

Subeixo:  
**Legitimidade e Democracia**  
Eixo:  
Política Externa para o Século 21



**Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS**

**Subeixo:**

**Legitimidade e Democracia**

**Eixo:**

**Política Externa para o Século 21**

**Versão atualizada da  
Plataforma Brasil Democrático  
e Sustentável – 2014.**

**São Paulo  
2013**

## **AGRADECIMENTO**

Este texto tem como objetivo subsidiar a elaboração de propostas para o subeixo “Legitimidade e Democracia”, que integra o eixo “Política Externa para o Século 21”.

O documento foi elaborado por Catherina Godeghesi, mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, com revisão de Eduardo Lazzari e Juliana Cassano Cibim.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTO.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUÇÃO E DIRETRIZES .....</b>	<b>5</b>
<b>Legitimidade e déficit democrático nas instituições internacionais .....</b>	<b>5</b>
<b>Fundo Monetário Internacional (FMI).....</b>	<b>7</b>
<b>Banco Mundial .....</b>	<b>9</b>
<b>O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).....</b>	<b>10</b>
<b>Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) .....</b>	<b>13</b>
<b>Avaliação da participação do Brasil em regimes que não faz parte: Organização para     Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....</b>	<b>15</b>
<b>Convenção sobre as Munições de Fragmentação.....</b>	<b>17</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>19</b>
<b>PROPOSTAS DE POLÍTICA EXTERNA DENTRO DE REGIMES E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS..</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAFIA:.....</b>	<b>21</b>

## **Introdução e diretrizes**

O subeixo “Legitimidade e democracia” busca refletir acerca das instituições e regimes internacionais e de que maneira muitas delas se provam insuficientes, na medida em que refletem relações de poder que permeiam o sistema internacional, levando-as a uma crescente falta de legitimidade. Além disso, muitas delas não são democráticas o suficiente, de modo que os países acabam ganhando tratamentos desiguais em seus funcionamentos e não são representados adequadamente. Esta discussão pautará a ideia de que o Brasil, em sua participação nessas organizações, seja um defensor de suas democratizações e representações mais justas.

O presente eixo, portanto, pretende discutir como e por que se dá a falta de legitimidade das instituições, como poderia ocorrer a democratização em organizações e regimes internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Será feita também uma avaliação da participação do Brasil em regimes nos quais não faz parte, a saber, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Convenção sobre as Munições de Fragmentação. Por fim, com base na discussão apresentada, serão feitas propostas para uma política externa para o século 21 que leve em consideração tal contexto, que promova maior participação do Brasil no que tange à democratização dessas instituições.

## **Legitimidade e déficit democrático nas instituições internacionais**

Conforme discutido no subeixo “Cooperação e Solidariedade” com mais detalhes, regimes internacionais são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das Relações Internacionais em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”<sup>1</sup>, enquanto que instituições são criadas em vistas de se conferir mais eficiência aos processos de cooperação, por meio da diminuição de custos de transação, do monitoramento das atividades, da aplicação das regras, da

---

<sup>1</sup> KRASNER, Stephen D. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. In: KRASNER, Stephen D. (org.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

promoção de mais transparência no compartilhamento de informações entre os atores, e, por fim, para garantir maior credibilidade na relação entre eles<sup>2</sup>. As instituições teriam por objetivo maximizar as garantias do Estado de direito entre todos os indivíduos de uma sociedade, aumentando suas oportunidades e diminuindo os riscos das transações econômicas. Essas instituições poderiam garantir de forma sustentável a prosperidade de nações, sobretudo por meio da cooperação internacional.

No entanto, apesar de promoverem cooperação, distribuição coletiva de ganhos, transparência e, ainda, resolução de hostilidades, podem também reproduzir ou perpetuar relações de poder. Conforme será discutido com mais detalhes a seguir acerca de cada instituição específica, muitas delas apresentam organizações que refletem a distribuição de poder no sistema internacional, o que acaba, inevitavelmente, beneficiando uns em detrimento de outros.

O próprio Keohane trata dessa problemática e a define como um deficit democrático (KEOHANE, 1998) que está presente em grande parte das instituições mais importantes. Algumas dessas instituições têm exercido grande influência sobre as decisões dos governos nacionais, de modo que seus papéis têm ganhado mais importância e têm criado novas formas de regulação no âmbito internacional. Além disso, elas são regidas pelas elites. Assim, a democracia de fato nas instituições ocorre apenas em decisões que não são de caráter obrigatório, como, por exemplo, na Assembleia Geral da ONU. Ou seja, as decisões tomadas por meio da democracia nas grandes organizações normalmente são menos importantes. O autor aponta que as principais decisões e negociações feitas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, acontecem em sessões fechadas, e o FMI ainda realiza muitas negociações secretas. A democracia prima em dar voz ao público nos processos de tomada de decisão, mas as instituições internacionais ainda privilegiam as elites, representadas tanto por meio dos tomadores de decisão de determinados foros e órgãos quanto pela distribuição de poder no sistema internacional, que influencia diretamente as estruturas das organizações e regimes.

---

<sup>2</sup> KEOHANE, Robert. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Londres: Routledge, 2002.

## **Fundo Monetário Internacional (FMI)**

As instituições internacionais para o comércio, desenvolvimento e sistema financeiro buscam a liberalização dos mercados como maneira de atingir um equilíbrio entre as balanças de pagamento, as taxas de câmbio e o livre comércio para permitir o crescimento do comércio internacional.

O FMI surgiu em 1945, com o estabelecimento dos acordos de Bretton-Woods, sendo firmado por 29 Estados-membros. Em grande parte eles buscaram construir uma ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial, por meio do livre comércio e pela busca do fim do protecionismo comercial. Naturalmente, é um produto da crise de 1929 e suas consequências para a cooperação internacional; a ideia era combater o comportamento irracional dos Estados em fechar seus mercados como forma de obter um saldo positivo da balança de pagamentos, mas que, contraditoriamente, acabavam inibindo o comércio internacional<sup>3</sup>.

Sua fundação significa, ademais, a mudança do padrão ouro de câmbio para o padrão dólar-ouro. Até a Segunda Guerra, os países acumulavam e lastreavam suas moedas por meio da quantidade de ouro em suas reservas. Dessa maneira, era possível estabelecer em que ponto diferentes moedas poderiam ser comparadas entre si. O problema disso era justamente a fixação da taxa de câmbio de modo a não acompanhar a valorização ou desvalorização real da moeda. Em Bretton-Woods, o acordado foi o estabelecimento da convertibilidade de todas as moedas para o dólar e este, convertível para o ouro, aumentando as possibilidades de comércio ao apontar uma moeda em comum que pudesse ser trocada em todo o mundo.

Durante a Guerra Fria, a associação de novos membros esteve basicamente contida às ex-colônias africanas e asiáticas, enquanto os países da esfera de poder soviética permaneceram fora da instituição.

Bretton-Woods durou até 1971-73, quando os Estados Unidos dissolveram, temporariamente, a convertibilidade do ouro ao dólar. O problema para esse país era conter os gastos domésticos, sobretudo em Defesa, com o prolongamento da Guerra do Vietnã. Nesse período, também ocorreu a Crise do Petróleo, alterando a balança de

---

<sup>3</sup> Veja mais no site do Fundo Monetário Internacional (FMI). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/about/overview.htm>>.

pagamentos dos países industrializados – ou em industrialização, como o caso do Brasil – , uma vez que o preço do petróleo, matéria-prima por excelência, aumentava.

Neste momento, o FMI permitiu aos membros várias operações: o câmbio flutuante, o lastro em qualquer outra moeda ou cesta de moedas, o uso da moeda de outro país, participação em blocos econômicos ou a criação de uma união monetária. Essas operações objetivavam dar mais margens aos Estados para conter os deficit na balança de pagamentos por causa do preço do petróleo. Outro recurso foi a mudança nas condições de empréstimo

Na década de 80, com a recessão nos países centrais, os preços das *commodities* caíram bruscamente, aumentando a insegurança econômica dos países subdesenvolvidos, dependentes desses produtos. Nesse período, o FMI criou uma linha de financiamento para os países mais pobres com as condicionantes que modificavam seus gastos governamentais e estabeleciam o livre comércio com outros países, também conhecido como Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).

Com o fim da Guerra Fria, os Estados do bloco socialista entraram na instituição, alcançando 172 membros. O FMI atuou na liberalização e abertura comercial dessas economias, que antes estiveram sob controle do Estado soviético. Durante as duas últimas décadas, também houve um trabalho em conjunto com o Banco Mundial para solucionar o saldo dos países mais pobres que não conseguiam honrar os empréstimos adquiridos desde as décadas de 70 e 80.

Hoje, o fundo conta com a participação de 188 membros. A organização entre os membros é feita por meio de uma cota calculada de acordo com o tamanho relativo das economias estatais, ou seja, quem tem maior economia, teria maior cota na participação institucional.

As cotas são importantes, pois definem o valor máximo que cada país é obrigado a prover ao fundo sob a seguinte forma: mais de 25% do total deve ser pago em Direitos Especiais de Saque (em inglês, Special Drawing Rights, SDR) ou numa das quatro moedas mais usadas no comércio internacional: dólar, euro, yen e libra; o resto do pagamento pode ser feito na própria moeda corrente do país. O valor da cota também influi no montante disponível para empréstimo. Cada Estado tem direito a empréstimos de até 200% do valor de sua cota, anualmente, ou 600%, cumulativamente. Um terceiro



dispositivo calculado pelas cotas é o montante disponível de SDR para a composição de reservas internacionais.

Além disso, o poder de voto é concentrado em razão dessas cotas. A cada 100 mil valores dos SDR, os países têm direito a um voto somado ao voto básico (correspondido por 5,502% do total de votos). Desta maneira, os Estados possuem cerca de 17% dos votos, enquanto Tuvalu obtém 0,03%, por exemplo. Os votos servem para compor a Assembleia de Governadores, composto por 24 membros eleitos por um país ou um grupo deles.

A desigualdade no FMI, desta maneira, permanece devido a esse sistema de cotas, no qual os países mais ricos – que poucas vezes necessitam de empréstimos para complementar suas reservas – têm o poder de direcionar os fundos da organização a partir de seus interesses. Por isso, nos últimos anos, principalmente após a crise de 2008, os países emergentes têm pressionado por mudanças institucionais de modo a torná-la mais democrática e orientada para seus objetivos, que são o aumento do comércio internacional e da estabilidade.

## **Banco Mundial**

Já o Banco Mundial foi criado em 1944, também no fim da Segunda Guerra. É uma agência independente do Sistema ONU. Uma de suas principais tarefas era trabalhar na reconstrução da Europa, impactada com a destruição de seis anos de conflito, por meio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). A partir da década de 80, como salientado anteriormente, o FMI e o Banco Mundial convergiram suas atuações em países pobres em programas para mitigar os riscos da pobreza extrema, como a falta de acesso à saúde, alimentação de qualidade, saneamento básico e educação.

Outras agências fazem parte do Grupo Banco Mundial: além do Bird, compõem o International Finance Corporation (IFC), a Multilateral Guarantee Agency (MIGA) e o International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID)<sup>4</sup>.

De modo geral, o trabalho coordenado entre essas agências é contribuir para a solução da pobreza, por meio da cooperação técnica e financeira entre Estados. Na

---

<sup>4</sup> Veja mais no site do Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about>>.

cooperação financeira, são realizados empréstimos com juros baixos, créditos sem juros e concessão de dinheiro. Os investimentos são direcionados para uma área específica, para a educação, saúde, meio ambiente, infraestrutura, administração pública, desenvolvimento do setor público ou privado, entre outros. Os empréstimos podem ser feitos em comum participação com outras organizações, públicas ou privadas. Já a cooperação técnica é feita por meio de pesquisa, análise e assessoria política em projetos que contemplem o desenvolvimento social e econômico daquelas populações; muitas vezes, a própria cooperação técnica diz respeito em formas de garantir a sustentabilidade financeira do país em virtude da tomada de empréstimos.

Atualmente, conta com 188 membros e é gerido por sua Assembleia de Governadores, representada, geralmente, por ministros de Estado, mas cada vaga é apontada pelos Estados individualmente. Para se tornar Estado-membro do banco, é necessária a afiliação ao FMI. O papel desempenhado pelos governadores está no nível institucional, na orientação das macropolíticas, das estratégias de ação e da (re)formulação de políticas. Essa Assembleia indica 25 diretores responsáveis pelo trabalho e gerenciamento propriamente dito do Banco, ou seja, o trabalho no campo, das atividades e práticas diárias. Juntamente com o presidente do Banco Mundial, formam a Assembleia dos Diretores.

Como o FMI, o Banco Mundial também tem um sistema de votos relativos à participação de cada país em seu orçamento. Economias maiores têm mais cotas que economias menores. Dos 25 diretores executivos, cinco deles são indicados pelas cinco maiores economias do mundo: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido; China, Rússia e Arábia Saudita também elegem seus próprios representantes. Assim, restariam 17 vagas dispostas entre todos os outros Estados-membros.

### **O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU)**

A ideia de um sistema de segurança coletiva emerge após o fim da Primeira Guerra Mundial como um esforço para evitar um novo conflito que reproduzisse suas mesmas dimensões devastadoras. Uma organização para esses fins tinha como objetivo principal evitar qualquer tipo de agressão de um Estado contra outro, de modo que se um membro fosse atacado ou ameaçado, os outros estivessem prontificados e organizados e, dessa

maneira, dissuadissem o agressor. Um sistema de segurança coletiva pressupõe, portanto, que possa haver uma mudança no cálculo racional do ator agressor.

O primeiro sistema de segurança coletiva foi, portanto, a Liga das Nações, fundada em 1919 e que pretendia lidar especificamente com os problemas de paz e guerra. A ordem que a Liga visava manter se baseava em Estados nacionais fundados na autodeterminação, e a grande inovação em contraposição ao Concerto Europeu, fundado essencialmente em um mecanismo de balança de poder, era um alto grau de institucionalização. No entanto, muitos países optaram por não participar da organização, inclusive os Estados Unidos, o que a deslegitimou. Ela se mostrou também ineficiente em vários aspectos, por exemplo: nos processos de tomada de decisões, se exigia unanimidade, além disso, as resoluções não tinham caráter de obrigatoriedade<sup>5</sup>.

A Liga das Nações se provou de fato um tanto ineficaz, em especial com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, impactando fortemente no projeto de uma próxima organização internacional de segurança coletiva. A ONU nasce, portanto, a partir de uma nova concepção de instituição que buscava corrigir os erros da Liga das Nações.

Em princípio, ela é criada como uma organização intergovernamental que se baseava em ampla medida no princípio de igualdade entre os Estados soberanos<sup>6</sup>. Em 1944, ela é esboçada pelos Estados Unidos, União Soviética, China e Reino Unido, até que em 1945, em São Francisco, ela é finalmente criada, ainda que, inicialmente, contasse com apenas 50 países.

Diferente da Liga das Nações, a ONU seria organizada em seis órgãos, a saber: o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. A maior inovação se deu no modo pelo qual o Conselho de Segurança foi estruturado: é o único órgão cujas decisões têm caráter de obrigatoriedade. No entanto, seu processo de tomada de decisão é pouco democrático e pouco inclusivo. Ele consiste em cinco membros permanentes, cada um com poder de veto, e dez membros rotativos. Esses

---

<sup>5</sup> HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

<sup>6</sup> Idem.

últimos membros têm direito a voto, mas a decisão final recai sobre as cinco potências vencedoras da Segunda Guerra. Essa estrutura, portanto, não reflete as relações de poder atuais. Além disso, o poder de veto confere às potências maior poder em relação a todos os outros países que compõem a instituição, ou seja, qualquer questão no campo da segurança internacional fica à mercê da decisão desses atores específicos, que vão tomá-las com base apenas em seus próprios interesses. A ONU sofre, portanto, de um sério deficit democrático, em especial no Conselho de Segurança. Por outro lado, a Assembleia Geral da ONU seria o órgão mais democrático da organização, uma vez que todos os Estados têm direito a um voto; no entanto, suas decisões em relação a problemas específicos são apenas recomendações. A Assembleia exerce também papel legislativo dentro da instituição, assim, apenas por meio de coalizões, os países do Sul têm mais voz. A Assembleia, por ser o órgão mais democrático, deveria ter mais efetividade em suas decisões. Um possível projeto de democratização da ONU como um todo atentaria para esse detalhe e se preocuparia em garantir maior validade às decisões tomadas nesse órgão. Outro fator importante para reverter o deficit democrático da organização seria por meio da ampliação do Conselho de Segurança para que possa refletir a distribuição de poder da ordem internacional pós-Guerra Fria, de modo que seja mais inclusivo e que garanta a participação dos países do Sul; deveria também haver uma reforma do sistema de veto para que seja mais justo, mais democrático, e para que a representação seja mais adequada.

Além disso, um dos maiores desafios para a democratização da ONU seria como incluir de maneira expressiva a participação da sociedade civil dentro da ONU, que, por ser uma organização intergovernamental, funciona exclusivamente por meio de relações entre os governos. É de suma importância que haja mudança a esse respeito, especialmente no que tange à democratização da instituição como um todo. Exemplos de sucesso ocorrem dentro da própria ONU, no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e em conferências e convenções de meio ambiente, nas quais a participação da sociedade civil ocorre de maneira muito distinta, se comparada com outras instituições. As ONGs podem participar das conferências e enviar delegados, até mesmo nas que são compostas por chefes de Estado. Muitas vezes, as delegações são até maiores do que as de países grandes. Isso atribui grande poder a elas, pois assim

conseguem exercer pressão política nos processos de tomada de decisão durante as conferências.

### **Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)**

O TNP foi assinado dentro do contexto da Guerra Fria, em 1968, e seu objetivo era a prevenção da proliferação das armas nucleares por meio da cooperação entre os membros para o uso da energia nuclear de maneira pacífica e do desarmamento completo. A Crise dos Mísseis de 1962, que foi uma das maiores tensões entre a União Soviética e os Estados Unidos, simbolizou o ápice da corrida armamentista nuclear desenfreada travada entre as duas potências. Junto com as tendências nas relações entre os dois poderes nos anos seguintes, e em vistas de se evitar uma nova situação de gravidade semelhante, a crise apontou para uma possibilidade de cooperação entre eles, convergindo na criação do tratado, muito embora ele tenha sido concretizado apenas em 1968. A eles, juntaram-se o Reino Unido e, anos mais tarde, a França e a China, que eram os outros únicos Estados detentores de armas nucleares.

O tratado abriu para assinaturas em junho de 1968 e entrou em vigor em 1970. Em 1995, por meio de uma conferência, ele foi estendido indefinidamente. Além disso, essa conferência estabeleceu que o Oriente Médio também fosse uma zona sem armas nucleares, como esforço para se promover a paz na região e para atrair mais países signatários do tratado. Foi traçado também um plano de ação para a não proliferação de modo a fortalecer o regime. Hoje em dia, em especial após a conferência, ele conta com 188 membros, sendo que cinco deles, conforme dito anteriormente, são os países que possuem armas nucleares – ou seja, Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China<sup>7</sup>. Os três principais Estados não signatários são Israel, Índia e Paquistão.

O TNP atribuiu à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) a capacidade de monitorar os Estados signatários do tratado. Ela foi criada em 1957 e sua finalidade era a de promover a cooperação nos usos pacíficos de tecnologia nuclear, o estabelecimento

---

<sup>7</sup> Veja mais no site do Escritório para Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (Unoda). Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml>>.

de um sistema de salvaguardas e a construção de relações de confiança entre os Estados<sup>8</sup>.

É por meio do sistema de salvaguardas que acontece a verificação, pela agência, se os Estados signatários estão cumprindo ou não o acordo adequadamente, ou seja, se não estão desenvolvendo programas de armas nucleares e se não estão produzindo-as. São feitas, portanto, inspeções com essa finalidade. O sistema foi ganhando maiores reforços ao longo das décadas para assegurar o cumprimento e a eficácia do acordo.

Uma das grandes questões acerca do tratado é em relação ao cumprimento ou não das obrigações estabelecidas por ele. Existem muitos questionamentos em relação à natureza de alguma violação ao tratado e o tipo de resposta dado a ela. Por exemplo, uma violação pode não ter sido grave dentro do que foi preestabelecido pelo regime; no entanto, pode haver uma interpretação errônea quanto a ele, e que pode, conseqüentemente, gerar uma resposta mais dura. Além disso, existem empresas e atores não estatais atuando no campo nuclear, o que também provoca uma indefinição por parte do TNP de como lidar, penalizar, ou vistoriar. A quem seria atribuída a culpa? Ao Estado ou à empresa? São os novos desafios postos dentro desse cenário, e que têm gerado bastante discussão.

O Brasil assinou o tratado apenas em 1998, como reflexo das grandes mudanças em sua política externa a partir da redemocratização e o fim da Guerra Fria. A princípio, o Brasil não assinou o TNP, pois o considerava como um regime que visava apenas privilegiar as potências nucleares e assim por funcionar de maneira desigual fomentando o *status quo*. No entanto, o Brasil passou, nos anos 90, a participar mais ativamente nos foros internacionais de maneira gradual. Acreditava-se, assim, que participar em regimes que visavam ao desarmamento conferiria maior poder de barganha, além de consolidar sua posição como negociador, de modo que pudesse ter papel mais efetivo na mudança de regras dentro das instituições nas quais participava, em especial enquanto sua política externa estaria sendo pautada pela autonomia e pela participação. Porém, em detrimento de sua aderência ao TNP, o Brasil deixou de lado seus planos de aquisição de

---

<sup>8</sup> Veja mais no site da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Disponível em: <<http://www.iaea.org/About/history.html>>.



capacidade nuclear em maior escala<sup>9</sup>. Segundo Lafer (1998), foi o encerramento de um ciclo, pois ainda recentemente outros Estados – somados à China e a França, que eram as últimas potências nucleares que ainda não faziam parte do regime – haviam assinado o tratado também. O Brasil procurou atuar ativamente dentro do regime e protagonizar os debates pela desnuclearização e pelo desarmamento. No entanto, o país, em conjunto com o Irã, recusou assinar o Protocolo Adicional do TNP, que previa novas regras quanto ao monitoramento da AIEA, permitindo, por exemplo, inspeções surpresas. O Brasil alegou que isso feriria sua soberania. Porém, tal atitude por parte do país pode ter prejudicado sua imagem tanto de protagonista nos debates pela desnuclearização quanto em seu papel como negociador. Uma nova política externa deve continuar consolidando a participação e a voz do Brasil em qualquer tipo de regime, em especial os de desarmamento, visando à manutenção da paz e da segurança no sistema internacional.

### **Avaliação da participação do Brasil em regimes que não faz parte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

A OCDE foi criada em 1948 como parte do Plano Marshall de reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, como Organização Europeia para Cooperação Econômica (OECE), reconhecendo a interdependência das economias entre os países europeus e, assim, buscando uma nova maneira para se promover a cooperação no continente<sup>10</sup>. A OCDE, tal como é hoje, por sua vez, foi concebida em 1961, com a adesão do Canadá e dos Estados Unidos. Hoje em dia, conta com 34 membros representantes dos países industrializados, e a organização busca promover e aumentar o crescimento econômico e desenvolvimento dos países-membros. A OCDE conta também com México, Chile e Turquia como os únicos países do Sul a serem membros da organização.

O Brasil, embora não seja membro efetivo, mantém uma relação bastante estreita com a OCDE, em especial desde a década de 90, por meio de um programa chamado

---

<sup>9</sup> PATTI, Carlo. “Brazil and the nuclear issue in the eyes of the Luís Inácio da Silva government (2003-2010)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*; 53 (2), 2010.

<sup>10</sup> Veja mais no site da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/history/>>.

*enhancement engagement*<sup>11</sup>. Esse laço permite que o Brasil possa participar de determinados comitês e grupos de trabalho, conforme divulgado pelo Ministério da Fazenda.

Muito embora o Brasil tenha tal tipo de relacionamento com a instituição, e convites pela própria OCDE tenham sido feitos, por ora, não existe interesse por parte do governo brasileiro em aderir como membro. Existem vários motivos para isso, que serão discutidos aqui.

Em primeiro lugar, para ser aceito como membro da organização, existe uma série de exigências – similar com o que acontece dentro da União Europeia – que um país deve cumprir antes de entrar para a instituição. O Brasil alega que ainda não está pronto para algumas delas. Por exemplo, a OCDE tem limites rígidos quanto à emissão de gases de efeito estufa, que o Itamaraty alega que são altos e prejudicariam o desenvolvimento industrial do país. Além disso, o Brasil discorda da maneira pela qual as ajudas são dadas aos países mais pobres, impondo, por exemplo, condições para que possam ser realizadas<sup>12</sup>.

Há quem aponte também que os obstáculos estão na área tributária, ou seja, os custos para a entrada na OCDE seriam muito altos, e o Brasil, uma vez entre os países industrializados, correria o risco de perder o tratamento conferido aos países em desenvolvimento. O Ministério da Fazenda defende também que existe cautela com relação à possível diminuição da autonomia do país no que concerne a políticas de desenvolvimento domésticas, uma vez dentro da organização.

Muito embora a entrada no Brasil na OCDE possa trazer grandes benefícios e abrir um novo espaço para que o país amplie suas relações multilaterais, talvez, de fato, possamos esperar alguns anos para que avanços sejam alcançados antes que o Brasil possa se posicionar como um país industrializado lado a lado com Estados Unidos e países europeus.

---

<sup>11</sup> Veja mais no site da Secretaria de Assuntos Internacionais. Disponível em: <<http://www1.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/ocde.asp>>.

<sup>12</sup> *Valor Econômico*, São Paulo; Primeiro Caderno, 22 jun. 2009, p. A14.



## Convenção sobre as Munições de Fragmentação

Em 2008, foi realizada em Oslo, Noruega, a Convenção sobre as Munições de Fragmentação, na qual seria negociado um tratado que teria por objetivo a proibição do uso, sua produção e armazenamento. As bombas *cluster*, ou bombas de fragmentação, contabilizam um alto número de vítimas inocentes em uma série de conflitos, de modo que a comunidade internacional se uniu para propor o banimento desses armamentos de maneira definitiva. Segundo a *Cluster Munition Coalition*<sup>13</sup>, essas foram as armas que causaram o maior número de vítimas civis nos conflitos de Kosovo, em 1999, e do Iraque, em 2003, conferindo grau de urgência à questão, além de ser um problema humanitário de suma importância. Ainda segundo a *Coalition*, o uso massivo dessas bombas por Israel serviu como catalisador para que o tratado fosse assinado o mais rápido possível.

Essas bombas são, normalmente, lançadas do alto por meio de aviões especiais e, portanto, não há distinção de quem está sendo atingido. Além disso, no momento do lançamento, elas se dividem em outras menores, de modo que múltiplas bombas são lançadas simultaneamente. Além de as chances de atingir áreas densamente populadas sejam altas, muitas vezes, as bombas, ao atingir o chão, não são detonadas imediatamente, ficando enterradas por muitos anos. Assim, elas se tornam um grande risco e causam mortes e mutilações mesmo após o fim de conflitos.

A convenção e o tratado, no entanto, não foram realizados pela ONU, devido em grande parte aos Estados-membros do Conselho de Segurança, tais como Estados Unidos, Rússia e China, que produzem esse tipo de armamento e vetariam esse tipo de decisão, pois seguramente não teriam interesse em banir as munições.

O Brasil, por sua vez, alinhou-se com tais países, pois é também produtor de bombas *cluster*. O país não apenas produz como também armazena e exporta, ou seja, existem bombas brasileiras sendo utilizadas em conflitos em outras partes do mundo. Isso é uma questão muito grave, pois ao decidir não assinar o tratado, o país foi contra sua própria identidade e Constituição, na qual é estabelecida, no artigo 4º, a defesa da paz

---

<sup>13</sup> Veja mais no site da *Cluster Munition Coalition*. Disponível em: <<http://www.stopclustermunitions.org/the-problem/>>.

como um dos grandes princípios da política externa brasileira, em detrimento de interesses evidentemente comerciais.

Ao se abster da convenção, a justificativa utilizada em 2008 foi de que as bombas seriam questão de defesa do espaço brasileiro. No entanto, foi uma decisão duramente criticada, em especial porque, no que tange ao uso específico dessas bombas, é evidente que ele se dê em situações de ataque, por meio de lançamentos aéreos. Outra justificativa foi de que o tratado não estava sendo feito através da ONU e que, por isso, o Brasil não assinaria.

Segundo artigo publicado pela *Deutsche Welle*<sup>14</sup>, o Brasil já exportou para governos ditatoriais como o do Zimbábue, além de ter exportado também para Irã, Iraque, Arábia Saudita e Malásia. Ou seja, boa parte dos mortos em decorrência do uso dessas bombas no Iraque em 2003 pode ter sido vítimas de bombas brasileiras. Um artigo publicado pela *Folha de S.Paulo* acrescenta que no dia em que o Brasil se recusou a assinar o tratado foram vendidas bombas para o Paquistão<sup>15</sup>.

Uma política externa para o século 21 deve, portanto, almejar maior participação e engajamento em regimes de desarmamento. O Brasil deveria condizer com sua política pautada pela participação e cooperação, busca e promoção da paz e, portanto, erradicar a produção de tais armas no país e assinar o tratado. É uma questão extremamente delicada, e o Brasil deve o quanto antes se preocupar com os impactos humanitários de tal produção, e não mais alimentar e sustentar a morte de inocentes em conflitos. A participação do Brasil em tratados de desarmamento confere ao país maior credibilidade e confiabilidade para suas relações multilaterais. Assim, deve haver coerência na produção de política externa brasileira de modo que abarque tais questões e de maneira que sejam postas como prioridade. Segundo o mesmo artigo supracitado, existem mobilizações de ONGs tanto nacionais quanto internacionais, promovendo projetos para o Congresso que

---

<sup>14</sup> AZZOLINI, Fernanda. “Alheio aos apelos contrários, Brasil mantém fabricação de bombas de fragmentação”. *Deutsche Welle*, 4 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.dw.de/alheio-aos-apelos-contr%C3%A1rios-brasil-mant%C3%A9m-fabrica%C3%A7%C3%A3o-de-bombas-de-fragmenta%C3%A7%C3%A3o/a-16719153>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

<sup>15</sup> FREITAS, Janio de. “O país escondido”. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0712200806.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

visam à erradicação de tal produção e à adesão ao tratado. Já houve rejeição; porém, desde 2012, há um novo pedido. Fica claro, portanto, como a participação da sociedade civil na mobilização de questões como essa é de vital importância e deve ser estimulada e incluída com maior expressividade nesse tipo de debate. Vale ressaltar que o tratado já conta com mais de 92 signatários, ou seja, existe uma grande oportunidade para uma mobilização ainda maior. O Brasil já assinou, em 1997, um tratado que objetivava o fim da produção e comercialização das minas terrestres e deveria ter seguido o mesmo caminho em 2008, em Oslo.

### **Considerações finais**

A participação brasileira em regimes e instituições internacionais data desde a criação da Liga das Nações, na qual o Brasil foi um dos membros fundadores. A política externa brasileira se caracteriza pela constante busca pela autonomia e pelo desenvolvimento, e, ao longo dos anos, diversas estratégias foram tomadas para esses fins. Em diversos momentos o Brasil optou por intensificar sua participação em instituições e regimes internacionais como maneira de se projetar internacionalmente.

No entanto, conforme foi discutido com detalhes neste subeixo, muitas dessas instituições são pouco representativas ou apresentam deficit democrático. Assim, o Brasil acaba sendo prejudicado, uma vez que as regras dessas organizações acabam tratando os Estados participantes de maneiras desiguais. Uma política externa para o século 21 deve, portanto, buscar maior diálogo com essas instituições e com países do Sul, para que se formem coalizões que promovam reformas e redemocratizações nessas instituições. Além disso, existem instituições das quais o Brasil ainda não participa. A OCDE, por exemplo, pode ser uma oportunidade para os próximos anos e deve servir como estímulo para que o Brasil procure se desenvolver para se adequar aos requisitos da organização. Já quanto à Convenção sobre Munições de Fragmentação, é de suma importância que o Brasil mude sua política externa atual, que privilegia interesses comerciais em detrimento de seus valores e do que consta em sua Constituição, ou seja, a preservação da paz e da segurança internacional. Deve haver maior coerência na formulação de uma política externa para o século 21, que reflita os valores que o país busca projetar, em especial para sua reputação em meio ao sistema internacional para

que mantenha seu poder de barganha nos foros multilaterais. O mesmo vale para o TNP, cujo protocolo adicional não foi assinado pelo Brasil, mais uma vez prejudicando sua imagem no cenário internacional.

### **Propostas de Política Externa dentro de Regimes e Instituições Internacionais**

- Promover a reforma da ONU de modo que se democratize e amplie órgãos tomadores de decisão como o Conselho de Segurança, para que seja mais inclusivo e justo em sua estrutura;
- Adaptar as instituições para que se moldem às mudanças que têm afetado a política internacional;
- Prover maior accountability e transparência em relação às decisões tomadas dentro de cada órgão, como um país democrático e preocupado com sua sociedade civil, abrindo portas para sua participação.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Tais propostas foram baseadas na argumentação de Celso Lafer (2001).

## **Bibliografia:**

ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". **World Politics**, vol.38, nº1, 1985.

BARROS-PLATIAU, A.F. Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI E LESSA (Org.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas –vol2**. São Paulo: *Saraiva*, 2006

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

ESTEVES, Paulo. **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1990.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Campus, 2004

KEOHANE, Robert. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. Londres: Routledge, 2002

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

PATTI, C. Brazil and the nuclear issue in the eyes of the Luís Inácio da Silva government (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (2), 2010.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.,2004

RIBEIRO, Wagner. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2008.

VOGLER, John. Environmental issues. In: BAYLIS, John, SMITH, Steve. **Globalization of World Politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2011, pp. 348-360.

VIGEVANI, Tullo. “Federalismo e relações internacionais: marco jurídico e institucional. Algumas experiências”. In: CARVALHO, Maria Izabel Valladão de; CASTRO E SANTOS, Maria Helena de (orgs). **O século 21 no Brasil e no mundo**. Bauru: Edusc, 2006, pp. 237-272

### **Sites Consultados**

- [www.un.org](http://www.un.org)
- [www.imf.org](http://www.imf.org)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [www.iaea.org](http://www.iaea.org)
- [www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org)