

Cadernos do IPRI

CONVÊNIO FUNAG-FINEP

UMA ANÁLISE DO REGIME DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

Paulo S. Wrobel
(IRI/PUC-Rio e CPDOC-FGV)

A SITUAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E ECONÔMICA NA FEDERAÇÃO RUSSA, APÓS O REFERENDO DE ABRIL DE 1993

Lenina Pomeranz
(FEA-USP e CEPSt-USP)

EDIÇÃO ESPECIAL

ÍNDICE

1. Uma Análise do Regime de Não Proliferação de Armas Nucleares
2. A Situação Político-Institucional e Econômica na Federação Russa, após o referendo de abril de 1993
3. Rússia: O Fim do Impasse Político não significa o fim da crise

UMA ANÁLISE DO REGIME DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

Paulo S. Wrobel

Os revolucionários eventos ocorridos desde novembro de 1989 na Europa, com a queda do Muro de Berlim e a unificação alemã, o fim do Pacto de Varsóvia e o posterior desmembramento da União Soviética em quinze repúblicas independentes, desencadaram uma profunda alteração na ordem internacional. Estes eventos foram responsáveis por reintroduzir a incerteza no sistema internacional, que se caracterizou por mais de quatro décadas pela previsibilidade. Desde então, o previsível mundo bipolar do pós-guerra deu lugar a uma ordem internacional muito mais complexa, prenhe de potencialidades e de riscos.

O desmembramento de um dos pilares da ordem bipolar, assim como a crise econômica e social que paira sobre o outro pilar – em princípio o lado vencedor da guerra-fria – podem ser entendidos como constituindo um destes raros momentos na história contemporânea em que a transição de uma certa ordem global para outra questiona noções arraigadas de ordem, poder e justiça. Novos tempos exigem novos conceitos e novas imagens.

Antes mesmo de todos estes desdobramentos recentes, no entanto, uma parte da produção acadêmica na área de relações internacionais vinha refletindo a respeito da possibilidade de um sistema internacional mais cooperativo e menos baseado nas noções clássicas de anarquia e conflito. Um dos campos mais desenvolvidos de pesquisa é a teoria dos regimes. Herdeira da tradição europeia da busca de uma ordem jurídica internacional mais legítima e consensual e do avanço dos estudos sobre a economia política internacional, a teoria dos regimes internacionais partiu da constatação empírica do aumento da interdependência econômica no mundo moderno e buscou desenvolver e estimular soluções mais consensuais aos graves problemas de administração de uma ordem internacional competitiva e complexa. Embora os principais trabalhos da teoria de regimes internacionais concentram-se na área de economia política internacional, por razões óbvias de que é no campo econômico que se deram os maiores avanços no sentido de uma maior interdependência mundial, também na área político-estratégica vem sendo desenvolvidos esforços com vistas a compreender como criar mecanismos mais consensuais de gestão da coisa pública internacional.¹

Controle de armamentos negociados em termos bilaterais, regionais ou globais, o estímulo ao desenvolvimento do desarmamento regional, o desenvolvimento de mecanismos regionais e globais de segurança coletiva, a agilização da maquinaria para a paz e a segurança de instituições regionais assim como da Organização das Nações Unidas (ONU), são alguns dos exemplos de tentativas de implementação de iniciativas visando uma ordem internacional mais estável e cooperativa. O desenvolvimento de um regime de não proliferação de armas nucleares, mesmo combinando consenso e coação, deve ser entendido como parte deste esforço.

Entretanto, a constituição de um regime de não proliferação de armas nucleares é um bom exemplo dos limites que enfrentam os administradores da ordem internacional ao

¹ A publicação fundamental a respeito da teoria dos regimes e Stephen Krasner (ed.) *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983.

manejar um tema internacional tão complexo e de extrema relevância para a estabilidade da ordem internacional. O tema da proliferação de armas nucleares é um tema de fronteira entre a economia política internacional e a dimensão político-estratégica da ordem global e, portanto, é tão cheio de nuances e paradoxos. Como consequência, a implantação de um regime de não proliferação de armas nucleares vem combinando consenso e coação, o uso de argumentos persuasivos com ameaças de sanções e retaliações.

Através de uma iniciativa inicialmente bilateral, de longas e duras negociações diplomáticas entre Washington e Moscou com o apoio de Londres, concluiu-se em 1968, aberto para adesões em 1970, o que é considerado o núcleo do regime de não proliferação de armas nucleares, a saber, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).² Cooperação inédita para o período de confronto entre Washington e Moscou, o tratado foi encarado com suspeição por um grande número de países, inclusive pelos dois outros países nucleares ausentes das negociações, França e China. Gradativamente, porém, o TNP passou a ganhar respaldo e adesões que o tornaram em um dos tratados internacionais com o maior número de membros – em 1993 em torno de 155 adesões – um feito extraordinário para matéria de tal sensibilidade política. Este apoio ao TNP e ao espírito de um regime de não proliferação nuclear, entretanto, ainda não é unânime, e permanecem críticas acerbas ao tratado e a própria noção de um regime de não proliferação de armas nucleares, assim como permanece ativo o uso de instrumentos de retaliação e sanção para punir países considerados de alto risco à proliferação nuclear, como aconteceu recentemente com o Iraque de Saddam Hussein.

De uma certa maneira, a preocupação com a multiplicação de países dotados de armas nucleares é tão antiga quanto a era nuclear. Já na década de 50, mais precisamente em 1957, fundou-se em Viena a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), um órgão do sistema da ONU encarregada de disseminar de forma controlada a tecnologia nuclear. Congregando um corpo de especialistas, a agência foi gradativamente ampliando seu papel de monitorização das instalações nucleares dos países-membros e, com a conclusão do TNP, passou a ser a agência responsável pela aplicação de um sistema de salvaguardas aos membros signatários do tratado.

Desde a sua conclusão em 1968, juntou-se ao TNP um conjunto de ideias e medidas tais como, entre outras: o controle da exportação de equipamentos e da tecnologia nuclear (o clube de Londres); tentativas de controle regional de armamentos, principalmente a noção de Zonas Livres de Armas Nucleares (ZLAN); e o Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis Balísticos (MCTR). Vale lembrar que outras medidas e tratados internacionais concluídos, tais como o Tratado Antártico, o Tratado de Proibição Parcial de Testes (na Atmosfera, no Espaço Extraterrestre e nos Fundos Marinhos), o Tratado dos Fundos Marinhos e o Tratado sobre o Espaço Extraterrestre contêm dispositivos proibindo a utilização destes espaços para testes ou emprego de armas nucleares.³

Em combinação com a AIEA, este conjunto de medidas e práticas, formais e informais, visando controlar a difusão da tecnologia nuclear para possível emprego militar –

² O relato e análise mais completa existente sobre as complexas negociações que conduziram ao TNP são de Mohamed I. Shaker *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origins and Implementation, 1959-1979* New York: Oceana Publications, 1980.

³ Uma boa fonte de referência para o conjunto de tratados que conformam o regime de não proliferação de armas nucleares é a publicação *Arms Control and Disarmament Agreements*, Washington, DC, várias edições.

especialmente do ciclo completo de produção do combustível nuclear – constituem os principais instrumentos do regime.

Apesar das transformações recentes da ordem internacional, inicialmente percebidas como um progresso para a paz mundial, o tema da proliferação de armas de destruição maciça – armas biológicas, químicas e nucleares – permanece no topo da agenda de assuntos internacionais, tornando-se inclusive até mesmo prioritário para aqueles – indivíduos, instituições nacionais, transnacionais e internacionais assim como para um conjunto de países – preocupados com os riscos da proliferação para os rumos da nova ordem global.⁴ Teme-se que a multiplicação de armas nucleares por mais países, além dos cinco que abertamente as possuem, a saber, Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China, aumente a possibilidade irresponsável de seu emprego, desestabilizando a ordem internacional.

A proliferação de armas de destruição maciça foi um componente fundamental do desenrolar da competição política e estratégica leste-oeste e adquiriu, segundo alguns, uma dimensão ainda mais aguda com as incertezas que cercam a agenda de questões internacionais deste fim de século. De acordo com este entendimento, uma ordem internacional em transição para a multipolaridade deve envidar todos os esforços no sentido de desenvolver mecanismos efetivos de segurança e o controle da difusão de sistemas de armas de destruição maciça deve ser encarado como passo fundamental neste sentido.

O objetivo deste trabalho é o de analisar o porquê da relevância deste tema para o mundo da guerra-fria, assim como para o mundo pós-guerra fria, descrever as ações e instrumentos desenvolvidos para lidar com a proliferação vertical e horizontal de armas nucleares, contextualizar os eventos recentes na arena de não proliferação no quadro político-estratégico mundial e por último apontar as críticas assim como as principais deficiências e dificuldades para a instalação de um regime mais consensual e menos impositivo no futuro próximo.

⁴ Por exemplo, tanto a CIA norte-americana quanto o MI5 britânico consideram o tema da não proliferação como uma prioridade no trabalho de suas agências para a década de 90. A CIA chegou mesmo a montar um departamento exclusivo para assuntos de não proliferação. Vale lembrar também que o funcionário indicado pelo presidente Bill Clinton para chefiar todas as agências de inteligência norte-americana é um conhecido scholar em relações internacionais e especialistas, entre outros temas, na questão da não proliferação nuclear, tendo inclusive nesta capacidade na administração Jimmy Carter. Trata-se de Joseph Nye Jr., da Universidade de Harvard.

O TEMA NUCLEAR E A NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

Para o bem ou para o mal, a ordem internacional do pós-guerra foi profundamente afetada pela descoberta e pelo emprego do átomo. Na teoria das relações internacionais não existe um consenso a respeito do grau de impacto da tecnologia nuclear bélica sobre o sistema internacional, muito embora exista um consenso de que este impacto existiu e foi parcialmente responsável pelo modo como se deu a organização do mundo pós-1945.

O processo de organização e distribuição de poder no pós-guerra custou a se consolidar e não se percebeu nitidamente, e nem se sistematizou imediatamente, o papel político e militar das armas de destruição maciça. Após o grande impacto causado pelo seu emprego no Japão, apressando o fim das hostilidades, ocorreram inclusive algumas tentativas infrutíferas de cooperação internacional no intuito de desenvolver organismos multilaterais de controle do conhecimento e da tecnologia nuclear. No entanto, ao não concordarem com os princípios da nova ordem internacional e ao passarem a competir politicamente, Washington e Moscou foram incapazes de preencher de uma forma cooperativa o vácuo de poder causado pela guerra na Europa e na Ásia, encerrando, portanto, a possibilidade de cooperarem quanto ao destino do conhecimento e da tecnologia nuclear.

A partir do momento em que se estabeleceu uma postura de confronto, os dois principais vitoriosos da guerra implementaram políticas de acordo com o diagnóstico feito quanto ao caráter não cooperativo da nova ordem internacional em gestação. Ao priorizar uma concepção de segurança baseada no conflito e não na cooperação, estes, e seus aliados, negaram a possibilidade de se alcançar um projeto conjunto de segurança coletiva, tal como definido e preconizado na carta da recém-fundada Organização das Nações Unidas. A uma concepção baseada na busca individual e não cooperativa de segurança, inevitavelmente se seguiu um processo contínuo de aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa, em suma, uma corrida armamentista. Por conseguinte, na medida em que as armas de destruição maciça, especialmente as armas nucleares, adquiriram o *status* de sistemas mais modernos e eficientes de destruição, elas tornaram-se o núcleo central do projeto de defesa dos dois pólos de poder mundial.

Entretanto, existe uma regra historicamente observável das relações internacionais que atesta que os meios mais eficientes de organização dos assuntos militares e de sistemas de armamentos tendem a se expandir globalmente – seja através da aquisição, da cópia ou por qualquer outro meio disponível – das nações militarmente mais capazes para as menos capazes. O risco da proliferação de armas nucleares deve ser entendido como a versão contemporânea desta regra, e assim foi percebido pelos países detentores da tecnologia nuclear bélica. Dada a natureza, porém, da tecnologia nuclear, – a capacidade de destruição maciça –, desenvolveu-se a percepção de que o sistema de armamentos nucleares não podia seguir esta regra. Algo deveria ser feito, unilateral, bilateral ou multilateralmente, para escapar da perspectiva de uma multiplicação sem limites de países de posse de armas de destruição maciça.

O problema da proliferação de armas nucleares deve ser entendido em dois sentidos. De um lado existe a proliferação horizontal, quer dizer, a possibilidade de que mais países adquiram sistemas de armas nucleares; de outro lado dá-se a proliferação vertical, isto é,

a criação e implementação de sistemas mais avançados e destrutivos de armas nucleares por aqueles que já as possuem. Tanto uma quanto a outra se tornaram questões vitais para a administração de uma ordem internacional bipolar em níveis toleráveis de convivência internacional.

Para fazer frente, ou pelo menos organizar, a proliferação vertical, no entanto, foi desenvolvido um mecanismo bilateral de controle de armamentos, que acompanhou as vicissitudes das relações entre Washington e Moscou. Este sistema bilateral de controle de armamentos culminou na assinatura dos tratados START I e II, em julho de 1991 e janeiro de 1993 respectivamente, que, pela primeira vez, reduziram significativamente o número de artefatos nucleares em poder de Washington e Moscou.⁵ Para o risco da proliferação vertical foi desenvolvido gradualmente um conjunto de medidas que se denomina de um regime de não proliferação de armas nucleares, e embora seja mais justo e correto abordar o tema da proliferação de armas nucleares simultaneamente como proliferação vertical e horizontal, é da proliferação horizontal que nos ocuparemos mais neste trabalho.

Ao explodir seu primeiro artefato nuclear em 1949 e aproximar-se da capacidade tecnológica até então monopolizada por Washington, a União Soviética não apenas se candidatou ao título de superpotência bélica, mas consolidou definitivamente a nova ordem internacional bipolar. Durante os anos 50, temia-se que o número de países interessados em possuir sistemas de armamentos nucleares se expandisse muito, porém, com exceção do Reino Unido, nenhum outro país nuclearizou-se belicamente. Nos anos 60, com a entrada da França e da China no “clube” nuclear, este se restringiu a cinco. Como se vê, o cenário pessimista traçado por estudiosos e políticos, que apontavam até para dúzias de países de posse de armas nucleares até o final do século, não se materializou, pelo menos por enquanto. Até que ponto contribuiu para tal o desenvolvimento de um regime de não proliferação de armas nucleares é uma pergunta que não encontra uma resposta única, pois pela natureza mesma do tema não existe uma avaliação consensual a respeito do regime, mas provavelmente o regime contribuiu significativamente para conter a multiplicação de países nucleares, apesar das críticas quanto a seu caráter “colonial” e discriminatório.

Existem inúmeros paradoxos envolvendo o tema da proliferação de armas nucleares. O primeiro paradoxo é que os países possuidores de armas nucleares, liderados pelos Estados Unidos, União Soviética e com apoio do Reino Unido, utilizaram todo seu poder de persuasão e seu peso político e econômico para dissuadir outros de investirem independentemente na aquisição de armas nucleares, mas, ao mesmo tempo, estabeleceram uma política de segurança baseada na posse de um sistema de armas nucleares. Muito se discutiu e ainda se discute a respeito do valor das armas nucleares como componente da estratégia de defesa e segurança nacional, mas sem sombra de dúvida elas foram, e continuam sendo, valorizadas e prestigiadas pelo seu efeito dissuasivo e pela economia nos gastos de defesa.

A imagem do equilíbrio do terror, por exemplo, foi uma hábil imagem criada para descrever a estabilidade da ordem internacional bipolar do pós-guerra,⁶ assim como o desenvolvimento de ideias e conceitos a respeito da dissuasão e do não emprego de armas

⁵ Sobre o processo bilateral de controle de armamentos nucleares entre Washington e Moscou e o significado dos tratados START I e II veja Ivo H. Daalder e Terry Terriff “Nuclear Arms Control: Finishing the Cold War Agenda” e Michael E. Brown “The ‘End’ of Nuclear Arms Control”, ambos em *Arms Control* vol. 14, nº 1, abril 1993.

⁶ Sobre o importante papel das armas nucleares para a estabilidade da ordem bipolar veja John Lewis Gaddis “The Long Peace” *International Security* vol. 10. Primavera de 1986.

nucleares ocupou a mente de privilegiados cientistas, intelectuais e funcionários civis e militares nos Estados Unidos, União Soviética e, em menor escala, também no Reino Unido. Assim sendo, não foi uma tarefa fácil a de persuadir outros países legitimamente preocupados com segurança e defesa de que eles não deveriam ter também acesso a uma capacidade similar de dissuasão, especialmente aqueles envolvidos em conflitos regionais agudos, alguns, inclusive, temendo por sua sobrevivência nacional. Haja vista os conflitos intra-alianças como o dos Estados Unidos com a França gaullista e o da União Soviética com a China maoísta. Assim também deve ser entendida uma parte dos argumentos utilizados quanto ao caráter discriminatório e “colonial” do TNP, que pretendia entronizar um “clube” nuclear, congelando o *status quo* internacional.

Um segundo paradoxo diz respeito ao prestígio político associado com a posse de armas nucleares. Apesar de a posse de armas nucleares não dever ser associada à condição de superpotência, é inegável que sua aquisição confere prestígio e status internacional aos países que as possuem, apesar das negativas em contrário. A motivação última de países como o Reino Unido, França e China em investirem em armas de destruição maciça está intimamente ligada a razões de prestígio e status internacional. Londres e Paris, aliados de Washington – apesar da retirada da França do comando militar unificado da OTAN em 1967 – ou Beijing não puderam argumentar e defender sua nuclearização bélica baseados apenas em noções de prestígio e status internacional, mas é óbvio que estas noções contribuíram decisivamente para as políticas implementadas.

Um terceiro e último paradoxo refere-se ao caráter dual da tecnologia nuclear, quer dizer sua aplicação em atividades civis e militares, em muitos casos indistinguível ou pelo menos muito difícil de ser claramente distinta. Seu emprego em atividades civis e militares torna mais difícil tanto o entendimento das reais motivações que levaram determinados países a estabelecerem políticas nucleares, quanto a tarefa de monitorar o desenvolvimento tecnológico autônomo de muitos países que possuem intensas atividades nucleares civis. É fato que muitos países possuem já há bastante tempo conhecimento e capacidade tecnológica para, se assim o desejassem, investir na construção de sistemas de armas nucleares. A Suécia, por exemplo, travou publicamente um debate nos anos 60 a respeito de sua política de defesa, inclusive com a eventualidade de possuir armamentos nucleares, já que tinha todo o conhecimento e tecnologia para tal.⁷ Outros países, como Israel, Índia e Paquistão, são consensualmente apontados como possuidores de capacidade nuclear bélica, e destes, só a Índia possui uma razoável indústria nuclear civil.

Seja como for, a tarefa de distinguir a aplicação nuclear civil da militar é sempre complexa, especialmente se o analista concentrar-se apenas nas **capabilities** de um determinado país. Além das **capabilities**, deve-se levar em consideração as intenções de um determinado país ao perseguir um programa nuclear complexo, através de uma análise que combine conhecimento minucioso de política doméstica, política externa e de defesa, assim como sua inserção no contexto regional e global.

Os três paradoxos acima apontados servem de moldura para analisarmos as principais dificuldades de consolidação de um regime de não proliferação de armas nucleares. Eles nos permitem perceber as dificuldades de se desenvolver um regime unicamente baseado no consenso, após tantos países terem desenvolvido uma política e uma diplomacia nucleares. Ademais, a aceitação de mecanismos de controle de armamentos – bilaterais, regionais ou

⁷ Uma análise do debate e da decisão sueca pode ser encontrada em Mitchell Reiss *Without the Bomb: The Politics of Nuclear Proliferation* New York: Columbia University Press, 1988.

multilaterais – é resultante de iniciativas políticas mais amplas, de um clima de diálogo político mais cooperativo e não podem ser entendidos como fatos políticos isolados. Em suma, iniciativas tais como a constituição de um regime de não proliferação de armas nucleares são tributárias do contexto político em que estão inseridas. Dependendo do clima político mais ou menos cooperativo de um determinado momento histórico, as iniciativas têm mais ou menos chances de sucesso. Por isso, medidas de coação coexistem com medidas de consenso na administração de um regime internacional, como veremos através do desenvolvimento do regime de não proliferação de armas nucleares.

O DESENVOLVIMENTO DE UM REGIME DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES

A criação, implantação e desenvolvimento de um regime de não proliferação de armas nucleares não foi, e até hoje não é, um empreendimento consensualmente aceito por todos os membros da comunidade internacional. Mesmo entre os países nucleares, foi só em 1992 que a França e a China passaram a aceitá-lo plenamente e a colaborar abertamente com sua implementação, ao ascenderem ao TNP e aceitarem as regras de restrição a exportação de equipamentos nucleares e, de forma ainda relutante e conflituosa pela China, aceitarem também as regras do regime de controle dos mísseis balísticos como veículos propulsores de ogivas nucleares. Índia, Paquistão, Israel, Argentina e Brasil são os países apontados como aqueles na vanguarda das críticas ao regime.

No entanto, na mente dos formuladores do regime de não proliferações não era nem com França e China nem com os países em vias de industrialização que a preocupação maior residia. Em princípio, a preocupação maior daqueles que apontavam o risco para a estabilidade da ordem internacional decorrente da multiplicação de países possuindo armas nucleares, era com as nações industrialmente desenvolvidas, particularmente com a Alemanha e o Japão.⁸ Segundo os formuladores originais do regime, para os países industrializados o problema do acesso a tecnologia nuclear bélica não era uma questão de **capabilities** e sim de intenções. Estes países possuíam, e possuem, todos os pré-requisitos científicos, tecnológicos e financeiros indispensáveis a nuclearização bélica, o único constrangimento sendo, portanto, político.

Assim sendo, foi com vistas a cercear a motivação política dos países industrializados que se lançaram as primeiras ideias a respeito de controle de armamentos e desarmamento multilaterais. A noção de Zona Livre de Armas Nucleares, por exemplo, foi sugerida pela primeira vez em 1957, no intuito de conter a introdução de armas nucleares em uma região politicamente sensível. Originalmente apresentada pela Polônia, com o patrocínio da União Soviética, através do Plano Rapacki, a noção de ZLAN foi amplamente debatida na Europa Central nos anos 50, ao ser proposta a criação de um território livre de armas nucleares englobando as duas Alemanhas, além da Polônia e outros países da Europa Oriental. Naquele momento, o problema da convivência de dois estados alemães independentes na nova ordem europeia era o locus central da guerra-fria, e uma proposta de controle de armamentos

⁸ Sobre este ponto veja a análise de Lewis A. Dunn “Four Decades of Nuclear Nonproliferation: Some Lessons from Wins, Losses and Draws” *Washington Quarterly* vol. 13, nº 3, Verão de 1990.

na região objetivava ser um passo positivo na solução política de convivência entre os dois blocos antagônicos.

Foi a partir desta mal-sucedida proposta de Rapacki quanto à criação de uma ZLAN na Europa Central, porém, que a noção de ZLAN passou a ser incorporada ao repertório de práticas visando a não proliferação. Propostas semelhantes foram sugeridas em diversas regiões, culminando na criação parcialmente bem-sucedida da primeira ZLAN mundial em regiões habitadas, na América Latina em 1967, através do Tratado de Tlatelolco. Desde então, criou-se também uma outra ZLAN no Pacífico Sul, concluído através do Tratado de Rarotonga em 1985 sob a liderança da Austrália e a noção mesma de ZLAN vem sendo novamente contemplada como importante peça para o fortalecimento do regime.⁹

Das nações industrialmente desenvolvidas e não pertencentes ao “clube” nuclear, a Espanha foi a última a ascender ao TNP em 1987. Todas as nações industriais são hoje membros do TNP e defendem o regime com vigor como, por exemplo, ao aceitarem as regras informais de restrição a exportação de certas tecnologias e equipamentos industriais considerados sensíveis pelo risco de proliferação e, igualmente, ao aceitarem as regras informais do MCTR.

À medida que os países industrializados passaram a aceitar o regime, a percepção do risco para a ordem internacional pela posse de armas nucleares foi transferida para alguns países em vias de industrialização, especialmente, embora não apenas, aqueles considerados como anti-status quo. De acordo como os administradores do regime, certos países em vias de industrialização estariam motivados para investir na nuclearização bélica, seja por razões de prestígio e status internacional, seja em virtude de sua inserção problemática em um contexto regional instável e competitivo. Como já apontado como terceiro paradoxo do regime, no entanto, a motivação para a nuclearização bélica é muito difícil de ser distinta da motivação em conquistar o conhecimento, a tecnologia e a industrialização nuclear por razões de política industrial e matriz energética. Muito frequentemente, os objetivos de política industrial e matriz energética se interpenetram com as motivações militares, especialmente em países onde a participação das forças armadas na industrialização foi acentuada e onde se desenvolveu um projeto de segurança nacional civil-militar baseado na industrialização acelerada como forma de ascensão na hierarquia do sistema internacional.¹⁰

Na verdade, a motivação de certos países em vias de industrialização de investirem em tecnologia nuclear tem uma longa história. O crescimento do emprego da tecnologia nuclear como instrumento industrial moderno foi um típico exemplo de expansão tecnológica vivida pelo mundo na grande onda industrializante do pós-guerra. Um grande estímulo veio através do programa “Átomos para a Paz”, anunciado pelo presidente norte-americano Eisenhower em 1953, através de um conhecido discurso na ONU, que procurava difundir internacionalmente as potencialidades civis do átomo. A partir do treinamento de cientistas e técnicos pelos Estados Unidos e da doação de pequenos reatores de pesquisa, vários países em vias de industrialização foram contaminados pela visão positiva de Eisenhower da tecnologia nuclear como panaceia para o desenvolvimento e se beneficiaram

⁹ Uma avaliação recente da noção de Zona Livre de Armas Nucleares encontra-se em Gabriele Kittel, Manfred Matowitzki, Thomas Nielebock e Ralf Ott “Nuclear Weapon-Free Zones: Reevaluating a Political Concept of Peace-Making” *Bulletin of Peace Proposals* vol. 22, nº 2, Junho de 1992.

¹⁰ Uma abordagem deste tipo para explicar a política e a diplomacia nucleares do Brasil foi desenvolvida em Paulo Sérgio Wrobel *Brazil. The Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear, Weapon-Free Zone*, Dissertação de Doutorado, King’s College, Universidade de Londres, 1991.

do programa ao implantarem as bases científicas e tecnológicas de um **take off** no campo nuclear.

A tecnologia nuclear passou então a ser associada a progresso científico e avanço industrial. Um mercado de equipamentos núcleo-elétrico se desenvolveu como consequência da decisão de inúmeros países em vias de industrialização de darem o salto dos reatores de pesquisa para os reatores de potência, incluindo a energia nuclear em suas matrizes energéticas. Este salto coincidiu com o desejo de países industrializados de montarem vigorosos setores nucleares. Países como França, Alemanha Ocidental e Canadá desenvolveram poderosas indústrias nucleares e passaram a competir pela conquista de mercados, já que a formação de uma indústria de equipamentos núcleo-elétricos exige altíssimos investimentos e a busca de economistas de escala é condição sine qua non de sobrevivência.

Esta expansão da oferta de equipamentos núcleo-elétricos possibilitou que países em vias de industrialização, todavia ainda sem a capacidade de desenvolver autonomamente uma indústria nuclear, estabelecessem políticas nucleares, incluindo a importação de equipamentos e tecnologia, assim como investissem no desenvolvimento autônomo da tecnologia de enriquecimento de urânio.

Assim sendo, a década de 70 assistiu a formulação de inúmeros e ambiciosos planos de importação de reatores e equipamentos nucleares, num mercado já não mais monopolizado pelas exportações norte-americanas. Alguns grandes negócios foram fechados pelos países recém-chegados ao mercado de equipamentos núcleo-elétricos, como a importação de um grande pacote tecnológico da Alemanha pelo Brasil e o projeto de um pacote similar da França pelo Paquistão, que incluíam pela primeira vez a transferência da tecnologia do ciclo completo de produção do combustível nuclear. Entre outros, a Coreia do Sul, o Irã, Taiwan, assim como países que vinham desenvolvendo gradual e mais autonomamente a tecnologia nuclear como a Índia, Argentina e Israel, contribuíram para criar um grande mercado de equipamentos núcleo-elétricos, que parecia cumprir as promessas contidas no TNP no sentido de estimular e não discriminar o acesso de nenhum país que desejasse investir na capacitação nuclear para fins civis.

Este cenário positivo, porém, não perdurou. Isto ocorreu basicamente por dois motivos. Em primeiro lugar porque se iniciou a crise financeira e tecnológica da indústria nuclear. A tecnologia nuclear não correspondeu à expectativa de tornar-se uma fonte de energia abundante e barata, possibilitando uma oferta segura de energia para uma expansão industrial geral sem precedentes. Em virtude do acúmulo de problemas técnicos e financeiros na montagem de uma indústria núcleo-elétrica, esta começou a ser questionada no momento mesmo em que sua expansão parecia assegurada.¹¹

Os Estados Unidos foi o primeiro país a redimensionar sua indústria nuclear. Em razão de suas empresas serem privadas, estas começaram a preocupar-se com o aumento muito acima do esperado em seus custos financeiros. A isto se somou a complexidade dos problemas técnicos abrangidos, a oposição de populações locais aos padrões de segurança, destino dos resíduos radioativos e excessiva centralização e segredo das decisões. Portanto, houve uma série ponderável de razões para diminuir o ritmo de encomenda de novos reatores de potência.

¹¹ Um grande balanço dos 50 anos da era nuclear, discutindo diversos aspectos científicos, técnicos, financeiros e políticos pode ser encontrado em dois números especiais de *Energy Policy*, vol. 20, nºs 7 e 8, Julho e Agosto de 1992.

Estes problemas acabaram se generalizando nos anos 80, quando uma forte oposição na Europa combinou o movimento pacifista contra as armas nucleares com o crescimento do movimento ecológico, que elegeu a energia nuclear como o grande vilão da ordem industrial moderna. Vários países desaceleraram o investimento em novos reatores, adiando decisões, convocando a população a se manifestar através de plebiscitos e apertando os Standards de segurança, tornando a energia núcleo-elétrica ainda mais cara e menos competitiva diante de outras fontes alternativas de energia.

Enquanto isso, os países em vias de industrialização que haviam investido em ambiciosos projetos depararam-se com uma crise financeira sem precedentes que os forçou a diminuir o ritmo de suas obras, a abandonar projetos em andamento e até a repensar suas matrizes energéticas deixando de priorizar esta fonte de energia.

Muito embora o panorama descrito acima reflita uma tendência, é importante destacar que alguns países continuam a priorizar o investimento em energia nuclear como fundamental para suas matrizes energéticas como, por exemplo, a França e o Japão. Outros que abandonaram a construção de novos projetos não tomaram a decisão de rejeitar de vez a opção núcleo-elétrica. Como em outras arenas de decisão em políticas públicas, a opção por esta ou aquela matriz energética dependerá de um conjunto de razões englobando preço, novas descobertas científicas, acesso a tecnologias de ponta e conjuntura política internacional. Como a década de 70 foi profundamente marcada pela crise do petróleo, novos eventos imprevisíveis podem ocorrer no futuro, tornando a opção pela energia nuclear altamente atraente. Certamente a decisão de investir ou não em programas núcleo-elétricos terá implicações para o regime de não proliferação de armas nucleares.

O segundo motivo para as mudanças ocorridas na expansão internacional da capacidade núcleo-elétrica foi a decisão unilateral dos Estados Unidos de alterar sua política e diplomacia nucleares, passando a priorizar a dimensão da não proliferação sobre a dimensão comercial. Esta decisão foi fundamental para dar um sentido mais amplo à noção de um regime de não proliferação. A administração democrata do presidente Jimmy Carter, a partir de meados da década de 70, passou a empreender uma parcialmente bem-sucedida cruzada contra a proliferação de armas nucleares, que gerou inúmeros problemas de relacionamento com seus aliados europeus e com países dispostos a investir na tecnologia nuclear, inclusive o Brasil. Ao assim agir, Washington foi percebido como o inspirador de manobras visando a perpetuar o “clube” de países nucleares, reforçando a visão de um conjunto de países já críticos ao regime e especialmente ao TNP desde o seu processo de negociação. No entanto, os argumentos persuasivos desenvolvidos por Washington sensibilizaram vários países industrializados, que passaram a encarar o tema da não proliferação como prioritário e submetido a instrumentos multilaterais de controle.

Os países em oposição ao regime, no entanto, perceberam as medidas implementadas por Carter como corroborando uma percepção negativa do regime. Ao interpretar o TNP como um tratado discriminatório por criar duas classes de países – os nucleares e os não nucleares – com distintos direitos e deveres, este conjunto de países lutou contra o aprofundamento do fosso que separa os países nucleares dos não nucleares. A preocupação com a não proliferação não foi encarada como legítima, mas sim como uma manobra para afastar a possibilidade de mais nações ascenderem ao status de modernas nações industriais.

A prioridade atribuída à não proliferação pela administração Carter foi modificada pelas administrações republicanas que o sucederam, ao dedicarem toda a sua atenção à competição leste-oeste. Com as mudanças introduzidas no cenário internacional a partir da

segunda metade dos anos 80, no entanto, que já apontavam para o fim da guerra-fria, a não proliferação voltou a ser um tema prioritário para Washington, desta vez já contando com um conjunto de instrumentos multilaterais e com o apoio mais decidido de outros países industrializados.

O ponto importante a destacar ao relacionar a expansão global do uso de equipamentos núcleo-elétricos com o regime de não proliferação de armas nucleares é que o domínio da tecnologia nuclear para fins civis possibilita, sem dúvida, seu emprego militar. Portanto, o instrumental desenvolvido para lidar com a expansão do mercado núcleo-elétrico constituiu-se de um conjunto de práticas visando controlar o acesso de um grande número de países a tecnologia nuclear sensível – enriquecimento de urânio ou a posse de plutônio, os dois materiais físséis utilizados como explosivos nucleares. Ao estabelecer um sistema abrangente de salvaguardas para a transferência de tecnologia nuclear, os países nucleares sob a liderança de Washington o impuseram igualmente a membros e a não membros do TNP, como condição para que pudessem importar tecnologia.

Entretanto, a não ser exigidos pelo TNP a agir da mesma maneira e colocar todas as suas instalações nucleares sob o controle da AIEA – exigência para qualquer transferência de tecnologia ou equipamentos nucleares para os países não nucleares – os países nucleares incorreram, sem dúvida, em uma prática discriminatória. Para fazer frente a estas críticas, os países nucleares tentaram suavizá-la, ao colocarem espontaneamente algumas de suas instalações sob a vistoria da AIEA e, principalmente, ao elaborar um conjunto de garantias aos países não nucleares. Através de declarações depositadas na ONU, os países nucleares garantiram o não emprego de seu arsenal nuclear contra países não nucleares, salvo em condições muito especiais. Entretanto, estas garantias não foram julgadas suficientes por alguns países não nucleares, que insistem em permanecer fora do TNP e críticos às práticas do regime. Ademais, eles exigem medidas mais concretas de diminuição do arsenal nuclear, em vigor após o START I e II, e o fim dos testes nucleares.

Portanto, em consequência do quadro brevemente descrito, o fim da ordem bipolar encontra o campo nuclear em crise quanto à legitimidade do emprego núcleo-elétrico, com mecanismos visando a não proliferação aceito consensualmente pelos cinco membros do “clube” nuclear e pelos países industrializados, embora contestado por um pequeno, mas ruidoso, número de países. A perspectiva de a proliferação fugir ao controle de mecanismos robustos, mas ainda insuficientes para lidar com este complexo fenômeno é um pesadelo para aqueles preocupados com os rumos da nova ordem internacional.

O PROBLEMA DA PROLIFERAÇÃO NUCLEAR NO MUNDO PÓS-GUERRA FRIA

O mundo pós-guerra fria é palco de uma concepção bastante diversa, quanto ao emprego da energia nuclear enquanto fonte abundante e barata de energia, daquela que prevaleceu nos anos 60 e 70. Foi-se o tempo da mística nuclear, e eventos como Three Mile Island e Chernobyl foram bem aproveitados pelo lobby antinuclear para galvanizar apoio contra a opção da energia nuclear tout court. Em termos industriais e financeiros, a opção pela energia nuclear mostrou-se muito aquém das expectativas, pois seus inúmeros problemas de engenharia, desenho e segurança industrial, custo muito acima do previsto e incerteza quanto ao destino dos detritos radioativos, contribuíram para a diminuição acentuada de novas

encomendas de reatores de potência nos anos 80, tendência que provavelmente se repetirá nos anos 90.

Ademais, a abertura política os ex-países socialistas do leste europeu tem permitido um maior conhecimento do estado de suas instalações nucleares, corroborando as críticas mencionadas. Com raras exceções, como na Hungria e na República Tcheca, os reatores de potência do leste europeu encontram-se em estado lastimável, fruto de concepção errôneas de desenho e manutenção precária, exigindo imensos e urgentes investimentos sob o risco de ocorrer mais de uma catástrofe semelhante à de Chernobyl.¹² Porém, estes países dependem destes reatores como fonte básica de suprimento de energia e todos os projetos de descomissioná-los não podem ser implementados a curto prazo, sob o risco de um colapso na matriz energética e paralisação das atividades industriais em um momento crucial de recuperação econômica.

Estes fatos recentemente trazidos à tona assim como os eventos recentes no campo da proliferação nuclear dão, certamente, margem a uma grande dose de pessimismo quanto ao futuro do regime de não proliferação de armas nucleares. De um lado, não se cumpriu a promessa de energia abundante e barata, de outro lado parece que continua firme a intenção de alguns países em investir em sistemas de armamentos nucleares. Vejamos alguns dos eventos recentes considerados como os mais preocupantes.

Um dos principais aspectos da Guerra do Golfo foi a descoberta dos planos secretos iraquianos de construção de armas nucleares, assim como o emprego bem-sucedido de seus mísseis balísticos de médio alcance contra Israel e Arábia Saudita. Embora membro do TNP, logo sujeito a fiscalização periódica de todas as suas instalações nucleares pela AIEA, o Iraque foi capaz de secretamente investir na produção de armas de destruição maciça – tanto químicas quanto nucleares. As armas químicas já haviam sido utilizadas na fratricida Guerra Irã-Iraque e seu risco de utilização na Guerra do Golfo foi um relevante componente tático-estratégico do conflito. Já a produção de armas nucleares, que abrange uma complexa cadeia de produção e um processo que não depende apenas dos meios industriais em poder de Bagdá, requereu a montagem de um aparato secreto de importação de vários componentes químicos, equipamentos e instalações. Apesar do uso político das acusações a respeito das intenções de Bagdá, está comprovado que a liderança política iraquiana havia tomado a decisão de desenvolver armas nucleares.¹³ Logo, tornar-se um membro do TNP não dissuadiu a liderança iraquiana de tomar esta decisão.

A ameaça da Coreia do Norte de denunciar o TNP para não permitir a inspeção de instalações nucleares secretas pelos técnicos da AIEA é outra fonte de perturbação do regime. Como é do direito de qualquer parte de um tratado internacional, Pyongyang é soberana para retirar-se do tratado, se assim julgar prejudicial a seus interesses, três meses após sua denúncia. Esta denúncia, porém, é inédita no caso do TNP e existe um grande risco de se abrir um precedente, portanto os administradores do regime temem o seu enfraquecimento em uma época percebida como crucial para o seu fortalecimento. A Coreia do Norte assinou o TNP relutantemente em 1985, mas desde então se recusava a assinar o acordo de salvaguardas totais de suas instalações nucleares com a AIEA, isto só ocorrendo em abril de 1992, após a emissão de uma declaração conjunta com a Coreia do Sul em janeiro de 1992, com o intuito de tornar a península coreana uma zona desnuclearizada. Este processo, no entanto, não

¹² Veja “Russian N-plants get safety help” *Financial Times* 30/6/1993.

¹³ Veja Hans Blix “Verification of Nuclear Nonproliferation: The Lesson of Iraqi” e Rolf Ekeus “The Iraqi Experience and the Future of Nuclear Nonproliferation”, ambos em *The Washington Quarterly* Outono de 1992.

avançou por contingências políticas locais, e a Coreia do Norte protestou contra a insistência da agência de vistoriar instalações consideradas secretas. A recusa coreana motivou a intervenção do Conselho de Segurança da ONU e a ameaça de sanções. A isto respondeu Pyongyang com a ameaça de se retirar do TNP. Negociações bilaterais entre Pyongyang e Washington ainda estão em curso, e certamente o isolamento político internacional da Coreia do Norte contribui para a crescente suspeita quanto as suas intenções. A Coreia do Norte pode usar a ameaça de possuir armas nucleares para extrair vantagens políticas, pois se move em um contexto político regional e internacional que tende a agravar cada vez mais seu isolamento político.

Informações recentes a respeito da muito provável posse de armas nucleares pelo Paquistão e seu risco de emprego na volátil situação de conflito com a Índia, em relação ao território da Caxemira, também contribuem para formar um quadro de grande pessimismo a respeito do futuro do regime. O caso do Paquistão é extremamente delicado para Washington, na medida em que informações recentes comprometem a sua atuação como liderança na cruzada antiproliferação. Por ser o aliado preferencial dos Estados Unidos no Sul da Ásia, este é acusado de não ter aplicado a Islamabad o mesmo rigor utilizado em casos semelhantes.¹⁴ O Paquistão também é acusado de perseguir a posse de mísseis balísticos de médio alcance e a recente notícia quanto à importação da China de componentes desses mísseis acentuou o mal-estar presente entre Washington e Islamabad. Trata-se agora de indagar qual é o efetivo poder de persuasão do regime sobre o Paquistão, que parece determinado a perseguir os meios considerados vitais para sua defesa, enquanto durar o conflito aparentemente insolúvel com a Índia, também acusada de possuir armas nucleares.

O último caso premente de proliferação no mundo pós-guerra fria é o caso da ex-União Soviética. De um lado, pelo risco da venda de equipamentos e matérias-primas sensíveis, além do volume impressionante de experientes cientistas e técnicos nucleares excedentes e dispostos ao recrutamento. De outro lado, pelo futuro das ex-repúblicas soviéticas que, além da Rússia, possuem em seu território bases de mísseis táticos e estratégicos. Parte do acordo entre as novas repúblicas para o desmembramento da União Soviética foi de que a Rússia substituiria a antiga união como único país nuclear e herdaria todas as instalações nucleares. As três repúblicas – Ucrânia, Cazaquistão e Belarus – que possuem bases de mísseis táticos e estratégicos entregariam de comum acordo estas instalações para a Rússia e se comprometeriam a ascender ao TNP. Isto foi formalmente aceito pelas três repúblicas ao assinarem o acordo de Alma Ata em dezembro de 1991.¹⁵

Complicações recentes, no entanto, especialmente nas relações russo-ucranianas adiaram a adesão de Kiev ao TNP. Em primeiro lugar várias questões pendentes, em especial o destino de parte da frota naval soviética no Mar Negro com base na Crimeia azedaram as relações. Um acordo anunciado recentemente, onde a Rússia compraria a parte ucraniana da frota, sob a garantia de não interromper o fornecimento de petróleo à Ucrânia, sofreu forte oposição do parlamento ucraniano. Este parlamento, que congrega significativas forças ultranacionalistas, contempla reter as bases de mísseis como parte das forças de defesa

¹⁴ Conforme o polêmico artigo de Seymour M. Hersh “On the Nuclear Edge” em *New Yorker* de 29 de março de 1993, o Paquistão esteve em vias de empregar armas nucleares contra a Índia em maio de 1990, em uma de suas periódicas crises com a Índia, só não o fazendo pela intervenção direta de funcionários da administração Bush. Embora desmentidas, as informações contidas no artigo demonstram que Washington não aplicou com o mesmo vigor ao Paquistão as medidas aplicadas ao Iraque no terreno da não proliferação.

¹⁵ Conforme Victor Batiouk “Ukraine’s Non-Nuclear Option” Research Paper nº 14 UNIDIR, New York: ONU, 1992.

ucranianas ou, pelo menos, utilizá-las como poder de barganha para buscar ajuda internacional que possa minorar a difícilíssima situação da economia ucraniana.

Estas questões que alimentam perspectivas pessimistas quanto à perspectiva de uma ordem internacional mais estável não são, entretanto, assim avaliadas por todos os observadores da cena internacional recente. Autores neorrealistas como, por exemplo, Kenneth Waltz, preveem que é apenas uma questão de tempo para a nuclearização de Alemanha e Japão, medida que ele defende como positiva, coerente com sua visão da necessidade de aumentar a estabilidade global em um mundo marcado pela anarquia.¹⁶ Em uma ordem gradativamente multipolar, segundo Waltz, a posse de sistemas de dissuasão nuclear por parte de novos atores globais é um aspecto fundamental para afastar o risco de um conflito global pela busca de hegemonia. Diga-se de passagem, que Waltz está sendo coerente com seus escritores anteriores que, contrários a corrente, defendiam a proliferação nuclear em nome da estabilidade da ordem internacional.

De outro lado, outros eventos recentes como a aceitação do regime pela França e China, o reconhecimento e a destruição oficial da capacidade nuclear da África do Sul pelo governo de Klerk e o acordo quadripartite concluído entre Argentina, Brasil, AIEA e a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) apontam para o fortalecimento do regime.

Tanto Paris como Pequim passaram a reconhecer como legítimos os esforços visando a não proliferação nuclear, medida explicada tanto pelo fim da estrita ordem bipolar, quanto pela evolução percorrida pelos dois opositores ao regime em suas percepções quanto a possibilidade de influir, estando dentro e não fora do regime.

Já a evolução do governo de Klerk até a aceitação do fim da apartheid na África do Sul explica a transformação da postura sul-africana. Em primeiro lugar, havia o risco a se evitado das armas nucleares caírem em mãos dos mais que prováveis futuros governantes de uma África do Sul multirracial, o Congresso Nacional Africano (ANC). Em segundo lugar, com o fim do isolamento político de Johannesburgo, deixou de fazer sentido a posse de armas de destruição maciça como meio de defesa contra adversários com muito menor capacidade industrial e poder de pressão política. O esforço contra a situação de pária internacional em que se encontrava a África do Sul, certamente pesou muito na admissão pública da capacidade nuclear bélica e no anúncio de seu desmantelamento, pelos aspectos simbólicos envolvidos na posse de armas de destruição maciça.

O caso da Argentina e Brasil responde a uma dinâmica regional própria. Embora ambos fossem percebidos pelos administradores do regime como movidos pela mesma lógica de competição regional que, por exemplo, teria motivado as duas Coreias, Índia e Paquistão, Israel e seus vizinhos árabes a buscar sistemas de dissuasão baseados em armas nucleares, esta é uma percepção equivocada, ao não considerar certas peculiaridades do contexto regional sul-americano.¹⁷ Embora seja correto afirmar que havia uma competição política entre Argentina e Brasil, tal competição foi, desde há mais de um século, mantida por via

¹⁶ Conforme Kenneth N. Waltz "The New World Order" *Millenium. Journal of International Studies*, vol. 22, nº 2, Verão de 1993.

¹⁷ O balanço mais completo das perspectivas de desenvolvimento de sistemas de armas nucleares é o empreendimento anualmente desde 1984 por Leonard S. Spector e seu grupo junto ao "Nuclear Non-Proliferation Project" do Carnegie Endowment. Este projeto é baseado em avaliações regionais, onde Argentina e Brasil entram como os exemplos sul-americanos da lógica da competição regionais. Uma crítica a esta lógica para o caso sul-americano encontra-se em Paulo S. Wrobel, op. cit.

diplomática e não havia disputas territoriais ou políticas de tal envergadura que justificassem a possibilidade de um conflito armado entre Buenos Aires e Brasília. Logo, não havia percepção mútua da necessidade de investir em sistemas de armas de destruição maciça como meio de dissuasão, apesar da opinião em contrário de setores minoritários nas forças armadas de ambos. Havia, isto sim, uma coincidência na percepção da necessidade de investimento em uma política industrial nuclear. Por meios diferentes, ambos esforçaram-se em desenvolver e implementar **capabilities**.

A criação de medidas de confiança mútua, culminando na promessa conjunta de utilização da tecnologia nuclear somente para fins pacíficos, na fiscalização bilateral das respectivas instalações nucleares e na evolução para um acordo quadripartite abrangendo a AIEA, só pegou de surpresa aqueles presos a lógica estrita da competição regional. Na verdade, a evolução das relações nucleares entre Buenos Aires e Brasília – iniciadas ainda no tempo em que ambos eram governados por administrações militares – deve ser entendida como parte de um processo de criação de um regime de cooperação no Cone Sul, inspirado no sucesso do processo de integração econômica e política europeia. A cooperação nuclear foi sabiamente explorada no intuito de simbolizar o compromisso das novas relações entre Buenos Aires e Brasília, cimentando um projeto mais amplo de mudança de ênfase em suas respectivas políticas externas.

Existem, portanto, um conjunto de razões para justificar aqueles que encaram com pessimismo o futuro do regime, tais como o caso do Iraque, Coreia do Norte, Paquistão, Rússia e Ucrânia, assim como a possível nuclearização bélica de prováveis atores globais como Alemanha e Japão. De outro lado existem razões para aqueles otimistas que apontam para o sucesso de um regime de não proliferação mais baseado na cooperação e no consenso. Os casos de França, China, África do Sul e Argentina e Brasil são aqueles percebidos como refletindo uma importantíssima ampliação do regime.

Embora seja difícil assumir uma posição clara neste debate entre pessimistas e otimistas, é ilustrativo refletir sobre os casos apresentados, especialmente concentrando o argumento no uso de coação ou de consenso. Em relação ao caso do Iraque, por exemplo, muito embora a destruição de suas instalações nucleares militares foi um exemplo típico de coação, esta foi feita através de uma medida consensualmente aceita no Conselho de Segurança da ONU, o que significa a confirmação da prioridade atribuída à não proliferação pelos cinco membros permanentes do Conselho – os cinco países nucleares. Já o caso da Coreia do Norte implicou em um grande esforço diplomático de Washington de perseguir negociações bilaterais com o regime coreano que, aparentemente, indicam uma solução negociada. Até agora o esforço persuasivo sobrepujou-se ao esforço coercitivo. Quanto à Ucrânia, há ainda uma grande chance de aceitar sua não nuclearização. Tudo vai depender da evolução das relações russo-ucranianas, assim como da estabilidade política do regime ucraniano, especialmente o comportamento das forças políticas ultranacionalistas no parlamento.

Em relação ao caso de Argentina e Brasil, mesmo que ambos terminem por não ascender no curto prazo ao TNP – hipótese mais provável de acontecer no Brasil do que na Argentina – o acordo quadripartite significa a aceitação das regras básicas do regime de não proliferação e vem sendo apontado, inclusive, como um modelo para outros cenários regionais. Já ratificado pelo Congresso argentino, o acordo será, com toda certeza, ratificado pelo Congresso brasileiro, apesar das resistências em contrário.

CONCLUSÃO

Coexistem hoje em dia percepções conflitantes a respeito do futuro do regime de não proliferação nuclear. Para alguns analistas, este futuro é encarado de forma pessimista, pois aponta para a multiplicação de atores internacionais possuindo armas de destruição maciça, logo aumentando a imprevisibilidade e a instabilidade do sistema internacional. Outros encaram esta perspectiva de forma menos sombria, baseados no exemplo de convivência internacional das últimas décadas, quando as armas nucleares foram fator fundamental de estabilização de uma ordem bipolar. O mesmo pode e deve acontecer em uma ordem multipolar, por conseguinte as armas nucleares são encaradas e valorizadas como fator de estabilização *tout court*.

Para aqueles que encaram de forma positiva os desdobramentos recentes das iniciativas visando a não proliferação, trata-se de ampliar ainda mais sua universalidade e fortalecer o regime. Segundo esta visão, o mais importante no caso do Iraque não foi a tentativa secreta iraquiana de perseguir as armas de destruição maciça, mas sim que o regime foi capaz de funcionar em bases consensuais. Para tal fim, deve-se fortalecer política e financeiramente a AIEA, para que cumpra mais eficazmente seu papel de monitorização das instalações nucleares, inclusive tornando-se capaz de interferir em países considerados de alto risco.

Para isto é fundamental o resultado da próxima reunião dos membros do TNP a ser realizada em 1995. Pelos termos do tratado, devem-se realizar reuniões a cada cinco anos – quatro já foram efetuadas desde 1975 – com o objetivo de avaliar seu funcionamento e propor medidas para o seu fortalecimento, culminando com uma reunião em 1995 – 25 anos após a entrada em vigor do tratado – que será soberana para estendê-lo por mais um prazo limitado, estendê-lo indefinidamente ou suspendê-lo. Em 1990, na quarta reunião de avaliação, mais uma vez não houve consenso quanto os termos de um comunicado final, preocupando aqueles que temem uma repetição do impasse em 1995.¹⁸

Dado, porém, o grau de aceitação do regime pela comunidade internacional, assim como a percepção de que a proliferação de armas nucleares é um risco à estabilidade da ordem internacional, é bastante provável que seja envidado um grande esforço de persuasão para que se estenda o TNP por mais um período de 25 anos ou indefinidamente. Iniciativas recentes como a manutenção da proibição a testes nucleares pelos Estados Unidos e Rússia, com a colaboração não muito entusiasmada do Reino Unido e da França e com o aparente não cumprimento da China, apontam para a possibilidade de se conseguir um banimento total dos testes nucleares, como vem sendo demandado repetidamente por muitos países desde a conclusão em Moscou, em 1963, do tratado para a proibição parcial de testes nucleares.

O projeto de Clinton, em princípio apoiado pela Rússia, de implementar um tratado de proibição total de testes a partir de 1995-1996, apesar das resistências de seu meio militar, parece indicar a seriedade com que o tema da não proliferação vem sendo encarado. Se este objetivo for perseguido tenazmente, terminará por minar um dos principais

¹⁸ O “Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation (PPNN)”, localizado na Universidade de Southampton, Inglaterra, sob a coordenação de John Simpson e Ben Sanders vem publicando uma série de textos e informações, visando fortalecer as perspectivas de uma reunião bem-sucedida em 1995. Veja especialmente George Bunn, Charles N. Van Doren e David Fisher “Options and Opportunities: The NPT Extension Conference of 1995” PPNN Study Two, 1991.

argumentos dos países que ainda se mantêm críticos ao TNP. Assim sendo, se os indícios atuais se mantiverem, será muito mais proveitoso politicamente que estes países ascendam ao TNP, participem plenamente da reunião deliberativa de 1995 e possam modificar os aspectos do tratado considerados prejudiciais a seus interesses de dentro e não de fora do tratado.

Mesmo que parte da argumentação quanto ao caráter discriminatório do TNP, assim como do regime de não proliferação, sejam pertinentes ao quadro político-estratégico global dos últimos vinte e cinco anos, um regime mais amplamente aceito, com a participação de todos os países politicamente relevantes, oferece uma boa perspectiva de ser um passo positivo para uma ordem internacional mais cooperativa.

A SITUAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E ECONÔMICA NA FEDERAÇÃO RUSSA, APÓS O REFERENDO DE ABRIL DE 1993.

Lenina Pomeranz

* A situação político-institucional

A situação político-institucional da Federação Russa caracteriza-se pela ausência de um poder político hegemônico na condução das reformas institucionais e econômicas do país. Caracteriza-se, portanto, por uma aguda luta pelo poder, cujos contornos não se restringem às divergências entre os poderes executivo e legislativo do estado russo, como vem sendo apresentada e difundida; nem o executivo, nem o legislativo são núcleos homogêneos de poder, neles refletindo-se diferentes posições políticas. Há, entre ministros do governo, posições nitidamente contraditórias às defendidas por Yeltsin; e há no Legislativo, uma fração considerável de apoio ao presidente. Nesse sentido, parece mais correto entendê-la no quadro referencial maior e mais complexo que se criou com a consolidação da vitória sobre o antigo centro de poder no final de 1991, e o deslocamento do eixo político, da batalha contra esse centro para a da definição dos traços institucionais da nova ordem política e econômica. Por um lado, desaparecido o inimigo comum, terminou a fase da unidade das forças democráticas em torno da sua destruição, a fase da onda democrática baseada no anticomunismo e no antissovietismo;¹ mesmo que a atuação dos vários grupos comunistas sirva de pretexto para que estas bandeiras sejam ainda levantadas quando surge oposição a certas medidas e aos rumos do governo; desfez-se a unidade das forças democráticas, que agora se apresentam de forma diferenciada nos diversos grupos de interesse que começam a se organizar no processo de formação da sociedade civil.

Além dos embriões de partidos políticos e suas frações parlamentares, observa-se a criação de entidades empresariais distintas e uma relação entre estas e os primeiros. Por outro lado, manteve-se como parte do referido quadro referencial a antiga estrutura formal de poder, que teve no Legislativo o principal foco das transformações políticas iniciadas com a *perestroika* na ex-URSS. Com isso, parece de certa forma inevitável que esses grupos de interesse concentrem a sua atividade política no Parlamento, e que seja através dele que se expressem as reações contra o domínio dos interesses representados pelo Presidente Yeltsin e seus correligionários – ainda que não seja muito claro que interesses precisamente são esses. Nestes termos, parece apropriado caracterizar a presente situação político-institucional pela batalha que se trava entre o grupo liderado pelo presidente Yeltsin, como caudatário da vitória anteriormente referida, para imprimir um certo rumo às reformas e consolidá-lo institucionalmente, e os grupos que a ele se opõem, apoiando-se no Parlamento.

O referendo de abril do corrente ano foi um dos instrumentos utilizados pelo presidente para assegurar-se a legitimidade com a qual pensava eliminar o impasse político em que se encontrava a referida batalha. A sua convocação foi considerada uma operação de alto risco pelos analistas políticos, dado o descontentamento da população com as condições

* Este texto resultou de viagem realizada em julho de 1993 a Moscou e já estava redigido quando o Presidente Yeltsin dissolveu o Parlamento russo. Em apêndice é apresentada uma versão ampliada de artigo escrito para a Folha de S. Paulo, publicado em 26 de setembro corrente.

¹ Conforme *Peremeni v ideologii i praktiki gossudartva nasreli*. *Nezavisimaja* Gazeta, 27/08/1993.

econômicas e a sua relativa descrença na ação política; os vaticínios eram de não comparecimento às urnas em número mínimo de votantes que validasse o referendo e/ou a não obtenção de 50% mais um dos votos necessários para aprovação de um dos quesitos submetidos à aprovação. Contrariando todos os prognósticos, porém, e a despeito da grande abstenção (36%), 58,7% dos que compareceram às urnas deram voto de confiança ao presidente e 53% aprovaram a sua política econômica, sendo também significativa a rejeição à realização de eleições antecipadas (pouco mais de um terço dos votantes aprovou a sua realização). As interpretações sobre esses resultados consideram-nos menos propriamente um apoio estrito a Yeltsin que expressão do desejo de estabilidade política por parte da população, que também não desejaria mais mudanças econômicas, do medo dela ao incerto que representaria a substituição de Yeltsin; alguns fatores mais pesaram ainda nos resultados, segundo entrevistas realizadas com alguns politólogos em Moscou: a campanha pelo referendo feita por Yeltsin foi marcada por promessas de aumentos dos salários e das aposentadorias; houve grande controle dos meios de comunicação – o acesso à TV foi praticamente vedado à oposição –, através dos quais foi feito um esforço para aumentar a desconfiança em relação ao Parlamento; e, fator destacado por todos os entrevistados, o presidente do Parlamento, Khasbulatov é checheno, etnia não propriamente respeitada pelos russos.

A realização do referendo não alterou significativamente o quadro político anterior: a vitória do presidente Yeltsin não lhe conferiu a capacidade de comando efetivo do poder político, inclusive por não tê-la usado de maneira suficientemente agressiva, segundo alguns analistas. A par da hostilização ostensiva ao seu vice-presidente Rutskoi, a sua estratégia consistiu em convocar um Conselho Constitucional, paralelo ao Parlamento, constituído por representantes das repúblicas e demais unidades físico-administrativas, de representantes de vários tribunais constitucionais, de empresários, personalidades civis e deputados, alguns inclusive da oposição, tendo em vista a aprovação de uma nova Constituição para o país. Dada a existência de projeto alternativo, elaborado pela Comissão Constitucional do Parlamento, e questionada a legitimidade do Conselho para assumir funções de assembleia constituinte, criou-se a questão de como implementar o projeto aprovado nas suas reuniões; respondendo ao encaminhamento desse projeto ao Soviet Supremo, o presidente deste editou uma resolução, datada de 20 de julho, recomendando à Comissão Constitucional a continuidade dos trabalhos relativos à elaboração do seu projeto de Constituição, “levando em conta o projeto encaminhado pelo Presidente da Federação Russa e as sugestões e proposições das unidades da Federação”; na mesma linha, o presidente Yeltsin, em 24 de julho, editou um decreto, com base no qual “considera necessário promover regulamentação do projeto de Constituição aprovado pelo Conselho Constitucional, junto aos órgãos legislativos do poder estatal e chefes dos órgãos executivos (presidentes das repúblicas) das unidades federadas” e o encaminha à discussão nessas unidades, ao mesmo tempo em que recomenda às comissões encarregadas da elaboração complementar do projeto, “generalizar as posições do Soviet Supremo e dos órgãos representativos e executivos das unidades descentralizadas, bem como suas recomendações sobre a forma de adoção da nova Constituição”; manteve-se, conseqüentemente, o impasse político anteriormente assinalado, para o qual não se previam, entre politólogos acompanhantes da cena política russa, soluções sem conflito. Na opinião de alguns desses politólogos e de juristas constitucionalistas, os projetos de Constituição são muito parecidos. Victor Cheinis, deputado membro da Comissão Constitucional e partidário do presidente, diz, em entrevista a *Konstitutsionyi Bestnik* (nº 16, 1993), que mais de 60% do texto são idênticos. As diferenças estariam, segundo eles, principalmente na excessiva transferência de regulamentação de dispositivos constitucionais

para as chamadas “leis federais constitucionais”; no grande poder concebido ao Presidente da Federação e no conseqüente desequilíbrio na divisão dos poderes; e na concepção do federalismo. E são justamente esses aspectos os que consubstanciam a questão do poder. Enquanto prossegue a discussão dos projetos, sem data ainda marcada para nova assembleia do Conselho Constitucional, o presidente Yeltsin envida esforços para a constituição do Conselho da Federação, figura prevista como uma das componentes da Assembleia Federal (Parlamento) no seu projeto.

Além disso, a nova importância atribuída às unidades descentralizadas da Federação, mediante os acordos feitos pelo presidente para obtenção do seu apoio – dando igualdade de direitos a todas elas no processo de discussão do projeto constitucional –, gerou mais uma área de atrito político, expressa na sucessão de reivindicações autonomistas da parte de várias delas. Aos problemas anteriormente existentes com a Tartária e a Chechenia-Ingucheia, vieram juntar-se os problemas resultantes da criação unilateral das Repúblicas dos Urais e Vologodskaia e os problemas das pretensões territoriais dos vários povos e etnias no Cáucaso, trazendo o risco de desagregação da Federação, num processo muito semelhante ao ocorrido com a ex-URSS. Essa questão não é, porém, considerada perigosa por especialistas da questão nacional e o Presidente Yeltsin, em pronunciamento público, afirmou a sua decisão de usar todos os meios ao seu alcance, inclusive a força, para impedir a desagregação do país. Há quem assinala, por outro lado, que com a introdução das unidades descentralizadas na cena política, deu-se a introdução de um novo ator que joga a favor da democracia, contra as tendências autoritárias de Yeltsin.² Vale à pena acrescentar, nessa direção, o surgimento de associações regionais, criadas pelos chefes dos executivos das unidades descentralizadas de vários níveis de competência, as quais, sem pretensões declaradas de autonomia, buscam através da cooperação entre si, fugir ao vazio do centro e assegurar-se condições de governabilidade no plano regional.³

Restam, para completar o apanhado da situação político-institucional, dois aspectos a observar.

O primeiro diz respeito às relações da Rússia com os demais estados que compõem a Comunidade de Estados Independentes, isto é, com as ex-repúblicas da ex-URSS. Entendidas como capítulo ou parte da política exterior do país – “relações com o exterior próximo” –, parecem estar tomando novos rumos mais recentemente, em função do desenvolvimento das relações externas com o restante da comunidade internacional. Estes novos rumos estariam vinculados à percepção da necessidade de assegurar-se a área de influência representada por esses estados, seja para aumentar a sua importância no cenário internacional recompondo a posição da antiga URSS, seja para resguardá-la no caso dos estados asiáticos, da influência de outros países de identidade étnico-religiosa análoga, especificamente a Turquia e o Irã. As discussões em torno de como fazê-lo passam pelas complexas questões nacionais – cidadãos russos habitantes das demais repúblicas, causa de conflitos mais agudos com a Estônia, mas envolvendo também etnias orientais nas repúblicas do Cáucaso – e militar – envolvimento de militares russos nos conflitos de fronteiras e

² Kiva Maidanek. *La ofensiva de derecha entre los escollos del regionalismo*. Moscou, mimeo, junio de 1993.

³ Conforme entrevista realizada com Sergei V. Izyumov, da assessoria econômica do Soviet Supremo; este indicou a existência de nove associações, envolvendo *oblasts*, regiões autônomas, *kraias* e *okrugs*, além da cidade de São Petersburgo. São as seguintes as associações listadas: Severo-Zapada Associatsia (associação do Noroeste), Severo-Kavkaskaia Associatsia (Norte do Cáucaso), Tchernozemnaia Associatsia, Bolshaia Volga Associatsia (Grande Volga), Dalno-Vostochnaia Associatsia (Extremo-Oriente), Sibirskoe Soglashenie (Acordo siberiano), Uralskaia (no caderno parou aqui sem pontuação)

territoriais e conflituoso com a Ucrânia, em torno da frota de guerra do Mar Negro (objeto de acerto recentíssimo entre os presidentes Yeltsin e Kravtchuck, forçado pela grave crise econômica e o endividamento da Ucrânia em relação à Rússia), além da questão econômica. São questões que dependem de negociações com os demais membros da CEI – alguns em estado de guerra civil, com governos instáveis – e que, portanto, permanecem abertas.

A outra questão diz respeito à forma que vem assumindo a luta política no seio do próprio executivo, a par da atuação divergente dos vários ministérios e órgãos auxiliares. Trata-se de acusações mútuas de corrupção, envolvendo membros do ministério e da administração do presidente, além do próprio vice-presidente Rutskoi (a que, em medida anunciada mais recentemente, o presidente Yeltsin, por conta dessas acusações, suspendeu de suas funções e impediu de entrar em seu gabinete no Kremlin). A questão não teria maior importância, se a criminalidade associada com a corrupção e as máfias organizadas não estivesse tão ativa e transparente à opinião pública e se as acusações, envolvendo enormes somas de dinheiro enviadas ao exterior, não encontrassem fértil guarida na população empobrecida pelas transformações econômicas dos últimos dois anos. Forma-se, assim, a percepção de uma situação “de desordem generalizada” e se gera uma descrença nos políticos e na política em geral, que atinge inclusive o presidente; de acordo com as pesquisas de opinião pública, realizadas pelo *Intertsentr Vtsiom* (Centro Russo de Pesquisas de Opinião Pública) dirigido por Tatiana Zaslavskaja, o seu **rating** vem caindo: de 6,5 pontos (escala decimal) em agosto de 1991, por ocasião do golpe, caiu para pouco mais de 4 durante o referendo de abril de 1993, apresentando nova queda para menos de 4 em julho desse ano. Considerando-se que Yeltsin ainda constitui o político de maior apelo popular, por um lado, e o impasse político que o separa do Parlamento, por outro lado, o quadro aponta para uma situação perigosa ao desenvolvimento da democracia no país. A população demanda “ordem” e já surgem nos jornais e artigos apontando para os perigos do bonapartismo. Divergem as opiniões sobre quem impor a ordem – Yeltsin e os seus correligionários “democratas” ou os “neocomunistas” e “patriotas” – sem, entretanto, indicar mais concretamente com que forças militares o fariam. O cenário de situação oscilaria entre o autoritarismo de um dos blocos em liça, e a guerra civil; em qualquer dos casos, sem dúvida, subsiste a ameaça ao desenvolvimento da débil democracia russa.

* **A situação econômica e a evolução das reformas**

De acordo com o último levantamento da situação econômica realizado pelo Goskomstata (Comitê Estatal de Estatística) da Federação Russa, relativo ao primeiro semestre de 1993 (*Sotsialno-Ekonomitcheskoe Polojenie i Rasvitie Ekonomitcheskich Reform v Rossiskoi Federatsii v Pervom Polugodii 1993 goda – Econômica i Gizn*, nº 31, julho de 1993), observou-se nesse período alguma melhoria do quadro geral da economia. Essa melhoria se expressa na redução da queda da atividade econômica, em relação à queda observada no mesmo período do ano anterior e na manutenção do ritmo inflacionário em torno dos 20% mensais (Os índices de preços ao consumidor revelaram os seguintes aumentos mensais no período, em relação ao mês anterior: 27% em janeiro, 26% em fevereiro, 21% em março, 25% em abril, 19% em maio e 20% em junho).

**Principais indicadores da atividade econômica
no primeiro semestre de 1993**

**1º semestre 92 1º semestre 92/91
=100 1º semestre 91=100**

Produto Interno Bruto	84-86	81*
Produção Industrial	82	87
Investimento	94	54
Exportações	103	65
Importações	51	76
Índice dos preços ao consumidor (jun. 93/dez. 92)	344	10 vezes**

Fonte: Goskomstata. *Sotsialno-Ekonomitcheskoe Polojenie i Rasvitie Ekonomitcheskich Reform v Rossiskoi Federatsii v Pervom Polygodii 1993 g.* *Ekonomica i Gizn*, nº 31, julho de 1993. *Refere-se ao ano todo (92/91). **junho 92/dezembro 91; reflete a grande alta de preços que se seguiu à liberação dos mesmos, em janeiro de 1992.

As empresas parecem estar se ajustando às novas condições de atuação; de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto de Assessoria da União dos Industrialistas e Empresários, junto a dirigentes de 127 empresas-membro da referida União, somente 5% das mesmas estão à beira da falência; 25% estão bem e 70% estão em situação não definida, dependendo da evolução da conjuntura. O principal problema por elas apresentado foi o das dificuldades financeiras relacionadas com o aperto da política creditícia, confirmando os dados apresentados no relatório anteriormente referido do **Goskomstata** relativo ao comportamento da economia no 1º semestre do ano: as empresas industriais e da construção estavam com débitos atrasados aos seus fornecedores, em 1º de junho, num montante de 2,5 trilhões de rublos, duas vezes mais do que no começo do ano; e os débitos atrasados de seus clientes ascendiam a 4 trilhões de rublos, 42% de todo o seu endividamento.

Também em relação às condições de emprego, a situação parece ser de ajustamento relativo; por um lado, se cresceu em relação ao 1º semestre do ano anterior o número de desempregados registrados nos serviços especializados (1003,2 mil contra 779,9 mil respectivamente em 1º de julho de 1993 e 1992), cresceu por outro lado o número de pessoas retreinadas para encaminhamento a novos postos de trabalho (7,6 mil no 1º semestre de 1992, 42,9 mil em igual período de 1993) e a oferta de postos de trabalho nas empresas (518,9 mil em 1º de julho do corrente ano). A ameaça de desemprego, presente no processo de ajustamento das empresas, foi contornada seja pela transferência para o setor não estatal (um terço da força de trabalho está nele ocupada, contra 25% no 1º semestre de 1992), seja pela ocupação parcial e por férias adicionais, total e/ou parcialmente remuneradas, concedidas aos trabalhadores.

Apesar da inexistência de indexação formal, os salários foram reajustados na média de 20% mensais, no semestre, levando o salário médio a alcançar 47,2 mil rublos em junho. Nos setores dependentes do orçamento, porém, o seu nível é 50% e 40% inferior (instituições científicas, cultura e artes respectivamente); e viviam abaixo do mínimo de

subsistência (16.000 rublos mensais por pessoa, em junho, conforme oficialmente definido) mais de um terço da população da Federação.

De qualquer forma, a manutenção relativa do nível de emprego e o reajustamento de salários, ainda que em níveis inferiores à inflação, permitem de alguma forma também considerar já superada a situação de choque observada na população no primeiro semestre do ano anterior e admitir a existência de um processo paulatino de ajustamento da mesma às novas condições de funcionamento da economia. A convivência com as altas taxas de inflação e com os preços dos produtos mais nobres, fora do seu alcance, entretanto, tornam esse ajustamento extremamente penoso para parcela considerável da população, que, além disso, se vê privada também dos serviços sociais, levados a uma situação quase caótica, por falta de recursos. Esse ajustamento consiste em aumentar a jornada de trabalho, quando isso é possível, para obtenção dos produtos referidos, ou em resignar-se a permanecer fora do seu mercado. O seu lado perverso, além da iniquidade evidente, se expressa no descrédito dos políticos e da política, com as consequências já assinaladas anteriormente, do ponto de vista institucional.

A situação econômico-social continua, portanto, bastante difícil, apesar da relativa melhoria assinalada. Essa situação é definida, pelo Ministério da Economia, como uma situação de equilíbrio instável, estando essa instabilidade, na visão do ministério, associada à debilidade das empresas, acarretada pela ausência de uma política estrutural adequada e por sua incapacidade de, por meios próprios, ajustar-se às transformações econômicas em curso.

Essa instabilidade pode também ser interpretada como resultado das marchas e contramarchas na condução da política monetária e creditícia: num momento ela é muito restritiva, na linha defendida pela equipe econômica do presidente sob a direção de Feodorov; num outro momento, ela é afrouxada, o que ocorre sempre que as empresas são levadas a uma situação pré-falimentar por falta de financiamento para suas atividades. A pressão das empresas nesse sentido, especialmente as de menor poder de mercado, como as do setor de alimentação e da indústria leve em geral, força esse afrouxamento, que é suspenso tão logo a situação apresenta um certo alívio; mas a alta da inflação daí decorrente conduz a nova restrição de crédito, num movimento cíclico que caracteriza a instabilidade anteriormente referida. Visto ainda por outro ângulo, esse movimento cíclico indica a faixa estreita em que se delimitam as possibilidades de implementação da política econômica e, de certa forma também, os polos em que se dividem as posições em relação à condução das reformas econômicas: num deles a posição que prioriza o programa de estabilização, apoiado em ampla liberalização da economia; no outro a que prioriza as transformações estruturais, apoiadas numa maior atuação do Estado e promovidas gradualmente (no Anexo I apresenta-se um quadro elaborado por equipe do Instituto de Assessoria da União dos Industrialistas e Empresários, coordenada por E. Iacín, especificando as posições dos dois polos, associadas às alternativas por ela denominadas de “radical” e “conservadora”).

Em relação às reformas econômicas, é em torno desses polos que se expressam as diferenças de posição nos conflitos políticos assinalados na primeira parte deste trabalho. No primeiro, tem-se a equipe econômica do presidente, na qual despontam o Ministro das Finanças Feodorov e os membros dos centros de assessoria a ele vinculados;⁴ ele tem o apoio

⁴ De acordo com descrição feita por *Ekaterina Deineko* (Intelectualnaia komanda presidenta – A equipe intelectual do Presidente, in *Nesavisimaja Gazeta*, 05/08/1993), o Conselho Presidencial, reorganizado para atuar em bases mais profissionais, em fevereiro deste ano, deve constituir-se em futuro próximo de quatro grupos: o econômico, chefiado por E. Gaidar; o constitucional, sem chefia conhecida; o regional, chefiado por Leonid Smirniagin e o nacional, chefiado por Emil Tain. Por ora, atuam junto à administração – assessoria – do presidente, alguns centros analíticos, três dos quais são os mais importantes: o de política geral, chefiado por Anatoli Ilitch Pakitob; o de política

de organizações partidárias que constituem a fração política de apoio radical ao presidente Yeltsin (Rússia Democrática, Partido Republicano, Escolha Democrática, Partido Liberal da Rússia, Partido da Liberdade Econômica, entre outras). No outro, situam-se os vários grupos nos diferentes ministérios, desenvolvendo à sua maneira, uma política de intervenção econômica, destinada a preservar um certo nível de atividade e defender os interesses dos vários estratos econômico-sociais no processo das reformas. Os seus representantes no Parlamento formam a chamada União Cívica, de posições mais moderadas e, por isso, considerados como o centro do espectro político; as suas organizações de apoio mais conhecidas são a União dos Industrialistas e Empreendedores, presidida por Arkadi Volsky, o Partido Democrático, de N. Travkin, e o Partido da Rússia Livre, do vice Rutskoi. Fora desses dois polos assinalam-se: a Frente de Salvação Nacional, apoiada pelos comunistas em suas várias organizações partidárias e pelo Concílio Russo (Rossiskii Sobor), formado por tsaristas e radical-nacionalistas, que contesta e rejeita as próprias reformas; e o grupo regional, contraface política das organizações regionais já vistas e dos interesses regionais.

Passados um ano e meio desde o início do programa de reformas anunciado pelo presidente, a batalha em torno das posições assinaladas ganha argumentos de realidade nos indicadores de desempenho da economia e abre espaços para a discussão de outras alternativas, menos radicais. Nessa discussão, através de revistas especializadas e dos jornais, aponta-se a insuficiência dos instrumentos de política econômica até aqui utilizados, como sendo resultantes da falta de instituições adequadas para a sua utilização – especificamente a ausência de um sistema financeiro e de um sistema de salvaguardas sociais – e do desequilíbrio estrutural da economia russa – predomínio desproporcional do setor produtor de bens de produção e o chamado “monopolismo”, a própria concentração empresarial. A experiência anterior mostrou, por sua vez, as deficiências da excessiva intervenção estatal, e também as possibilidades que essa oferece para a mobilização de esforços para promoção do crescimento. As alternativas propostas, então, para sair da crise, visam eliminar o impasse entre uma e outra posição, propondo uma combinação de mercado e estado e um prazo para a realização das transformações estruturais, que parecem mais consistentes com a imensidade das tarefas impostas pela transformação do sistema. Tal é o sentido não só dos artigos publicados por reformistas de primeira hora, como também do relatório preparado pelo Instituto de Assessoria da União dos Industrialistas e Empresários, já referido; e o da Assembleia Econômica Nacional, realizada nos dias 27 e 28 de julho passado, com a participação de cerca de duas mil pessoas, entre acadêmicos, empresários, políticos e outras. No plano prático, as alternativas incluem a realização de “mesas redondas” visando alcançar um acordo nacional em torno de um “programa de consenso para sair da crise”.

Enquanto não se chega a esse acordo, prosseguem as ações do governo, contraditórias entre si, por força da heterogeneidade de seus agentes; e incompreensíveis para o observador menos familiarizado com a cena política russa. É o caso, por exemplo, da recente “reforma monetária”. A lógica de sua condução enquadra-se perfeitamente dentro dos objetivos perseguidos pela política monetária, pretendendo disciplinar e controlar o fluxo de rublos entre a Rússia e as ex-repúblicas que compõem a CEI e nas quais circula essa moeda; mais, é consistente com medidas anteriores adotadas nessa direção. Ela foi, entretanto, duramente criticada pelo Ministro Feodorov, que se encontrava em Washington por ocasião

econômico-social, chefiado por Peter Sergeivitch Filipov; e o de programas presidenciais especiais, chefiado por Nicolai Grigorievitch Malychev. Há ainda um Conselho de Assessores, dirigido até há pouco tempo por Oleg Lobov. O ministério da economia possui também o seu centro analítico, cujo trabalho se entrosa com o dos grupos acima referidos.

de seu anúncio e disse desconhecer a sua preparação, acusando o presidente do Banco Central de “provocação para desacreditar politicamente o Presidente”. Ela foi também criticada pelo presidente do Soviet Supremo, embora o Banco Central deva prestar contas de sua ação ao Parlamento. E foi objeto de decisões do Presidente e do Parlamento, que modificaram os seus dispositivos relativos ao volume de moeda passível de troca e ao prazo para trocá-la. Algumas hipóteses aventadas para explicar as divergências: i) o objetivo da reforma foi correto, mas ela foi técnica e politicamente mal executada; haja vista a insuficiência de moedas para troca, na compra de produtos de valor inferior ao da nota de menor valor; ii) o presidente Yeltsin não refutou nem confirmou a informação de que não sabia da reforma; como esta se realizou num período em que a Rússia procura afirmar-se entre os demais países da CEI, forçando acordos de natureza econômica e política, a sua realização vem de encontro aos seus interesses nesse sentido. Depois do primeiro grande alarido em torno da reforma, o que se observa são declarações de empenho dos dirigentes de várias ex-repúblicas para introduzir a sua própria moeda e amortecimento da questão no interior da própria Rússia. Só o acompanhamento mais detalhado da conjuntura econômica, na base dos dados que deverão ser publicados pelo Banco Central e pelo Governo russo, permitirão concluir sobre os efeitos reais da reforma.

Prossegue também a privatização, apesar de todos os problemas para a sua implementação. Após o deslanche da privatização das pequenas empresas do setor comercial e de serviços, o programa ingressa na fase da grande privatização, baseada nos chamados *vouchers* ou cheques de propriedade anteriormente distribuídos à população.⁵ Os dados relativos ao número de empresas privatizadas revelam um relativo sucesso no processo de transferência dos direitos de propriedade, especialmente em relação às pequenas empresas, com maior lentidão em relação às empresas médio-grandes. Porém, de certa forma, como ele é compulsório, forçado pela legislação específica e mais voltado para o objetivo de privatizar ou transferir os direitos de propriedade em si, restam as dúvidas sobre a sua eficácia, seja do ponto de vista estritamente econômico, seja do ponto de vista das transformações estruturais com ele esperadas. Estas dúvidas perpassam a discussão em torno do Programa de Privatização para 1993 submetido pelo governo à aprovação do Congresso – até o verão ainda não aprovado, posto que retornado ao governo para introdução de correções e novas proposições. Mas, e de forma mais ampla, são contempladas nas avaliações que estão sendo feitas como parte da avaliação mais geral de toda atuação governamental, inclusive nas regiões como Nijni-Govgorod, considerada um paradigma na implementação das reformas.

E prosseguem os entendimentos para a obtenção da ajuda externa. Esta, não obstante as reiteradas declarações de membros do Grupo dos 7 a propósito da importância estratégica de auxiliar a Rússia a construir um sistema democrático de mercado, ainda está muito no plano da retórica. No BIRD, que atua mais no plano microeconômico, financiando projetos, a atuação se concentra no estímulo à formação de pequenas empresas, com pessoal desocupado do complexo industrial-militar, definindo zonas específicas de atuação (uma delas

⁵ O programa de privatização do governo distingue as empresas em pequenas, médio-grandes e estratégicas. As pequenas são aquelas com até 200 empregados e um capital estimado (a preços de janeiro de 1992) inferior a 10 milhões de rublos; as empresas médias e grandes são as que empregam entre 1.000 e 10.000 empregados, com um capital estimado (a preços de janeiro de 1992) entre 50 e 150 milhões de rublos; as empresas estratégicas incluem as que empregam mais de 10.000 empregados, com valor de capital superior a 150 milhões de rublos (preços de janeiro de 1992), bem como aquelas que se situam na indústria considerada estratégica – setores extrativos, de energia elétrica e nuclear, espacial e do complexo militar –. Para cada um desses segmentos, o processo de privatização difere, sendo que, no caso das empresas estratégicas, a privatização precisa ser autorizada pelo Comitê Estatal do Patrimônio (Goskomimushestvo), se for efetivamente submetida à Privatização (em geral, nos setores referidos, não são).

a de Leningrado). De acordo com o programa de ajuda aprovado na reunião do Grupo dos 7 em abril deste ano, os recursos do BIRD alocados a esse programa são de 0,3 bilhões de dólares. Através do BIRD, nessa mesma reunião foram aprovados recursos no montante de 1,1 bilhões de dólares para reabilitação de importações e 3,9 bilhões de dólares de compromissos. Decreto recentemente assinado pelo governo russo (25/06) define a destinação dessa importância para diversos programas na infraestrutura, na indústria de petróleo e gás, habitação, agricultura e reorganização econômica, a serem desenvolvidos em 1993 e 1994. Como a liberação dos recursos depende da apresentação dos projetos e de sua aprovação no Banco, o montante real dos empréstimos fica para ser verificado posteriormente. Quanto ao FMI, foi constituído um tipo especial de crédito para a Rússia e demais países da CEI, o Systemic Transformation Facility. De acordo com informação do jornal SEVODNIA, por ocasião de entrevista com Michel Camdessus em 20 de julho passado, a Rússia já teria usado metade dos créditos a ela destinados, ou seja, 1,5 bilhões de dólares (o crédito total é de 3 bilhões de dólares); e, segundo o próprio Camdessus, a aprovação do crédito, *sand by* depende do cumprimento do programa aprovado no Systemic Transformation Facility. Com exceção basicamente da equipe vinculada ao Ministro das Finanças, há certo consenso de que a solução da crise econômica depende mais de esforço próprio do país do que da ajuda externa. Considera-se, porém, importante atrair capital estrangeiro para investimento direto, que representaria não só um complemento adicional de poupança, como também a introdução de nova tecnologia. Maior estímulo para a atração do capital estrangeiro nessa direção é, aliás, uma das proposições que se encaminham para melhoramento do programa de privatização. A postura no Ministério das Relações Econômicas com o Exterior é de assegurar recursos externos através das transações comerciais. Para isso pressupõe um aumento dos controles sobre as importações e exportações, como forma de assegurar não só práticas de comércio que evitem as acusações de *dumping*, como algum controle sobre o fluxo de divisas, atualmente sofrendo forte desvio para o exterior.

* CONCLUSÕES

A situação político-institucional e econômica é muito instável na Federação Russa. Dois são os elementos que marcam o processo de sua evolução e tornam essa instabilidade quase que inevitável: a transformação sistêmica, isto é, a transformação do sistema econômico-social e a configuração política do novo Estado, em termos de sua capacidade de comando interna e na área de influência da ex-URSS.

Agosto de 1991 constituiu uma ruptura no processo de transformações iniciado com a *perestroika*. As condições em que se deu a ruptura não estão ainda claras; mas os acontecimentos que lhe sucederam sugerem que as forças que assumiram o comando político do país, não obstante a liderança pessoal de Yeltsin, não encontram respaldo político suficiente para a condução menos traumática das transformações referidas. Mais do que isso, vencido o inimigo comum, afastada da estrutura central de comando a única força politicamente organizada e dominante do país, surgem questionamentos à própria direção dessas transformações. O entrelaçamento de posições, de certa forma natural em qualquer processo político, assume aqui caráter mais agudo, por dar-se em torno da definição dos institutos que conformarão as regras do jogo político-social, o que tira da instabilidade observada o caráter de fenômeno puramente conjuntural e a torna quase que permanente, enquanto a correlação de forças não se definir mais concretamente numa determinada direção. E o referendo de abril não alterou substancialmente o quadro.

É, assim, muito difícil a montagem de qualquer cenário para o desenvolvimento futuro da situação, não obstante a constatação de que, fora do centro – onde se desenrola a luta pelo poder – a vida continua e algum ajustamento esteja ocorrendo para que ela continue; o que, se por um lado, permite que se considere a transformação sistêmica irreversível, por outro lado, pelo que este ajustamento tem de incipiente e de novo, e pela agudeza da luta política no centro, não se possa fazer mais que acompanhar a marcha dos acontecimentos.

ANEXO I
ALTERNATIVAS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Prioridades e direções da política econômica	Alternativa Radical	Alternativa Conservadora
Fins prioritários	<ol style="list-style-type: none"> 1. Controle da inflação 2. Intensificação da reforma 3. Manutenção do nível de vida 4. Apoio à produção 5. Apoio ao investimento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoio à produção 2. Manutenção do nível de vida 3. Apoio ao Investimento 4. Controle da inflação 5. Intensificação da reforma
Papel do Estado	Mínimo	Ampla regulamentação.
Política de Preços e Rendas	Máxima liberalização	Ampla regulamentação prioritariamente das matérias-primas, combustíveis, produtos alimentícios, regulamentação e rendas.
Política fiscal e monetária	Máxima rigidez: Orçamento não deficitário, redução de despesas governamentais, altos impostos, eliminação de subsídios, taxa de juros positiva.	Política monetária relativamente suave. Orçamento não deficitário não é dogma. Imposto baixo. Subsídios para apoio à produção, crédito barato, indexação de rendas e poupanças. Luta contra a inflação através da regulamentação de preços e rendas.
Apoio à produção	Apoio mínimo à produção, restrição orçamentária rígida para empresas, utilização de queda e desemprego para redução das deformações estruturais reforço dos estímulos econômicos. Investimento mínimo relacionado com perspectiva e indefinição.	Impedir queda. Apoio via subsídios, estímulos à demanda. Encomendas governamentais. Estímulo ao investimento. Ritmo mais lento de transferências estruturais. Concentração de apoio à estrutura existente.

Política econômica externa	Abertura da economia. Liquidação das restrições não tarifárias, câmbio livre. Atração de capital estrangeiro.	Protecionismo. Tarifas de importação elevadas como defesa da indústria nacional. Câmbio múltiplo. Investimento estrangeiro desejável, mas sem prejuízo ao capital russo.
Mudanças Institucionais	Ativação da privatização, prioridade à propriedade privada, eliminação das estruturas institucionais de mercado passadas e sem rápida substituição por novas. Rápida desmonopolização.	Amortecimento do ritmo da privatização, prioridade aos coletivos de trabalhadores. Setor estatal forte, manutenção das velhas estruturas e sem lenta transformação em novas.
Política social	Liberdade para os fortes, apoio social fortemente seletivo, privatização da esfera social, serviços sociais pagos.	Impedir redução de nível de diferenciação social. Apoio ao emprego. Manutenção do alto nível das garantias sociais, serviços sociais gratuitos.

Fonte: *Reforma 93: Alternativi i prognozi. Svobodnaia Mycl*, nº 7, maio de 1993.

RÚSSIA: O FIM DO IMPASSE POLÍTICO NÃO SIGNIFICA O FIM DA CRISE

*Lenina Pomeranz**

A crise instaurada com o golpe do Presidente Yeltsin, dissolvendo o Parlamento na Rússia e convocando eleições para o mesmo começo de dezembro, aparentemente chega ao fim. A dualidade de poder e o impasse político deram lugar ao comando único, autoritário do presidente. Interrompe-se, assim, o vazio de poder que marcou, senão todo o período, pelo menos este último ano do governo Yeltsin, depois das sucessivas crises instauradas entre o Presidente e seus partidários, e os vários grupos de interesse representados no Parlamento.

As primeiras medidas adotadas após o golpe, como a nomeação de Egor Gaidar para o Ministério da Economia e a decretação da subordinação do Banco ao Presidente, o confisco dos bens do Legislativo e o fechamento do *Rossiiskaia Gazeta*, órgão do Legislativo, e o anúncio da disposição de dissolver os *soviets* locais que se opuserem a seus decretos dão mostras de que, a despeito e talvez por causa da neutralidade do Exército – assegurada não só por medidas adotadas por seu ministro da Defesa, mas também pelo receio generalizado da guerra civil no país – desta vez não se trata de mais um decreto do presidente destituído de efeito, mas sim de algo para valer. O anúncio de convocação de eleições também para a Presidência para junho de 1994, e a disposição de candidatar-se pessoalmente, também são indicações de que o Presidente se sente suficientemente forte para levar avante as diretrizes traçadas pelo seu governo.

A questão que se põe, é saber se de fato o é, e se a crise política está superada. As primeiras pesquisas de opinião divulgadas revelam que 64% dos consultados consideram Yeltsin o verdadeiro presidente e apoiam o seu governo, embora somente 31% achem que as medidas por ele adotadas levarão à superação da crise. Essa reação é de certa forma natural, no quadro político russo, em que o impasse existente levou a um desejo quase consensual de “estabelecimento da ordem” e a ação expedida de Yeltsin correspondeu a esse desejo. Estabelecida, porém, a autoridade, qual a perspectiva de futuro? Manter-se-á esse apoio e o manifestado no referendo de abril à política de reformas do presidente (53,61% dos votantes, os quais, por sua vez, constituíram 64% dos eleitores)?

A política de reformas não se refere simplesmente às reformas econômicas, embora estas estejam no centro das contradições políticas anteriormente existentes; há a luta pelo poder político estrito senso, que se tratava em torno da aprovação da nova Constituição e da fixação das regras da Federação – com o disciplinamento das relações entre o poder central e os órgãos de governo de competência local (repúblicas autônomas e demais regiões territorial-administrativas); e há a luta pela afirmação do comando da Rússia sobre a área de influência da ex-URSS, que parece apresentar-se como fundamental para a garantia de uma posição no cenário político internacional e para obstaculizar a influência que se fazia crescente da Turquia e do Irã sobre ex-repúblicas de etnia muçulmana.

Na realidade, nenhuma dessas esferas estava infensa à atuação do governo. Nas duas últimas mencionadas, o governo já tinha avançado bastante e, não obstante o receio de retorno da Grande Rússia provocado seja pelo golpe, seja pela interferência ainda que discreta

* Lenina Pomeranz é professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP e Coordenadora do CEPSt – Centro de Estudos dos Países Socialistas em Transformação, também da USP.

da Rússia nos conflitos de algumas ex-repúblicas, tudo indica que o projeto de Constituição do Presidente, aprovado pelo Conselho Constitucional por ele formado como instituto paralelo ao então vigente Parlamento, entrará em vigor, por decreto. Este projeto não está muito distante do desejo explícito de dispor de uma Constituição expedida para vigorar até a posse do novo Parlamento a ser eleito em dezembro, bastando que dele se suprima os capítulos e incisos relativos à divisão de poderes e, eventualmente, alguns dispositivos relativos às garantias e direitos individuais; e se mantenha os termos do Tratado da Federação nele incluído. Também caminha, com base no reconhecimento da dependência econômica que de fato existe, das demais ex-repúblicas em relação à Rússia – o exemplo de evidência recente mais contundente é o da Ucrânia – o esforço de organização política e econômica real da CEI – Comunidade dos Estados Independentes. Não é algo para ser resolvido por simples decreto, naturalmente; demandará algum tempo e arranjo, mas caminha, claramente.

Resta, portanto, a questão econômica. Esta é bastante complexa e delicada. De um lado, porque as diretrizes da política econômica conduzidas por Gaidar, monitoradas pelos entendimentos mantidos com o FMI, não só privilegiam a estabilização econômica como seu objetivo, mas pressupõem a adoção da terapia de choque para sua implantação. Isto, no momento atual, equivale à adoção de uma política monetária restritiva e ao corte rigoroso dos subsídios ao setor produtivo, com as consequências econômico-sociais conhecidas em todos os países em que foram aplicadas, não obstante a sua eficácia na derrubada da inflação. Essas consequências devem ser tanto mais dramáticas na Rússia, onde o grau de concentração empresarial – caracterizado pelos economistas russos como uma “monopolização estrutural” – e as deformações da estrutura setorial de produção constituem barreiras formidáveis para o funcionamento dos mecanismos de mercado, em que tanta fé depositam os mentores da política referida. De outro lado, porque a privatização, outro pilar do programa, relativo às reformas de caráter estrutural, constitui tarefa para o longo prazo é de muito difícil execução nas condições da Rússia: aqui não se trata de privatizar algumas poucas empresas em um entorno de mercado e com empresários dotados de recursos, mesmo que de terceiros, mas de privatizar algumas dezenas de milhares de empresas (92% das empresas do setor industrial ainda são de propriedade estatal), num entorno em que o empresariado produtivo precisa ser criado e no qual, sem um mercado financeiro desenvolvido e sem investimento direto estrangeiro, dificilmente se obterá condições não só de mantê-las em funcionamento como de investir em sua renovação.

Não é difícil perceber a imensidão das contradições de interesses involucradas no processo de implementação das reformas. Não desapareceram, portanto, as causas da crise. O afastamento temporário de cena do Parlamento, através do qual se expressavam políticas alternativas (ao contrário do que a terminologia “democratas-reformistas” e “conservadores-comunistas” dá a entender, não representam volta ao passado: com exceção de inexpressiva corrente de opinião, há consenso em torno da necessidade de promover as reformas econômicas e democráticas), dá uma margem de manobra maior, mas também temporária ao governo. Não só porque não é certo que o novo Parlamento, eleito em dezembro, seja majoritariamente favorável às diretrizes da política governamental – Lituânia e Polônia são exemplos muito recentes para não serem considerados – mas também porque não se contempla a realização do amplo acordo social necessário e possível que vinha sendo proposto para se sair da crise.