.ufpb.br>.

** Graduanda do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. E membro do Grupo de Pesquisa Observatório de Economia e Política das Relações Internacionais – OEPRI. <valeria_moura_s@yahoo.com.br>.

A retomada das iniciativas de confiança e transparência no nível regional se deu diante de uma conjuntura crítica, caracterizada pela escalada político-militar² entre Colômbia, Equador e Venezuela. A crise foi ocasionada em consequência da invasão colombiana ao território equatoriano em 01 de Março de 2008³. Na ocasião, a situação de conflito promoveu a oportunidade para renovar a busca por mecanismos de solução pacífica de controvérsias (GARRÉ, 2010).

Sensível a essa demanda institucional, o CDS teve a sua agenda de trabalho inicial focada na construção de medidas de confiança mútua. Essa tendência pode ser observada desde a aprovação do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. Em seu Artigo 3 é afirmado que entre os princípios do CDS consiste em “d. Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia”. Em seu Artigo 5, afirma entre os seus objetivos específicos “e. Fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas” (CDS, 2008). A priorização das CBM na agenda do CDS foi além do plano legal e normativo. Nos dois primeiros anos após a sua criação, as lideranças políticas no processo de cooperação em defesa sul-americano criaram mecanismos institucionais para produzir confiança e transparência em matéria de defesa. Os momentos centrais de tomada de decisão se deram em Cúpulas e Reuniões da UNASUL. De acordo com ex-Ministra da Defesa da Argentina, Nilda Garré (2010) e o seu congênere Nelson Jobim (2010) a Cúpula de Bariloche, a II Reunião Ordinária da UNASUL e a Declaração de Guayaquil marcam importantes momentos de inflexão para a cooperação em defesa na América do Sul, mas particularmente para as CBM.

O CDS, tal como as iniciativas surgidas em seu escopo, estão imersas na UNASUL, a qual constitui um bloco regional dotado de múltiplas funções, de caráter intergovernamental. O seu arranjo institucional e o sucesso de suas ações dependem fortemente dos Estados que o gerem e lideram. Partindo dessa perspectiva, o papel do Brasil no órgão em questão se faz fundamental. Somada a relevância da integração sul-americana para a estratégia internacional do país, na perspectiva de Brasília a estabilidade da região e a criação de uma “Zona de Paz” em seu entorno configuram mais do que oportunidades para coordenação de políticas e venda de material de defesa. Essas são concepções que têm lugar próprio no pensamento estratégico brasileiro (BRASIL, 2008, p. 17).

Entretanto, a concepção segundo a qual o Brasil possui responsabilidades com a América do Sul (JOBIM, 2010) é vista com ceticismo por países vizinhos e pesquisadores da região. Por exemplo, foram questionadas as reais intenções brasileiras ao propor o CDS-UNASUL (SAINT-PIERRE e CASTRO, 2008), o real comprometimento do país com a institucionalização do órgão e no compartilhamento dos custos de sua gestão (DONADIO, 2010, p. 46). Apesar da desconfiança quanto as intenções dos Estados líderes do regionalismo sul-americano, baseado no cenário descrito acima, se observa a necessidade de iniciativas multilaterais (regionais) para gerar CBM.

Este artigo analisa o recente processo de produção de medidas de confiança mútua no âmbito do CDS. Para tal, realizamos uma pesquisa documental. Analisamos os principais textos produzidos pelo CDS e por seu Centro de Estudos Estratégicos (CEED). Com isso, pudemos traçar o balanço das principais iniciativas quanto às CBM e nível de avanço alcançado nessa matéria.

2. O problema do uso da força e as medidas de confiança mútua na América do Sul

De acordo com Mares (2008), embora a América Latina seja considerada atualmente uma região pacífica, as tensões entre os países não foram superadas. Para o autor, através da análise do cenário contemporâneo da região – onde estão vigentes fatores como o nacionalismo, o populismo, a guerrilha, divergências ideológicas e fronteiriças – a probabilidade de ocorrência de conflitos com posterior escalada militarizada não pode ser descartada.

2 Sobre os impactos dessa crise na agenda do CDS, ver Donadio (2010, p. 41).

3 Conhecida como “Operación Fénix”, consistiu na ação empreendida pelas Forças Armadas da Colômbia para eliminar Raul Reyes.

Convergindo com a leitura de Aron (2002) sobre a complementaridade entre diplomacia e a estratégia (poder militar), Mares (2008) argumenta que apesar da ausência de guerras, a ameaça ou o uso da força militar tem sido utilizado como ferramenta de política externa no subcontinente. No contexto atual, o autor aponta quatro fatores que tornam mais provável a militarização das disputas na América do Sul: i) o equilíbrio estratégico, no qual houve uma perda da capacidade/interesse dos EUA de assegurar os processos de resolução pacífica dos conflitos na região; ii) o equilíbrio diplomático, onde considera-se que as organizações interamericanas não desempenham eficientemente suas funções de prevenção e resolução de conflitos; iii) o equilíbrio militar, onde se observa o aumento das capacidades ofensivas das Forças Armadas de alguns países; e iv) o aumento da aceitação pública dos custos relacionados ao uso da força, a fim de combater tanto ameaças à segurança pública quanto aos interesses nacionais.

Porém, a probabilidade de conflito pode ser mitigada através da criação de medidas de confiança mútua. Autores como Acevedo (2010), Celi (2010) e Donadio (2010) apontam, contudo, as limitações das modalidades tradicionais de cooperação militar como propulsora da construção dessas medidas. O êxito destas demanda maior esforço e comprometimento institucional. As CBM, como mostram os autores, embora tenham avançado bilateralmente, não lograram êxito no âmbito multilateral, tendo inclusive a OEA encontrado dificuldades nesta tarefa.

O cenário discutido acima nos permite observar os desafios do CDS na realização das medidas de confiança mútua. O predomínio de temas correlatos às “novas ameaças” após o término da guerra fria parece ter esvaziado a capacidade das instituições agirem contra escaladas de conflitos/tensões interestatais. Diante desse quadro se desenvolvem as iniciativas de criar CBM, sobre as quais discutimos a seguir.

3. Evolução da Agenda de Confiança Mútua no CDS-UNASUL

Em termos operacionais, o Conselho de Defesa Sul-Americano passou a funcionar em 2009. A primeira Reunião de Ministras e Ministros da Defesa do CDS se deu entre os dias 9 e 10 de Março de 2009, em Santiago do Chile (RESDAL, 2009). Na ocasião, os representantes dos países-membros do CDS UNASUL acordaram que os Planos de Ação do CDS iriam perseguir objetivos como consolidar a América do Sul como Zona de Paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em tal área. Para a realização dessas tarefas foram organizadas ações divididas em quatro eixos⁴. Embora cada eixo contemple ações muito específicas, todas convergem para o objetivo de construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa. Ademais, várias de suas iniciativas visam direta ou indiretamente construir confiança mútua entre os partícipes do órgão.

No momento inicial da institucionalização do CDS, a agenda priorizou a produção de informação sobre diversas dimensões da defesa dos países sul-americanos. Por exemplo, no eixo de Políticas de Defesa do Plano de Ação de 2009 foram elencados os seguintes pontos: “1.a Criar uma rede para trocar informações sobre políticas de defesa; 1.b Realizar um Seminário sobre modernização dos Ministérios da Defesa; 1.c Dar transparência à informação sobre gastos e indicadores econômicos da defesa; 1.d Propiciar a definição de enfoques conceituais; 1.e Identificar fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial; 1.f Criar um mecanismo para contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa.” (CHILE, 2009).

No primeiro momento, a principal preocupação do CDS foi construir as bases institucionais, procedimentos e homogeneização de práticas e definições para um sistema de cooperação, e coordenação e confiança. A construção desse arcabouço ganhou um reforço com a produção do documento “Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” (CDS, 2010). No documento supracitado foram pensados procedimentos

4 São eles: Políticas de Defesa; Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia de defesa e Formação e Capacitação.

para abarcar as seguintes áreas: I. Intercâmbio de informação e transparência; II. Atividades intra e extrarregionais; III. Medidas no âmbito da segurança; IV. Garantias; V. Cumprimento e verificação. Os procedimentos propostos perpassam desde a produção de informação sobre Forças Armadas até a questão da organização, funções e procedimentos dos Ministérios da Defesa. Outro tema expressivo sobre o qual se desenvolveram regras e formulários de prestação de contas foi o de “Gastos de Defesa”.

Na área de “Atividades Intra e Extrarregionais”, se destacam a criação de mecanismos de notificação de manobras militares e exercícios militares em zonas fronteiriças. Também foram criados meios para gerar informação compartilhada sobre exercícios militares regionais e extrarregionais. A seção sobre “Garantias” reforça o compromisso dos membros do CDS de se regerem pela boa-fé e de manter os acordos; dentre os quais se destaca a manutenção da América do Sul como Zona Livre de Armas Nucleares.

Porém, observamos que o item de maior relevância para o estudo em apreço seja o que afirma a “Proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza, cualquier tipo de agresión militar o de amenazas a la estabilidad, la soberanía y la integridad territorial” (CDS, 2010). A relevância desse tópico não é recente na região. A ideia de construir uma Zona de Paz Sul-Americana levou aos países da região a aprovar uma resolução na ONU reconhecimento esse *status*⁵. Esse objetivo foi mantido na UNASUL e em sua II Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e Defesa foi acordado que o uso ou ameaça da força militar seria proscrito na região (CDS, 2010).

Esse preceito nos remete a uma das condições fundamentais para o estabelecimento de uma “Comunidade Pluralística de Segurança” (DEUTSCH, 1982). Nesse tipo de estrutura de segurança, os Estados, motivados pelo mecanismo de “mudança pacífica”, desistem da possibilidade da guerra interestatal como instrumento de política bilateral ou regional. Em termos de confiança mútua, essa condição é um mecanismo fundamental para a passagem de uma existência caracterizada pela “Paz negativa” para de “Paz positiva”, na qual se daria a transcendência das condições estruturais do conflito armado entre os países da América do Sul (KACOWICZ, 1998).

Além de construir um *index* de práticas e procedimentos para a criação de confiança mútua em áreas críticas da Defesa sul-americana, o Conselho de Defesa Sul-Americano avançou na proposição de meios para aumentar a informação, transparência e confiança na questão dos gastos militares, aquisições e emprego de equipamentos. Entre essas medidas se destaca a busca por um instrumento comum de mensuração dos gastos de Defesa. Os países chegaram a um consenso de que a transparência quanto aos gastos e orçamentos militares era em si um mecanismo de confiança mútua.

Diante do entendimento conjunto sobre a necessidade de adotar medidas de confiança mútua na região e vide as dificuldades destas no plano multilateral, buscou-se enfrentar essa questão regionalmente, através do CDS. Como parte da execução do Plano de Trabalho 2009-2010, foram realizadas quatro reuniões entre 2010 e 2011⁶ nas quais foram discutidas experiências exitosas de compartilhamento de informações sobre defesa (gastos e orçamento), procedimentos e mecanismos formais. Desde uma proposta técnica preliminar, que se baseou nos métodos de mensuração comuns da ONU até chegar a uma definição consensual do conceito “gastos em defesa”, passou-se quase um ano de negociações. Como resultado desse processo, em 29 de julho 2011, em La Paz (Bolívia), o Grupo de Trabalho chegou ao documento “Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa” (CDS, 2011).

A versão final da proposta foi aprovada durante a III Reunião Ordinária dos Ministros da Defesa da Unasul (CDS, 2011, p. 7-8). O Grupo de Trabalho sugeriu que o Centro de Estudos Estratégicos do CDS UNASUL (CEED)

5 Resolução A/RES/57/13, Assembleia Geral das Nações Unidas.

6 A primeira reunião foi em Buenos Aires, em 27 de agosto de 2010. A segunda reunião se deu em Santiago do Chile, no dia 5 novembro 2010. Em seguida, a terceira reunião se deu na mesma cidade, em 2 de junho 2011. Finalmente, a quarta reunião foi na capital da Bolívia, La Paz, Bolívia, no dia 29 de julho 2011.

fosse a instância técnica, responsável pelo “Registro Suramericano de Gastos de Defensa”. O registro apoia-se em dois pilares: numa definição comum sobre gastos de defesa e numa metodologia padrão de mensuração destes, ambos definidos em 2011. Esses mecanismos constituem em si parte das Medidas de Confiança Mútua.

O Centro de Estudos Estratégicos do CDS tem sido um importante ativo no esforço de chegar a definições comuns. Em função do Plano de Ação 2009-2010, foram propostos enfoques conceituais comuns sobre segurança e defesa em conformidade com a realidade sul-americana. Essas ações se enquadram na ideia de criação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, para a qual são fundamentais a cooperação e coordenação de políticas de defesa comuns. Em novembro de 2011 foi lançado o relatório “Términos de Referencia para los Conceptos de Seguridad y Defensa en la Región Suramericana” (CEED, 2011).

Como parte do Plano de Ação 2011-2012, as iniciativas de transparência continuaram na primeira ordem da agenda. Ao longo da execução dessas atividades, os membros do CDS trabalharam para chegar a uma definição comum de inventário militar e como seria a metodologia deste, e também elaboraram um manual de emprego e definições nesse quesito (CDS, 2012). Essa medida é fundamental, não apenas como instrumento de transparência e confiança, mas para aprimorar as possibilidades de interoperacionalidade entre as Forças Armadas da região, sejam em hipóteses de emprego convencionais, missões de paz ou no contexto de desastres naturais.

O histórico recente apresentado acima sobre a evolução da agenda e das medidas de confiança mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano nos permite inferir a relevância desse tema nos primeiros anos de institucionalização do CDS. A construção de mecanismos de transparência entre os Estados tem sido entendida como fundamental para dirimir antagonismos e possíveis problemas derivados de *misperceptions*.

4. Considerações Finais

As medidas de confiança mútua discutidas neste artigo têm o potencial de melhorar o deteriorado estado da segurança na América do Sul, em especial no norte da região. Embora os conflitos e crises lá ocorridos não envolvam diretamente todos os países do subcontinente, acabam por influenciar negativamente na estabilidade regional. Diante disso, as CBM contribuem para aumentar os custos do uso da força militar como instrumento de política. O proclamado desejo sul-americano por uma zona de paz passa pela criação de uma comunidade de segurança. Tal construto político expressa a condição na qual a ameaça do uso da força e a guerra são excluídas das relações entre os países do subcontinente.

Entretanto, ainda não é possível afirmar que está em curso a emergência de uma Comunidade de Segurança regional. Ao passo que se criam regras que restringem o uso da força e favorecem o diálogo, os países da América do Sul mantêm um padrão de institucionalização minimalista de suas regras de conduta. Se por um lado as regras regulam as relações que envolvem o uso da força, elas não são plenamente capazes de restringir a ampla gama de opções em que a força militar pode ser utilizada. Diante dessas limitações, o Conselho de Defesa Sul-Americano e instituições correlatas como o Centro de Estudos Estratégicos do CDS, geram um referente central para a definição das tratativas no campo da defesa e segurança no âmbito sul-americano.

Apesar dos desafios, o estado de coisas alcançado no momento em relação às medidas de confiança mútua pode ser considerado como tendo um balanço positivo. Como relatado anteriormente, a definição de conceitos comuns sobre região, segurança e defesa se soma ao consenso sobre o significado e sentido dos gastos de defesa. A harmonização dos entendimentos favorece a transparência e confiança mútua, reduzindo as possibilidades de um dilema de segurança. Embora o processo seja tortuoso e difícil, devemos lembrar que o Conselho de Defesa Sul-Americano é uma experiência recente, sendo ainda uma instituição em construção.

Referências Bibliográficas

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- ACEVEDO, José Bellina. “Medidas de Fomento de la Confianza: la realidad regional”. In: Presidencia Pro Tempore Ecuador (Org), *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010.
- BRASIL, Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 21 Jul. 2013.
- BRASIL, Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 21 Jul. 2013.
- CDS-Conselho de Defesa Sul-Americano. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. 2008. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/03_Estatuto_CDS.html>. Acesso em: 16 Jul. 2013.
- CDS-Conselho de Defesa Sul-Americano. *Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa*. Bolívia, 2011. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia_Comun.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- CDS-Conselho de Defesa Sul-Americano. *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*. 2010. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- CDS-Conselho de Defesa Sul-Americano. *Segunda reunión sobre una metodología para transparentar el inventario militar de la región suramericana*. Santiago do Chile, 24 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ACTA_FOSIM.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- CEED-Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. *Términos de Referencia para los Conceptos de Seguridad y Defensa en la Región Suramericana*. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- CELLI, Pablo. “Medidas de Confianza y Prevención de Conflictos en el actual contexto regional”. In: Presidencia Pro Tempore Ecuador (Org), *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010.
- CHILE, Ministerio de Defensa Nacional. *El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: crónica de su gestación*. Santiago de Chile, Julho de 2009.
- DEUTSCH, Karl W. *Análise das relações internacionais*. 2ª ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- DONADIO, Marcela. “El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua”. In: Presidencia Pro Tempore Ecuador (Org), *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010.
- GARRÉ, Nilda. “La Cumbre de Bariloche y su impacto en la consolidación de la paz y seguridad en Sudamérica”. In: Presidencia Pro Tempore Ecuador (Org), *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010.
- JOBIM, Nelson. “El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño”. In: Presidencia Pro Tempore Ecuador (Org), *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010.
- KACOWICZ, Ariel M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. SUNY series in global politics. New York: State University of New York Press, 1998.

- MARES, David. “Los temas tradicionales y la agenda latino-americana”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 8, n. 3, p. 2-11, jul. 2008.
- RESDAL-Red de Seguridad y Defensa de América Latina. *Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR – Declaración de Santiago de Chile*. 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org/csd/primer-reunion-de-ministras-y-ministros-de-defensa-del-consejo-de-defensa-sudamericano.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis; CASTRO, Gustavo Fabián. “El Consejo Sudamericano de Defensa”. *Boletín RESDAL*, año VI, n. 29, jun. 2008.

Resumo

Apesar da América do Sul ser considerada uma região pacífica devido à baixa ocorrência de guerras, o uso/ameaça da força não foi abandonado nas relações entre os Estados da região. Diante disso, este artigo analisa a evolução das medidas de confiança mútua desenvolvidas no Conselho de Defesa Sul-Americano.

Abstract

Despite South America is considered a peaceful region, due to its low occurrence of wars, the threat or use of force hasn't been abandoned in it. In face of that, this paper analyses the confidence building measures developed in the South American Defense Council.

Palavras-Chave: Conselho de Defesa Sul-Americano; Uso da Força; Medidas de Confiança Mútua

Key- Words: South American Defense Council; Use of Force; Confidence Building Measures

Recebido em 23/09/2013

Aprovado em 17/12/2013

O programa nuclear brasileiro entre passado e futuro

The Brazilian Nuclear Program between the Past and the Future

Carlo Patti*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 140, nov.-dez. 2013 [p. 49 a 55]

2013 representa um ano importante para a história da energia nuclear do Brasil. Passaram-se exatos sessenta anos das diretrizes que o presidente Getulio Vargas aprovou para a implementação do programa atômico brasileiro. No fim de novembro de 1953, o presidente Vargas aprovava as propostas do presidente do CNPq, Álvaro Alberto da Motta e Silva, para dotar o Brasil de conhecimentos, tecnologias, equipamentos e materiais úteis para o domínio da energia nuclear¹. Sessenta anos depois o país conta com um setor nuclear industrialmente avançado e faz parte de um restrito grupo de potências com a capacidade de gerar energia nuclear. O Brasil possui a sétima reserva de urânio do mundo, é rico em minerais atômicos, tem duas usinas ativas e uma terceira em construção, e conta com capacidade tecnológica para dominar o ciclo de produção do combustível para alimentar os reatores nacionais úteis para fins energéticos, médicos e para a propulsão naval². O governo brasileiro anunciou recentemente que, em 2025, será inaugurado o primeiro submarino a propulsão nuclear cujas tecnologias mais relevantes serão produto da indústria e de centros de pesquisa nacionais.

A energia nuclear tem sido por seus usos pacíficos ou militares um elemento crucial na história recente³. A energia do átomo criou importantes expectativas em relação às grandes potencialidades para o uso industrial, mas paralelamente grandes temores pela força destrutiva marcada pela devastação das cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki e pela criação de enormes arsenais de armamentos nucleares principalmente nos Estados Unidos e na União Soviética. O Brasil, desde as origens da chamada era nuclear, manifestou interesse em dominar essa forma de energia útil para o próprio desenvolvimento econômico e industrial. Foi em 1945, quando fornecedor de minérios atômicos para o Projeto Manhattan, que começou no país o debate sobre a possibilidade de utilizar e preservar os próprios recursos naturais para produzir energia atômica⁴. É naquele momento que podemos marcar o começo da

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – IRI-PUC-Rio. <patti.carlo@gmail.com>.

1 Caiado de Castro (Chefe da Casa Militar da Presidência da República) para Getulio Vargas. Relatório sobre a política governamental no setor da energia nuclear. E.M. 771. Secreto. 25 de novembro de 1953. Energia Atômica. Tomo I. 1951/1953 Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores – Brasília [AHMRE – B]. Para uma análise dos principais documentos relativos ao programa nuclear brasileiro ver: Carlo Patti, “Origins and Evolution of the Brazilian Nuclear Program (1947-2011)”, Woodrow Wilson Center for International Scholars, último acesso 25 de setembro de 2013, <<http://www.wilsoncenter.org/publication/origins-and-evolution-the-brazilian-nuclear-program-1947-2011>>.

2 Sobre as reservas mundias de urânio, ver: Agência Internacional da Energia Atômica. World Distribution of Uranium Deposits (UDEPO) with Uranium Deposit Classification. 2009. Edition. IAEA. 2009. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te_1629_web.pdf>, 11.

3 William Walker, *A Perpetual Menace: Nuclear Weapons and International Order* (New York: Routledge, 2012).

4 Carlo Patti, “Brasil in Global Nuclear Order” (Tese de doutorado, Università di Firenze, 2012). Leandro Batista Pereira, “Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira (Dissertação de mestrado, FGV, 2013). Um exemplo do interesse brasileiro em relação ao uso da energia nuclear e dos outros países para um possível programa nuclear do Brasil ver: Memorandum de Ramiro Saraiva Guerreiro para o Chefe da Divisão Política. 2 de abril de 1946. 524.25.Diversos do Ministério. 136/4/10. Divisão Política. Informações e Relatórios. 1939-47. Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores – Rio de Janeiro

trajetória histórica do programa nuclear brasileiro. Foi o início de uma intrigante história que viu o Brasil, entre altos e baixos, procurar o pleno domínio da energia nuclear. Interligando-se estreitamente ao contexto internacional, cientistas, técnicos, empreendedores, políticos e militares incentivaram o estabelecimento no Brasil de um programa atômico para diversas finalidades.

Integrando-se a uma bibliografia nacional e internacional sobre o assunto, o presente artigo introduz a história da energia nuclear no país entre o final da década de 1940 até a atualidade. Nosso objetivo é delinear a trajetória da energia atômica em terras nacionais a fim de compreender qual foi o seu papel no desenvolvimento científico, tecnológico, industrial do Brasil. O artigo baseia-se em entrevistas de história oral com os protagonistas do programa nuclear brasileiro e em documentos de arquivos brasileiros e estrangeiros sobre a temática.

As origens do programa nuclear brasileiro

Desde o começo da era nuclear o Brasil interessou-se em adquirir o domínio desta energia para fins científicos, médicos, industriais e militares⁵. Supridor de matérias primas para os Estados Unidos, o país forneceu, entre 1943 até meados dos anos cinquenta, os minerais atômicos de que é rico (principalmente as areias monazíticas), quando foi imposto o princípio das *compensações específicas*⁶. Segundo essa ideia, cada exportação de minérios estratégicos do Brasil devia corresponder à transferência de tecnologia útil a desenvolver o setor nuclear no país. Sob o impulso de Álvaro Alberto, pioneiro da energia nuclear no Brasil e principal defensor do mesmo princípio, foi elaborado o primeiro projeto para dominar a energia atômica desde a lavra do mineral até a fabricação de combustível para abastecer os reatores de potência⁷. A primeira proposta foi apresentada ao Conselho de Segurança Nacional por ele em 1947, enquanto se encontrava em Nova Iorque representando o Brasil na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas⁸. Em janeiro de 1951, depois de longos debates parlamentares, foi fundado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) que, chefiado pelo mesmo, tinha como objetivo a coordenação tanto do desenvolvimento nacional da energia nuclear quanto do fortalecimento do setor científico.

Em 1953, como notado anteriormente, o presidente Getulio Vargas autorizou um plano para adquirir, contando com a cooperação internacional, todas as fases de produção da energia nuclear. Enfrentando uma forte oposição norte-americana para a transferência de tecnologias, o Brasil negociou a compra de equipamentos com a Alemanha Ocidental – ultracentrífugas para o enriquecimento de urânio e uma usina de produção de hexafluoreto de urânio – e com a França – usina de produção de dióxido de urânio⁹.

5 Caiado de Castro (Chefe da Casa Militar da Presidência da República) para Getulio Vargas. Relatório sobre a política governamental no setor da energia nuclear. E.M. 771. Secreto. 25 de novembro de 1953. Energia Atômica. Tomo I. 1951/1953 Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores – Brasília [AHMRE – B].

6 Sobre a política estadunidense de controle das reservas mundiais de minérios atômicos ver: Jonathan E. Helmreich, *Gathering Rare Ores. The Diplomacy of Uranium Acquisition, 1943-1945*. (Princeton: Princeton University Press, 1981), 49-57. Para uma análise mais geral sobre os esforços diplomáticos estadunidenses de controlar os recursos estratégicos das Américas ver: Mats Ingulstad e Lucas Lixinski, “Raw Materials, Race, and Legal Regimes: The Development of the Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources in the Americas”, *World History Bulletin*, Spring 2013 (Vol. XXIX, 1), 34-39.

7 Shozo Motoyama, 1996. *O Almirante E O Novo Prometeu: Alvaro Alberto E a C&T*. Coleção Biblioteca básica. (São Paulo, SP: Editora UNESP, 1996).

8 Ata da Décima Sessão do Conselho de Segurança Nacional. Secreto. 27 de agosto 1947 – Rio de Janeiro. Coleção Conselho de Segurança Nacional. Arquivo Nacional – Brasília.

9 Sobre a tentativa de colaborar com a Alemanha no uso pacífico da energia nuclear ver: Carlo Patti, “As origens do programa nuclear brasileiro e a cooperação com a Alemanha Ocidental (1951-1956)” (trabalho apresentado em ocasião do IV encontro nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 27 de julho de 2013); Guilherme Camargo, “O fogo dos deuses: Uma história da energia nuclear” (Rio de Janeiro: Contraponto, 2006).

Todas essas iniciativas, com a exceção da compra de centrífugas, entregues em 1957, fracassaram em função da repentina mudança da política nuclear brasileira ligada à demissão de Álvaro Alberto da direção do CNPq e ao intuito do governo Café Filho (1954-1956) de cooperar com os Estados Unidos¹⁰. Em 1956, como consequência das conclusões de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a energia nuclear, o Conselho de Segurança Nacional e o presidente da República, Juscelino Kubitschek, adotaram um novo plano para o setor¹¹. Nesse contexto, foi estabelecida uma Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) que, subordinada diretamente à Presidência da República, supervisionava todas as atividades ligadas à área, inclusive a futura construção de usinas nucleoeletricas e a formação de recursos humanos. Kubitschek, que como governador de Minas Gerais tinha patrocinado as pesquisas em âmbito nuclear (contribuindo para a criação do Instituto de Pesquisas Radioativas da UFMG), deu grande importância a esse tipo de energia, dando-lhe um lugar privilegiado no próprio *Plano das Metas*.

Apesar do apoio de Kubitschek e de vários planos para instalar centrais nucleoeletricas no país, no final da década de 1950 e na primeira metade dos anos 1960, as atividades nucleares brasileiras foram limitadas às atividades de pesquisa. Graças à cooperação e a um acordo assinado em 1955 com os Estados Unidos, no âmbito do programa “Átomos para Paz”, o Brasil obteve o primeiro reator de pesquisa e conseguiu construir autonomamente outro em 1962¹².

A retomada das ambições nucleares brasileiras e o acordo com os Estados Unidos

A atitude do país mudou radicalmente em 1967, quando o governo do Presidente Artur da Costa e Silva elaborou um plano detalhado para o pleno desenvolvimento da energia nuclear ao mesmo tempo em que adotava uma política de firme oposição ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e de adesão, com ressalvas, à zona livre de armas nucleares na América Latina¹³. No curto prazo, o Brasil precisava adquirir centrais nucleares no exterior que permitissem a criação do núcleo do parque industrial atômico nacional, enquanto em longo prazo era preciso se dotar de todas as tecnologias úteis para dominar o ciclo de produção do combustível nuclear. Depois de um relatório emitido por uma comissão internacional de avaliação da melhor escolha sobre o tipo de reator a ser adotado, o governo brasileiro e a CNEN optaram pela linha de reatores a água leve pressurizada (PWR- Pressurized Water Reactor) com urânio levemente enriquecido como combustível¹⁴.

O programa aprovado entre 1969 e 1970 foi efetivado em 1971, quando a CNEN e Furnas assinaram um contrato com a companhia norte-americana Westinghouse e a Comissão da Energia Atômica dos Estados Unidos (USAEC – United States Atomic Energy Commission) para a compra de uma central nucleoeletrica e o suprimento

10 Sobre a revisão da política nuclear brasileira ver: Resposta dada ao deputado Aliomar Bareiro pela Casa Militar no final de novembro de 1954. 3954-2. Secreto. Arquivo pessoal de Álvaro Alberto/Universidade de São Paulo (AA/USP) [Q1270072].

11 Comissão parlamentar de inquérito sobre política nuclear do Brasil. Carvalho e Souza para o Sr. Ministro das Relações Exteriores. Doc. 7. Secreto. 19 de julho de 1956. P. 8 Energia Atômica. Tomo II. 1951/1953 AHMRE – B.

12 Sobre a cessão do primeiro reator de pesquisa ao Brasil no âmbito do programa “Átomos para Paz” ver: Portaria n. 46. 13 de maio de 1955. Reservado. Comissão de Energia Atômica. Cessão de Reator. Rio de Janeiro para embaixada do Brasil em Washington. 10 de maio de 1955. Dec/De/Dpo. Secreto. 2085. Energia Atômica. Tomo II. 1951/1953 AHMRE – B.

13 Sobre a revisão da política externa brasileira ver: Camargo, 269; Patti, “Brazil in Global Nuclear Order”, 110; Wrobel, Paulo Sérgio. “Diplomacia Nuclear Brasileira: Não Proliferação e o Tratado de Tlatelolco”. *Contexto Internacional*, Volume 15, Número 1, Janeiro-Julho 1993, 31; *Revista Brasileira de Política Internacional*. 1967. Volume especial: “Política Brasileira de Energia Atômica”. March/June 1967 Para as novas diretrizes da política nuclear brasileira ver: *Ata da Quadragésima Sessão do Conselho de Segurança Nacional* – 4 October 1967 – Secreto. Arquivo Nacional. Available at <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013051_2564.pdf>. Último acesso: 22 de agosto de 2011.

14 Sobre o relatório especial, conhecido como relatório Lane, ver Camargo, 271.

do combustível. A primeira usina nuclear brasileira seria alocada na praia de Itaorna, em Angra dos Reis (Rio de Janeiro)¹⁵.

O governo Geisel e o acordo nuclear com a República Federal Alemã

A crise do petróleo de 1973 e a revisão dos contratos de suprimento de combustível nuclear feita pela USAEC, em julho de 1974, causaram uma aceleração dos planos energéticos e nucleares brasileiros¹⁶. O *Plano 90*, elaborado em 1974 pela companhia elétrica nacional Eletrobras, estabelecia a construção de 12 centrais nucleares até 1990 a fim de satisfazer as crescentes exigências energéticas do país e compensar as possíveis carências do setor hidrelétrico no futuro¹⁷. Finalmente, o governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979) planejou a gradual aquisição do ciclo completo de produção do combustível nuclear. Esse plano, elaborado no mês de setembro de 1974, incluía também tecnologias duais (para usos tanto pacíficos quanto militares), como o enriquecimento de urânio e o reprocessamento de material irradiado, útil para a produção de plutônio¹⁸. Para administrar o futuro setor nuclear nacional, o governo criou uma empresa estatal, a Nuclebrás, chefiada por Paulo Nogueira Batista, o diplomata que conduzira, desde o final dos anos 1960, as negociações sobre temas nucleares¹⁹. Vista a indisponibilidade dos Estados Unidos para cooperar em matéria de transferência de tecnologias e suprimento de novas usinas nucleares, o Brasil, como relevado pela documentação disponível, após ter sondado diplomaticamente vários países industrializados, assinou um importante acordo de cooperação com a República Federal da Alemanha. No dia 27 de junho de 1975 o governo de Bonn se comprometeu a transferir ao Brasil pelo menos oito reatores de tipo PWR, similar ao fornecido pelos Americanos para Angra 1, e o *nuclear fuel cycle* sob salvaguardas internacionais da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)²⁰.

Nesse período, ao lado de críticas domésticas, houve crescentes pressões políticas norte-americanas para evitar que o Brasil, visto como um possível país proliferador de armas nucleares, pudesse receber tecnologias sensíveis. O governo alemão, já nas fases de negociação, decidiu transferir um método de enriquecimento, o *jet nozzle*, não comprovado a nível industrial²¹. A política restritiva de Washington, sobretudo durante o início da presidência de Jimmy Carter (1977-1981), e a crise econômico-financeira do Brasil causaram uma reavaliação do programa nuclear civil²².

15 Ibid., 272.

16 Patti, “Brazil in Global Nuclear Order”, 102.

17 Sobre o “Plano 90” ver Patti, “Brazil in Global Nuclear Order”, 94.

18 Maurício Grimberg, entrevista com o autor, fevereiro de 2012.

19 Sobre a decisão de criar a Nuclebrás e a escolha de Paulo Nogueira Batista como presidente ver: *GOB upgrades nuclear technology organization* – 12 de novembro de 1974 – Limited Official Use – From AmEmbassy Brasilia to SecState. Série de telegramas digitalizados do Departamento de Estado estadunidense. (AAD). On the official decision on Nuclebrás see *Nuclebrás* – Ministério de Minas e Energia – 5 December 1974 – (Ueki a Geisel) Arquivo pessoal de Ernesto Geisel presente no acervo do Centro de Pesquisa e Documentação sobre a História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (EG) pr 1974.03.26/2. [473/2880]. *Appointment of Nuclebras President* – 9 January 1975 – Confidential – From AmEmbassy Brasilia to SecState. AAD.

20 Sobre as longas negociações entre Brasil e Alemanha para um acordo de cooperação para o uso pacífico da energia nuclear ver: Norman Gall, 1976. *Atoms for Brazil, Dangers for All*. Foreign Policy (23): 155-201; Patti, “Brazil in Global Nuclear Order”, 94-138; William Glenn Gray, “Commercial Liberties and Nuclear Anxieties: The US-German Feud over Brazil, 1975-1977”. *International History Review*. Volume 34, Issue 3, 2012.

21 Sobre a decisão da RFA de ceder o método de separação isotópica por jato centrífugo (*jet nozzle*) ver Glenn Gray, 8.

22 Sobre as pressões da administração Carter ver: Patti, “Brazil in Global Nuclear Order”, 148 – 201; Matias Spektor, “Kissinger e o Brasil”. Rio de Janeiro: Zahar. 2009), 105-106.

A parábola do *programa paralelo*

Em 1979, no final da presidência Geisel, as deficiências do acordo com a Alemanha, devidas à impossibilidade de transferência de componentes fundamentais para o domínio do ciclo do combustível nuclear e comprovadas por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, causaram a instituição de um projeto nuclear secreto sob a coordenação da CNEN, dirigida a partir de 1982 pelo cientista Rex Nazaré Alves e implementado pelas três Forças Armadas²³. Se o objetivo inicial era obter a tecnologia para produzir hexafluoreto de urânio, o programa evoluiu para incluir todas as etapas de produção de energia, a construção de um reator miniaturizado para a propulsão nuclear naval e até mesmo o desenvolvimento de explosivos nucleares. O programa, paralelo ao civil conduzido pela Nuclebrás, foi definido como *autônomo*. Este não era ligado à cooperação internacional, não era sujeito ao regime de salvaguardas internacionais e não devia obedecer às crescentes restrições impostas pelos Estados Unidos e o *Nuclear Suppliers Group*, o cartel de países produtores de combustível ou tecnologias nucleares.

O programa paralelo somente tornou-se público depois do fim do regime militar. De fato, em setembro de 1987 o presidente José Sarney anunciou ao país e à comunidade internacional que o Brasil tinha alcançado a capacidade de enriquecer autonomamente urânio através um programa nuclear mantido secreto para garantir a segurança nacional²⁴. O programa finalmente foi desmantelado durante a presidência Collor quando foi unificado ao programa civil anteriormente baseado na cooperação com a Alemanha²⁵.

O fim do *programa paralelo* foi celebrado em Setembro de 1990 quando o presidente Fernando Collor de Melo, durante uma cerimônia pública, fechou o campo de teste de explosivos nucleares na base da Aeronáutica localizada na Serra do Cachimbo, no norte do Pará. A cerimônia teve um forte impacto internacional e foi seguida uns dias depois por um novo evento de grande relevância para a história nuclear brasileira. O então presidente, em ocasião do discurso proferido perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, anunciou que o Brasil abria mão do direito de desenvolver explosivos nucleares pacíficos. Abandonando uma das bandeiras tradicionais da diplomacia brasileira, desde 1967, Collor abriu o caminho para a adesão do Brasil aos regimes internacionais de não proliferação nuclear. Entre 1991 e 1994, o Brasil aceitou salvaguardas internacionais abrangentes e aderiu plenamente à área latino-americana livre de armas nucleares. Finalmente, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o governo aderiu em 1998 ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)²⁶.

O fim de uma rivalidade? A cooperação com a Argentina

Mas foi no âmbito regional que eventos mais interessantes aconteceram. Brasil e Argentina, considerados por muitos analistas como engajados numa corrida armamentista por causa de programa nucleares secretos, criaram em

23 Patti, "Brazil in Global Nuclear Order", 201. *Brazil's changing nuclear goals: motives and constraints*- 21 October 1983 – Secret – Special National Intelligence Estimate 93 – 83.CIA FOIA Electronic Reading Room. <http://www.foia.cia.gov/docs/DOC_0000787519/DOC_0000787519.pdf>. Último acesso: 27 de setembro de 2011. Para uma perspectiva geral sobre o programa paralelo ver: Ana M. Ribeiro de Andrade, Sem data, "O programa da autonomia do ciclo de combustível nuclear no Brasil". Mimeo. Museu de Astronomia e Ciências Afins – MAST/MCT; Michael Barletta, 1997. "The military nuclear program in Brazil". Working Paper, CISAC. (Stanford, CA: Stanford University, 1997)

24 Patti, "Brazil in Global Nuclear Order", 221.

25 Sobre a decisão de concluir a experiência do programa paralelo ver: Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar o Programa Autônomo de Energia Nuclear, também conhecido como "Programa Paralelo", 1990. *Relatório final*. Brasília: Senado Federal, <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/194598>>. Sobre o impacto das decisões sobre o programa nuclear ver: Instituto de Pesquisa Energéticas e Nucleares – Comissão Nacional de Energia Nuclear. 1990. *Relatório Sucinto*. São Paulo: Universidade de São Paulo- Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, 2.

26 Sobre a decisão do Collor de fechar o campo de testes da Aeronáutica e sobre a adesão brasileira aos regimes de não proliferação de armas nucleares ver Patti, "Brazil in Global Nuclear Order", 225-233.

1991 a Abacc (Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) cujo objetivo era, e ainda é, criar mecanismos de inspeção e controle dos respectivos centros de pesquisa, plantas e usinas nucleares. Como notado em outros estudos o processo de integração no âmbito nuclear e de consolidação da confiança mútua entre os dois países teve origem na década de 1970²⁷. A cooperação se substanciou em acordos assinados em 1980 e em outras ocasiões durante o restante daquela década como, por exemplo, a visita do presidente argentino Alfonsín à planta de enriquecimento isotópico em Iperó em 1988. Como notado por Wrobel e Kutchesfahani, particularmente relevante é a relação que se criou entre cientistas brasileiros e argentinos no momento de especialização deles em centros de pesquisa na Alemanha e em outros países²⁸. A formação de uma comunidade epistêmica, ao lado do diálogo ao nível político-diplomático, é de extrema importância para entender a atual e passada cooperação entre os dois países. Da mesma forma é interessante notar como os governos de Buenos Aires e Brasília coordenaram, em muitos casos, as próprias políticas de adesão a regimes internacionais de não proliferação. Muitos estudos sublinham o mérito atual da relação argentino-brasileira tanto como exemplo de solução de uma rivalidade regional, quanto como possibilidade de integração em um setor tecnológico-industrial crucial para o crescimento econômico dos dois países.

A retomada do programa nuclear: perspectivas atuais

Os anos 1990 podem ser considerados a *década perdida* para o programa nuclear brasileiro. Se de um lado houve grande dinamismo diplomático para acessar os regimes internacionais de não proliferação, de outro o programa nuclear continuou a viver uma fase de decadência por efeito da crise econômica que afetou o país entre os anos 1980 e 1990. Razões econômicas e financeiras causaram o fechamento da planta de conversão de hexafluoreto de urânio e a suspensão da construção das plantas nucleares Angra 2 e Angra 3, fruto do acordo de cooperação com a Alemanha Ocidental de 1975. Paralelamente, o programa nuclear da Marinha, que tinha produzido uma tecnologia para a separação isotópica de urânio por ultracentrifugação, foi redimensionado financeiramente levando à suspensão do projeto de construção de um submarino a propulsão nuclear.

Esses retrocessos, todavia, não demonstram que o Brasil tivesse completamente abandonado a energia nuclear. No final dos anos 1990 de fato apareceram sinais da retomada do programa nuclear brasileiro. Em 1998, por exemplo, o Congresso aprovou a reativação dos projetos para a construção de uma planta industrial para a produção de combustível nuclear e estimulou a colaboração entre os centros de pesquisa da Marinha e a indústria nuclear. Ao mesmo tempo, o governo decidiu racionalizar a gestão de Angra 1 e de futuras usinas nucleares criando uma nova empresa: a Eletronuclear. A nova empresa pública, subsidiária da Eletrobras, foi fruto da fusão do setor nuclear de Furnas e a Nuclen. Além disso, decidiu-se finalizar a construção de Angra 2. O programa nuclear foi então revitalizado no começo dos anos 2000. Assim, depois de 25 anos do acordo com a Alemanha, a usina de Angra 2 foi finalmente inaugurada. Em 2004, a Indústrias Nucleares do Brasil (INB) – que tinha substituído a Nuclebrás em 1988 – começou a construção da planta industrial de enriquecimento de urânio utilizando as centrífugas desenvolvidas pela Marinha do Brasil em Iperó (São Paulo). Essa iniciativa coincidiu com a aprovação, uns anos depois, do ambicioso plano energético *Brasil 2030*, que inclui a construção de várias centrais nucleares no país e a conclusão da central Angra 3. No âmbito militar, a Marinha do Brasil reativou o programa de construção de submarinos nucleares. De acordo com as declarações mais recentes do governo, o primeiro exemplar será inaugurado nos estaleiros brasileiros em 2025.

27 Patti, “Brazil in Global Nuclear”, 180. Rodrigo Mallea, “La cuestión nuclear en las relaciones argentino-brasileña (1968-1984)”, Dissertação de mestrado. IESP-UERJ: 2012.

28 Sara Zahra Kutchesfahani, “Politics and the Bomb: Exploring the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes”. PhD thesis, UCL: 2010. Wrobel, Paul Sérgio; Redick, John R. “Nuclear Cooperation in South America: The Role of Scientists in the Argentine-Brazilian Rapprochement”. *Annals of the New York Academy of Sciences*, Vol. 866, n. 1: 165–181. 1998.

Resumo

O presente artigo trata da trajetória histórica do programa nuclear brasileiro entre a segunda metade da década de 1940 e a atualidade. Através do uso de fontes primárias disponibilizadas recentemente, evidencia-se a busca para o domínio completo da energia nuclear pelo Brasil e a centralidade da cooperação internacional para alcançar esse objetivo.

Abstract

This article deals with the history of the Brazilian nuclear program between 1947 and nowadays. Through an accurate use of recently declassified primary sources, the article demonstrated that the long-term goal of Brazil was to have a full command of nuclear energy. Furthermore, the role of the international cooperation for the development of nuclear energy in Brazil will be highlighted.

Palavras-chave: Brasil; Energia nuclear; Relações Internacionais

Keywords: Brazil; Nuclear Energy; International Relations

Recebido em 04/11/2013

Aprovado em 19/12/2013

Resenha

Portugal, China and the Macau Negotiations, 1986-1999¹

Henrique Altemani de Oliveira*

Em novembro de 2013 realizar-se-á, em Macau, a Quarta Conferência do Fórum Macau (Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa). O Fórum busca ressaltar a importância da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) na interação entre os países de língua portuguesa e a China. Mais do que isto, nas palavras do atual Embaixador da China no Brasil, Li Jinzhang, “o 12º Plano Quinquenal da China exige que Macau sirva como uma plataforma de cooperação comercial entre a China e o mundo lusófono”.

Com uma nítida vocação para a temática econômico-comercial, o Fórum, financiado por Macau, não deixa de ter um significado político ao englobar o conjunto dos países lusófonos, inclusive Timor Leste e com exceção de São Tomé e Príncipe ainda mantendo relações diplomáticas com Taiwan.

Infelizmente tem-se a percepção de que é um evento sem expressão tanto para o empresariado brasileiro quanto para os acadêmicos que se dedicam ao estudo da Ásia e, em especial, da China. E para o Itamaraty? Com a previsão da presença do Primeiro Ministro da China, Li Keqiang, a participação brasileira será presidida por Michel Temer, Vice Presidente da República, chefiando igualmente a comitiva a estar presente na III Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), em Guangzhou.

Apesar da presença brasileira no Fórum o que se constata, nos seus dez anos de existência, é uma participação mais protocolar do que efetiva, demonstrando um claro desinteresse a partir da consideração de que já tem estabelecida uma ligação direta com Beijing, vide a Parceria Estratégica Global, e que não necessita de um intermediário, Macau.

O questionamento que pode ser suscitado é se uma participação mais assertiva do Brasil não seria uma estratégia complementar que poderia reforçar seu papel não só em relação à China mas também em relação ao mundo lusófono? E mesmo propiciar uma presença brasileira mais efetiva tanto em Macau quanto nos espaços chineses com maior integração com Macau? Mesmo que a própria China priorize uma relação bilateral e direta com o Brasil, em decorrência de seus interesses concretos, não é excludente uma atuação mais consistente no Fórum Macau.

Enfim, respostas a esta hipótese são dificultadas pelo baixíssimo conhecimento que temos sobre Macau. Mesmo no momento dos retornos de Hong Kong (1997) e Macau (1999) à China, observou-se baixa e superficial cobertura pela imprensa brasileira e igualmente grande desinteresse acadêmico, sendo que Hong Kong, como um importante centro financeiro, teve uma exposição relativamente superior à dada a Macau.

Na linha deste nosso desconhecimento sobre Macau, é extremamente significativo o lançamento da Tese de Doutorado de Carmen Mendes, agora em livro, sobre o processo de negociações entre Portugal e China em

1 MENDES, Carmen Amado. *Portugal, China and the Macau Negotiations, 1986-1999*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2013, p. 157. ISBN: 978-988-8139-00-2.

* Professor do Programa de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. <henrique.altemani@gmail.com>.

torno da devolução / retorno de Macau, com ênfase na política externa portuguesa e na diversidade dos interesses partidários domésticos.

O principal argumento do texto é que a instrumentalização da questão Macau nas disputas políticas internas teve como consequência a fragilização da capacidade negociadora portuguesa, com a China assumindo o controle do processo. Mas, mesmo assim, Portugal obteve alguns ganhos como a manutenção do passaporte português (nacionalidade) para cerca de 80.000 residentes em Macau.

Ainda que defendendo a ideia de que a retirada portuguesa de Macau não foi um caso de descolonização já que Macau não era uma colônia *de jure*, pondera que o objetivo do Governo português era deixar Macau com dignidade, ao contrário do traumático processo de descolonização das colônias africanas.

Note-se que, desde 1975, Portugal oficialmente reconhecia a política de “Uma Só China”, aceitando que Taiwan era parte integral da China e que Macau poderia ser objeto de negociações. E, em 1979, com o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, Portugal assinou um acordo secreto (*Acta Secreta*) reconhecendo a soberania chinesa sobre Macau.

Assim, a questão para Portugal era preservar seus interesses na região e, ao mesmo tempo, assegurar que Macau tivesse instituições adequadas para garantir sua autonomia político-administrativa e preservar sua identidade. Neste sentido, as negociações sobre a data do retorno de Macau à China (pressão chinesa para que ocorresse simultaneamente ao retorno de Hong Kong), a garantia da manutenção dos passaportes portugueses para residentes macaenses (já que a China não admite dupla nacionalidade) e a manutenção do idioma português como língua oficial, em conjunto com o chinês, representam bem os esforços e interesses portugueses. Soma-se ainda a construção do Aeroporto Internacional de Macau, entendido por Portugal como essencial para a autonomia política de Macau.

Enfim, o primoroso texto de Carmen Mendes analisa com uma riqueza de detalhes os diferentes momentos das negociações e os interesses chineses e portugueses.

É interessante pontuar que o status de Região Administrativa Especial, por intermédio da fórmula de *um país, dois sistemas*, confere a Macau a manutenção de seu sistema capitalista (com autonomia política, econômica, administrativa e judiciária) por um período de 50 anos, estando subordinada a Beijing nas áreas de defesa e de política externa. No entanto, Macau acabou assumindo, na política externa chinesa, o papel de reforçar laços com os Países de Língua Portuguesa.

Sendo um estudo de política externa, voltado à análise das posições e interesses de Portugal e da China, o presente livro nos possibilita não só compreensão do processo de retorno de Macau, mas também levanta uma série de hipóteses para avaliar o atual status da RAEM e seu *locus* na política externa chinesa, em especial seu papel como elo de ligação com o conjunto dos países de língua portuguesa.

Recebido em 27/10/2013

Aprovado em 31/10/2013