



Pessoas compram os mantimentos restantes em uma loja finlandesa PRISMA em 15 de março de 2022 em São Petersburgo, Rússia, antes de seu fechamento. A holding finlandesa S-Group, que operava 16 supermercados PRISMA e 3 hotéis SOKOS em São Petersburgo, decidiu encerrar suas atividades na Rússia. (Foto: Associated Press)

Sanções Econômicas

Mark Duckenfield, Ph.D.

A recente imposição pelos Estados Unidos da América (EUA) e seus aliados de uma extensa gama de sanções econômicas à Rússia em resposta à invasão da Ucrânia é o conjunto mais amplo de restrições aplicadas a uma grande potência desde a Segunda Guerra Mundial. Os países, destacadamente os EUA, têm recorrido cada vez mais às sanções econômicas e à coerção econômica para promover seus interesses políticos internacionais nas últimas décadas. As sanções têm seu apelo porque, idealmente, permitem àquele que impõe sanções buscar um desfecho político sem os riscos do conflito armado. Ao mesmo tempo, os objetos de sanções não

são alvos passivos. Eles têm autonomia e conduzem suas próprias ações para evitar, mitigar e superar as sanções enquanto continuam a promover políticas censuráveis. As consequências das sanções, como outras partes de uma estratégia mais ampla, dependem de sua interação com as ações e reações do adversário.

Por carecerem da aplicação da força bruta do poder terrestre, as sanções são, na melhor das hipóteses, um método indireto de coerção do alvo. Embora já tenha corrido muita tinta acadêmica ao longo dos anos sobre a eficácia das sanções econômicas, todos concordam sobre a dificuldade de isolar os efeitos das sanções de outros instrumentos de poder.¹ Há debates

semelhantes sobre a eficácia dos ataques aéreos, bloqueios marítimos e assistência militar que, embora sejam exercícios de poder militar, são também normalmente meios indiretos para atingir um objetivo político mais amplo. Pressões diplomáticas como a condenação internacional, resoluções das Nações Unidas, não reconhecimento de mudanças territoriais forçadas, falta de cooperação em organizações internacionais, adição de novos membros em uma aliança e a convocação ou expulsão de embaixadores, todas essas medidas pretendem sinalizar desaprovção, aumentar o custo da política indesejada de um Estado-alvo e punir o mau comportamento. Todos esses esforços visam a alterar a análise custo-benefício de um adversário e coagi-lo a concordar com resultados políticos mais aceitáveis. As sanções não são uma política isolada; ao contrário, no melhor dos casos, fazem parte de uma estratégia nacional ou multinacional integrada, em que as diversas partes se fortalecem mutuamente em prol de um objetivo comum.

Os defensores das sanções utilizam um modelo simples de comportamento político. Nas democracias, quando a economia sofre, as perspectivas políticas do partido em exercício diminuem, levando às vezes a uma perda de poder. Nessa visão, se forem impostas sanções a um governo democrático, sua economia entrará em declínio e o povo ficará mais propenso a tirá-lo do poder pelo voto. Portanto, a teoria sugere que o governo alinhará suas políticas com o país que impõe as sanções, em vez de arriscar uma derrota política interna. A situação é bem mais complicada com um governo autoritário. Os líderes não democráticos não dependem do apoio popular para permanecer no poder. Além disso, as autocracias com frequência dispõem de uma série de controles informacionais e sociais ausentes nas democracias, de modo que podem culpar poderes externos por qualquer dificuldade sofrida pelo seu povo. Os governos autoritários têm sido muitas vezes bastante eficazes no uso de sanções internacionais para argumentar que estão defendendo seus cidadãos das depredações causadas por poderes externos ambiciosos.² Esse tem sido um elemento central da resistência bem-sucedida do governo cubano a seis décadas de sanções americanas.

Para exercer pressão específica sobre os decisores autoritários e não sobre a população em geral, as “sanções inteligentes” direcionadas ganharam destaque

desde os anos 90.³ Dada a natureza de seus regimes, a estrutura de governo e os incentivos nas sociedades autoritárias muitas vezes não são muito transparentes. No entanto, caso consigam identificar os indivíduos e grupos poderosos em um país-alvo, os países coatores podem começar a pressionar pessoas influentes no Estado-alvo para que convençam seus decisores a alterar suas políticas ou incentivar sua derrubada. A recente onda de sanções contra os oligarcas russos e seus bens na Europa ocidental visa a influenciar a elite russa. O confisco de iates de cem milhões de dólares e vilas italianas de oligarcas suspeitos também repercutem junto a públicos ocidentais.

As sanções econômicas são um método de coerção que os Estados usam para atingir seus objetivos políticos internacionais. As sanções normalmente têm como objetivo dissuadir outro Estado de uma ação, forçar uma mudança de comportamento ou punir outro Estado. Como medidas indiretas, as sanções exigem a cooperação do Estado-alvo. O alvo deve modificar suas políticas ou atividades; o coator não exerce força bruta para atingir seus objetivos. No entanto, isto passa a iniciativa da ação para as mãos do alvo, não do coator.⁴

Quando um país procura dissuadir outro, o que se pretende é impedir uma ação por meio da ameaça de um desfecho ou uma resposta indesejada. Essas ameaças podem assumir diversas formas, desde a retaliação até a resistência eficaz.

Independentemente da forma, os Estados que buscam dissuadir devem fazer ameaças suficientemente críveis e significativas para que o alvo não execute a ação que se pretende coibir. O Estado-alvo deve acreditar que as possíveis vantagens da ação não compensariam as consequências que teria de enfrentar. Como salientou Dr. Strangelove, dissuasão é “a arte de produzir na mente do inimigo o medo de

Mark Duckenfield, Ph.D.

é professor de Economia Internacional no Strategic Studies Institute (Instituto de Estudos Estratégicos) e no Departamento de Segurança Nacional e Estratégia do U.S. Army War College. É formado pelo Swarthmore College e tem mestrado e doutorado pela Harvard University. Já ocupou cargos na University College London, na London School of Economics e no Air War College, além de ter sido diretor do Departamento de Segurança Nacional e Estratégia do U.S. Army War College.

atacar”⁵. A dissuasão bem-sucedida é sabidamente difícil de identificar, pois muitas vezes não fica claro que um país teve a intenção de fazer determinada ameaça. Os alvos também têm todos os motivos para ofuscar suas razões para não seguir em frente a fim de evitar a humilhação pública.⁶

Se a dissuasão falhar, ou se o país-alvo se empenhar em uma política ou ação indesejada, o país coator pode tentar obrigá-lo a obedecer por meio de sanções. Isso costuma impor maiores exigências ao país-alvo, uma vez que o seu cumprimento normalmente implica alguma forma de retração pública e de mudança relativamente a políticas anteriores que não tenham a ambiguidade da dissuasão.⁷ Os países enfrentarão danos mais sérios à sua credibilidade internacional se cederem às exigências de um rival antigo do que se aceitarem a contragosto a pressão de um aliado tradicional. Por isso, no que Dan Drezner chama de “paradoxo das sanções”, embora um país seja mais propenso a impor sanções a seus adversários, as sanções geralmente funcionam melhor contra os aliados.⁸

Por fim, se tanto a dissuasão quanto a compulsão falharem, os países podem usar as sanções econômicas como punição. Essa é a concretização plena da ameaça dissuasiva das sanções econômicas, que podem, de fato, ser mais abrangentes do que o pretendido originalmente. Nessas circunstâncias, as sanções não se destinam a mudar a política de um adversário; ao contrário, visam a privar um adversário de recursos durante um período prolongado. Vale repetir que a influência isolada das sanções é limitada, mas isso não significa que seu uso não tenha consequências. George Kennan argumentou em 1946 que:

[S]eria um erro superestimar a utilidade das armas econômicas quando usadas como meio de contrapressão contra grandes Estados totalitários, especialmente quando tais Estados são economicamente poderosos. [...] Os soviéticos recorreriam sem hesitação a uma política de autarquia econômica total em vez de comprometer qualquer um de seus princípios políticos. Não quero dizer que eles sejam totalmente refratários à pressão econômica. A pressão econômica pode ter um efeito cumulativo importante quando exercida por um longo período e de forma inteligente contra um Estado totalitário. Mas não creio que possa ter resultados imediatos, incisivos e extraordinários com um grande país totalitário como a Rússia.⁹

Obviamente, quanto maior o número de Estados impondo as sanções, mais eficazes elas podem ser, pois o país-alvo terá menos opções para evitá-las.¹⁰ Ainda assim, os países-alvo nunca são destinatários passivos e empregam suas próprias estratégias para mitigar ou contornar as sanções que lhes são impostas. As sanções econômicas não acontecem de forma isolada. Muitas vezes envolvem uma vasta coordenação de atividades diplomáticas, informacionais, de inteligência e militares para que sejam plenamente implementadas, bem como para responder às estratégias do alvo para evitá-las. Além dessas estratégias, os países-alvo podem ainda dispor de opções de escaladas que podem variar desde contrassanções e pressões diplomáticas até o uso da força militar. Tanto um país-alvo quanto os países que impõem as sanções podem tentar coagir um ao outro a cumprir com seus desejos políticos.

Por mais paradoxal que possa parecer, sancionar outro país também implica sancionar a si mesmo.¹¹ Há duas partes em qualquer transação e, embora o alvo das sanções possa ter tido o acesso a bens ou serviços negado, há também um fornecedor ou comprador no país que impõe as sanções que está sendo privado de oportunidades de negócios ou de recursos do alvo. Se o peso econômico relativo do país que impõe as sanções for grande o suficiente e os mercados ou fontes alternativas estiverem disponíveis para suas empresas, as consequências econômicas sobre este país serão menores do que as impostas ao alvo. Mas esse não é sempre o caso. A não imposição pelo Ocidente de embargo às importações de petróleo e gás russos (apesar do vasto regime de sanções), é um reconhecimento de que o bloqueio das exportações russas de energia prejudicaria mais a Europa do que a Rússia.¹²

A coerção econômica no início da história dos EUA

Para os estadunidenses, a coerção econômica como alternativa à força militar tem antecedentes históricos profundos, anteriores à fundação da república. A coerção também destaca até que ponto o conflito econômico pode acabar levando ao conflito militar que se busca evitar. Entre 1765 e 1766, durante a Crise da Lei do Selo, a maioria das colônias britânicas na América se reuniu no Congresso da Lei do Selo em 1765 para coordenar sua resposta, e as que não



Destruição do chá no Porto de Boston. (Litografia: N. Currier, 1846; imagem cedida pela Biblioteca do Congresso)

compareceram tomaram conhecimento das deliberações. Os colonos deixaram de comprar produtos britânicos com o claro objetivo de gerar descontentamento econômico na Grã-Bretanha, o que levaria a pressões políticas pela revogação da legislação indesejada.¹³ A resistência local também incluiu violência, dirigida principalmente aos funcionários da receita colonial. A pressão econômica das colônias contribuiu para uma crise econômica na Grã-Bretanha. Os trabalhadores britânicos se revoltaram e os comerciantes britânicos testemunharam perante o Parlamento sobre as consequências financeiras devastadoras do boicote comercial colonial. No entanto, faltava ao Parlamento uma opção eficaz de escalada. Um membro do Parlamento desafiou Benjamin Franklin, então um lobista colonial, durante seu testemunho sobre como os colonos boicotadores lidariam com uma escalada militar para fazer cumprir a Lei do Selo. Franklin, de forma profética, descartou essa solução argumentando: “Suponha que uma força militar enviada para os EUA não encontre ninguém armado. O que eles devem fazer? Não podem forçar a usar selos alguém que escolha não os usar. Eles não encontrarão uma rebelião. Na verdade, poderão até criar uma.”¹⁴ Diante

de uma resistência colonial unida, uma forte pressão econômica e sem uma alternativa eficaz de escalada, o Parlamento rendeu-se às exigências coloniais e revogou a legislação.¹⁵ Essas estratégias nem sempre foram bem-sucedidas, pois os boicotes subsequentes de outros deveres coloniais detestáveis não foram tão unânimes, generalizados ou eficazes como os boicotes da Lei do Selo, embora tenham aprofundado o ressentimento político e econômico de muitos colonos em relação ao controle imperial.¹⁶

A pressão econômica também pode ter efeito inverso, como quando a Grã-Bretanha tentou impor sanções às colônias. A Lei do Porto de Boston (1774), que fechou Boston ao comércio externo até que a cidade reembolsasse a Companhia das Índias Orientais pelo chá destruído na Festa do Chá de Boston, visou a pressionar a colônia rebelde, mas acabou precipitando o Primeiro Congresso Continental e um boicote retaliatório aos produtos britânicos por parte das colônias.¹⁷ Como tanto a Grã-Bretanha quanto as colônias buscavam mudanças de políticas que afetavam áreas em que cada uma se sentia soberana, a combinação retaliatória de conflito políticos e econômicos entre elas evoluiu para uma rebelião aberta.



A Assembleia Geral da Liga das Nações reúne-se em Genebra, em setembro de 1935, para discutir o conflito entre Itália e Etiópia. (Foto: Agence France-Presse)

Nas primeiras décadas da nova república, os formuladores de políticas estadunidenses lançaram mão de sanções econômicas por terem à sua disposição opções limitadas de políticas para tratar das queixas de cunho político. Durante as Guerras Napoleônicas, a interferência britânica e francesa no comércio estadunidense, o confisco de cargas e o recrutamento forçado de marinheiros levaram o governo de Jefferson a aprovar a Lei de Embargo (1807) e a romper o comércio dos EUA com o resto do mundo.¹⁸ O bloqueio britânico cortou a França do comércio estadunidense, independentemente da política dos EUA. A Grã-Bretanha tinha pronto acesso a matérias-primas alternativas da América Latina, e a França recebeu bem a medida, que não só prejudicava mais a economia britânica do que a francesa, como também aumentava o atrito político entre a Grã-Bretanha e os EUA.¹⁹ A totalidade do bloqueio mostrou-se contraproducente porque também impôs sanções ao comércio dos EUA. Para contornar o embargo, muitos estadunidenses transportavam mercadorias ilegalmente até o Canadá para posterior transbordo à Grã-Bretanha.²⁰ Como resultado, a política de embargo foi um fracasso humilhante que prejudicou os interesses econômicos estadunidenses, exacerbou as tensões internas e internacionais e

não trouxe melhoras ao tratamento dos EUA pela Europa.²¹ A legislação estadunidense subsequente, a *Non-Intercourse Act* (1809), relaxou o embargo limitando-o ao comércio com os beligerantes, Grã-Bretanha e França, mas permaneceu tão ineficaz quanto a Lei de Embargo e serviu apenas como um precursor da Guerra de 1812. As tentativas de soluções não militares para as disputas políticas internacionais continuaram sendo um elemento básico da política externa estadunidense durante o século XX e até os dias de hoje.

A Itália e a Guerra da Etiópia

O ataque italiano contra a Etiópia em 1935 marcou um fracasso importante das sanções econômicas internacionais. Como parte das ambições de Benito Mussolini por um império italo-africano, a Itália invadiu a Etiópia em um desafio direto à Liga das Nações e ao sistema de Versalhes. A Liga, liderada pelo Reino Unido, procurou coagir a Itália a deter sua agressão e implementou a mais extensa gama de sanções econômicas impostas no período entre guerras. Entretanto, embora extensas, as sanções não incluíam o petróleo e outras matérias-primas essenciais. A Grã-Bretanha e a França continuaram preocupadas com o ressurgimento da Alemanha e tinham dúvidas quanto a alienar completamente a Itália da Frente de Stresa, a aliança antigermânica assinada em 1935 entre Grã-Bretanha, França e Itália.²² A Itália possuía, ou pelo menos ameaçava, outras opções de escalada. Mussolini declarou que um fechamento do Canal de Suez ou um embargo de petróleo e carvão seria considerado um ato de guerra. Um conflito armado anglo-italiano teria eliminado a pequena esperança que a Grã-Bretanha ainda tivesse de manter o interesse italiano em apoiar o que restava da Frente de Stresa.²³

Além dessas complicações geopolíticas, a Grã-Bretanha e a França previram que os EUA não honrariam as sanções petrolíferas da Liga das Nações pelo fato de este país não ser membro da Liga e



O USS *West Virginia* e o USS *Tennessee* em chamas em Pearl Harbor após o ataque japonês de 7 de dezembro de 1941. (Foto cedida pelo Arquivo Nacional)

não possuir um mecanismo legal para limitação do comércio. A política étnica interna dos EUA tornou problemática qualquer medida, em virtude da numerosa população italo-americana.²⁴ Após a invasão da Etiópia pela Itália, o prefeito de Nova York, Fiorello La Guardia, promoveu um evento no Madison Square Garden “para mostrar que todos os italianos que residem nos EUA estão prontos para ajudar a Itália a combater a brutal coalizão internacional liderada pela Inglaterra.”²⁵ A União Soviética e a Romênia, outros grandes exportadores de petróleo da época, também dificilmente apoiariam um embargo de petróleo.²⁶

Assim, a Itália foi submetida a diversas sanções econômicas que causaram grandes dificuldades, mas não impediram diretamente as operações militares italianas. As exportações italianas apresentaram queda entre 1/3 e 1/2, e a produção industrial caiu mais de 20% nos meses após a imposição das sanções da Liga.²⁷ Embora os italianos enfrentassem dificuldades econômicas, a não imposição de sanções sobre os materiais mais vitais (petróleo e carvão), o medo de derrubada das sanções pelos EUA e outros exportadores de petróleo, bem como as preocupações geopolíticas ocidentais sobre a

Alemanha e a possível ameaça de escalada italiana se mostraram fatais às tentativas de deter Mussolini.

Japão e Pearl Harbor

É possível que o alvo não ceda mesmo quando as sanções econômicas são devastadoras, críveis e abrangentes. As perspectivas e implementações de sanções podem passar do limite, e o adversário pode acabar optando pela escalada militar, em vez de ceder. Em 1941, o Japão expandiu suas operações militares da China para a Indochina controlada por Vichy, transformando a colônia francesa em um vassalo efetivo do império japonês. Os EUA já haviam imposto um regime de licença sobre o petróleo, embora o Japão tivesse obtido muitas licenças e instituído uma reserva de guerra no exterior para financiar suas importações de material militar. Entretanto, em um esforço extra para coagir o Japão a se retirar, bem como para privá-lo dos recursos econômicos necessários a uma nova agressão, o governo de Roosevelt congelou os ativos japoneses nos EUA em julho de 1941 e impediu o Japão de negociar dólares ou ouro com instituições financeiras estadunidenses. Mesmo no caso improvável de o Japão poder usar

suas licenças de petróleo, o congelamento dos bens impossibilitou o país de pagar pelas matérias-primas necessárias. A Grã-Bretanha e a Holanda deram continuidade com congelamentos idênticos, completando o isolamento do Japão nos mercados globais.²⁸

Com o corte do acesso a seus ativos financeiros no exterior e tendo sido bloqueado nos mercados financeiros, o Japão enfrentou a perspectiva da entrada cada vez menor de petróleo e outras matérias-primas vitais. Diante da redução dos estoques, os líderes japoneses enfrentaram um dilema político difícil. Eles poderiam recuar e interromper sua expansão na Indochina e na China, reconhecendo assim sua contínua dependência econômica dos EUA e revelando sua vulnerabilidade a futuras chantagens econômicas. Essa humilhação significaria abdicar de suas grandes ambições de poder e desempenhar um papel inferior em relação ao Ocidente, particularmente aos EUA. Após testemunhar e explorar as vulnerabilidades da China nas décadas anteriores, os líderes japoneses não tinham nenhum desejo de seguir esse caminho. Segundo, eles poderiam ter sofrido as consequências do isolamento econômico com seus efeitos nocivos ao exército japonês na China e de vulnerabilidade naval aos EUA. Um resultado semelhante ao longo do tempo parecia provável, embora não fosse representar um declínio tão rápido quanto a capitulação. A terceira opção envolvia o confisco das matérias-primas das Índias Orientais Holandesas (atual Indonésia) para apresentar ao Ocidente um *fait accompli* (fato consumado) que permitisse ao Japão negociar uma paz aceitável reconhecadora de uma esfera de influência japonesa expandida na Ásia Oriental. Entretanto, a inegável superioridade em materiais que os EUA e seus aliados poderiam exercer fez dessa uma opção arriscada que provavelmente levaria a um fracasso catastrófico.²⁹

A extensão diplomática das sanções — que incluiu os EUA, a Grã-Bretanha e a Holanda — bem como a importância econômica do petróleo, ferro, aço e outros insumos industriais, fizeram com que elas fossem extremamente eficazes. Os EUA haviam também reforçado suas forças navais e aéreas no Havaí e nas Filipinas como parte de um esforço para fortalecer sua capacidade de dissuasão militar no Pacífico e expandir seu apoio financeiro e militar ao regime nacionalista chinês. Ao mesmo tempo, os EUA pressionaram os japoneses a se retirarem de suas conquistas na China e na Indochina e a se distanciarem da aliança do Eixo.³⁰

O caso do Japão enfatiza como as sanções econômicas e os esforços de coerção passam a escolha dos resultados (não importa o quanto sejam inadequados) ao alvo e não aos iniciadores das sanções. Mesmo quando os EUA alinharam seus instrumentos de poder nacional militares, econômicos e diplomáticos em uma política clara e vigorosa de coerção e dissuasão, o alvo se mostrou inflexível e as sanções se tornaram um prelúdio para a guerra. Diante de três opções pouco atraentes, os líderes japoneses escolheram a opção mais arriscada e agressiva, lançando um ataque à frota dos EUA em Pearl Harbor e tomando as Índias Orientais Holandesas ricas em petróleo.

A Crise de Suez

Um exemplo importante de uso bem-sucedido de sanções econômicas contra aliados ocorreu em 1956 durante a Crise de Suez. O Presidente do Egito, Gamal Nasser, nacionalizou a Suez Canal Company, na época uma das maiores empresas do mundo. A Grã-Bretanha e a França, cujos governos haviam sido os principais acionistas da empresa, se opuseram veementemente, e sem sucesso, à desapropriação. Ambos os países percebiam o controle do Canal de Suez como sendo de vital interesse nacional, e o primeiro-ministro britânico, Anthony Eden, considerava-o a “garganta” do império.³¹ A iniciativa de Nasser teve o apoio da sociedade egípcia e do mundo árabe. Os esforços iniciais de pressão econômica sobre o Egito tomaram a forma de pagamento de pedágio para passagem pelo canal à recém-criada Suez Canal Users Association (Associação de Usuários do Canal de Suez) e não ao governo egípcio. Isso logo caiu por terra quando os EUA se retiraram do acordo, rompendo a abrangência das sanções econômicas ao regime de Nasser.³²

Os EUA e muitos outros países interpretaram a intervenção militar anglo-francesa como o retorno da diplomacia das canhoneiras e exatamente o tipo de política colonial de grande potência que, a seu ver, deveria ter sido abandonada. Os países do Oriente Médio embargaram o petróleo à Grã-Bretanha e França e os EUA indicaram que não iriam preencher a lacuna. Os EUA também sugeriram que isso interferiria no acesso da Grã-Bretanha a empréstimos do Fundo Monetário Internacional. Depois que o ministro da Fazenda britânico, Harold Macmillan, informou (erroneamente) ao gabinete que os EUA estavam enfraquecendo a libra

esterlina nos mercados de câmbio, o governo britânico recuou de forma humilhante. Os governos britânico e francês (juntamente com Israel), embora bem-sucedidos do ponto de vista militar na tomada do Canal de Suez, acabaram cedendo e aceitando o controle do canal pelo Egito. A pressão econômica tornou-se significativa devido à dimensão de sua interdependência com

os EUA. As estreitas relações políticas e de segurança entre os três aliados ocidentais na Europa significavam que a aquiescência política, embora embaraçosa, provavelmente levaria à cessação imediata das sanções e ao retorno às condições econômicas antes da crise, preservando assim os outros fundamentos de suas atuais relações políticas e de segurança.³³ Esse caso é um exemplo da eficácia das sanções contra aliados.

Sanções e a Rússia

Os países que ameaçam ou impõem sanções precisam considerar de que forma as sanções se encaixam em seus objetivos estratégicos mais amplos. A ameaça de novas sanções ocidentais contra a Rússia antes da invasão da Ucrânia em 2022 foi, em primeira instância, destinada a dissuadir o presidente Vladimir Putin de atacar seu vizinho. Os EUA e seus aliados estabeleceram uma série de consequências graves para as conexões financeiras e comerciais da Rússia com o Ocidente caso se envolvesse em um novo conflito em Donbas. Apesar da ambiguidade quanto a algumas das possíveis consequências (o destino do Nord Stream 2 como a de maior destaque), estava claro que, caso a Rússia optasse por uma solução militar, haveria uma resposta econômica ampla e imediata. A ameaça dessas sanções, aliada a uma extensa e impressionante campanha de informação, coordenação diplomática e apoio militar, transmitiu uma mensagem clara de que a agressão sairia caro. A ameaça de sanções foi um dos principais pilares da estratégia de dissuasão de Washington.



Paraquedistas britânicos deslocam-se para tomar as edificações do aeroporto cerca de cinco minutos após o primeiro lançamento no assalto aeroterrestre ao campo de pouso El Gamil, Porto Said, Egito, em 5 de novembro de 1956, durante a Crise de Suez. (Foto cedida pelo Museu Imperial da Guerra)

Entretanto, nem sempre o medo do custo de um ataque supera os benefícios esperados. Os custos militares da invasão da Ucrânia juntamente com as ameaças de sanções econômicas não ultrapassaram os benefícios que Putin esperava de uma ação militar decisiva. Os inesperados eventos militares, econômicos e diplomáticos desde a invasão da Ucrânia pela Rússia contrariaram todas as expectativas anteriores ao início das hostilidades. A resistência ucraniana tem sido extraordinariamente bem-sucedida e a excelência militar russa muito menos eficaz do que os governos russo e ocidentais haviam previsto. O grau das sanções econômicas tem sido muito mais severo do que os países ocidentais haviam sinalizado originalmente. As denúncias diplomáticas da agressão russa também foram mais duras. Nas Nações Unidas, mais países condenaram a invasão de 2022 pela Rússia do que suas anexações de 2014 (141 e 100, respectivamente), enquanto um número menor de países apoiou a Rússia (5 e 11) ou se absteve (35 e 58).³⁴

Após o insucesso na dissuasão da Rússia, a imposição de sanções ingressa em uma esfera em que os EUA, seus aliados e a Ucrânia podem ter objetivos divergentes. Embora o Ocidente esteja agora unido na imposição de numerosas sanções, as diferenças



Preços da gasolina afixados em um posto em 1º de junho de 2022 em Los Angeles. O preço médio nacional da gasolina comum nos EUA atingiu a alta recorde de USD 4,67 por galão (um galão equivale a 3,79 litros). Outro aumento era esperado nos meses seguintes. (Foto: Zeng Hui, Xinhua/Alamy Live News)

entre os estados finais estratégicos buscados pelas potências envolvidas podem afetar a coesão e o impacto das sanções. Se o objetivo é forçar a Rússia a cessar sua agressão, uma linha de ação apropriada seria a promessa de um grande recuo nas sanções após a retirada dela e o retorno ao *status quo* de 2021. Talvez essa seja a opção preferida por vários governos europeus, mas pode não se alinhar com a dos EUA ou da Ucrânia. No entanto, a flagrante violação por parte da Rússia da soberania ucraniana e das normas internacionais poderia forçar uma reorientação de longo prazo da relação do Ocidente com a Rússia. Independentemente do destino da Ucrânia, a contenção e o isolamento da Rússia podem se tornar o novo foco da política de segurança europeia do Ocidente. Nesse caso, as sanções permanecerão mesmo que a Rússia cesse sua agressão, como sugerido pelos EUA e muitos outros membros da OTAN. Naturalmente, tal política não proporcionaria à Rússia nenhum incentivo econômico para reduzir suas operações na Ucrânia.³⁵

Em termos históricos, as sanções ao petróleo e às matérias-primas são particularmente eficazes. A falta de imposição de sanções petrolíferas à Itália pela Liga em 1935 provavelmente condenou seus esforços ao fracasso.³⁶ As consequências devastadoras das sanções petrolíferas coordenadas ao Japão em 1941, juntamente com o congelamento de seus ativos financeiros, empurraram o país para uma guerra com os EUA a fim de confiscar as instalações petrolíferas nas Índias Orientais Holandesas.³⁷ O corte no fornecimento do petróleo árabe e dos EUA e as correspondentes pressões financeiras sobre a França e o Reino Unido forçaram estes últimos a um recuo humilhante em sua

aventura no Suez.³⁸ No entanto, a Rússia é um grande fornecedor de petróleo e gás. Isso gera grandes problemas para o Ocidente, e o recente aumento dos preços da energia em todo o mundo pressionou os formuladores de políticas daquela região. Por outro lado, a Rússia é extremamente dependente do fornecimento de produtos de alta tecnologia de outros países, especialmente para seus sistemas de armas avançados.³⁹

As opções de escalada da Rússia são limitadas. A situação difícil por seu envolvimento militar na Ucrânia e seu contínuo emprego de tropas nessa guerra desgastaram a credibilidade das ameaças convencionais russas aos membros da OTAN. A adesão da Suécia e da Finlândia à OTAN fortaleceu ainda mais a aliança. O guarda-chuva nuclear dos EUA foi um fator de dissuasão eficaz contra as ameaças russas de escalada nuclear fora da Ucrânia.

Uma área em que a Rússia ainda mantém a capacidade crível de escalada é a das sanções econômicas contra o Ocidente.⁴⁰ As economias europeias permanecem vulneráveis, embora estejam se encaminhando sistematicamente para desvincular sua infraestrutura energética da dependência das importações russas. A União Europeia limitou as importações de

petróleo russo; porém, com base no reconhecimento de que isso prejudicaria alguns membros de forma desproporcional, a Hungria, a República Tcheca e a Eslováquia foram isentas do embargo à importação.⁴¹ A Europa é ainda mais vulnerável à redução ou ao embargo do gás natural, embora isso seja mais importante durante os meses de inverno. O Fundo Monetário Internacional advertiu recentemente que, com um corte parcial ou total do gás natural russo, as economias europeias poderiam entrar em recessão. As entregas de gás russo na Europa já caíram 60% desde junho de 2021.⁴² A União Europeia pode amenizar algumas das repercussões econômicas do corte do abastecimento de gás natural russo com o aumento das importações de gás natural liquefeito; muitos países da Europa Central e do leste europeu sofreriam dificuldades econômicas significativas, com uma queda no PIB de até 6%.⁴³ A Rússia perderia grande parte de sua receita, pois os gasodutos de gás natural criam uma dependência mútua por serem fixos tanto para os consumidores europeus quanto para o fornecedor. Embora isso tenha seu custo, os europeus têm maior flexibilidade para encontrar fontes alternativas de energia se os oleodutos e gasodutos russos forem fechados do que os russos para encontrar clientes alternativos, pelo menos a curto e médio prazos. Não está tão claro se os europeus (e os estadunidenses) têm maior resiliência do que os russos diante das dificuldades, dos preços mais altos da energia e de uma grande crise econômica.

Conclusões

A maior preocupação em relação às sanções econômicas reside provavelmente na capacidade do Ocidente de mantê-las por um período prolongado. As sociedades democráticas precisam do apoio

interno às suas políticas externas, e são sensíveis aos custos econômicos que suas próprias sanções podem causar às suas populações. O início do aumento dos preços da energia, em parte provocado por preocupações geopolíticas sobre a Ucrânia, é impopular em toda a Europa e nos EUA. Um longo período de combustível caro, preços mais altos, aumento das taxas de juros e retração econômica não é um bom sinal às perspectivas políticas dos líderes democráticos. Isso pode dificultar a manutenção dessas políticas firmes contra a Rússia se a guerra ucraniana se prolongar. Não é de forma nenhuma óbvio que a assistência militar ocidental, que tem sido crucial para conter o avanço russo, será suficiente para que a Ucrânia possa levar a guerra a uma conclusão aceitável. Caso o conflito se torne uma guerra de atrito de longo prazo, as dificuldades econômicas no Ocidente poderão se acumular e poderá haver recessões. Isso poderia induzir a pressões por políticas que resultarão na conclusão da guerra para reduzir os preços do petróleo e estabilizar as economias ocidentais. Sobre acontecimentos de dois séculos atrás, um estudioso afirmou em palavras que podem ter alguma aplicação hoje: "O maior erro de cálculo de Jefferson foi relativo à disposição de seu próprio povo para suportar as dificuldades econômicas por uma questão de princípio."⁴⁴ Resta saber se são mais precisos os cálculos do presidente Joseph Biden, do presidente Emmanuel Macron, do chanceler Olaf Scholz e do primeiro-ministro Boris Johnson sobre a tolerância de suas populações. ■

O autor agradece a Michael Neiberg, Ron Granieri e Jacqueline Whitt por seus comentários atenciosos nas versões preliminares deste artigo. As opiniões aqui expressas são do autor e não representam as do Army War College, do Exército dos EUA ou do Departamento de Defesa.

Referências

1. Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007); Robert Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", *International Security* 22, no. 2 (Fall 1997): p. 90-136, <https://doi.org/10.2307/2539368>; Kimberly Ann Elliott, "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?", *International Security* 23, no. 1 (Summer 1998): p. 50-65, <https://doi.org/10.2307/2539262>.
2. Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*; Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox* (New York: Cambridge University Press, 1999), p. 66-68.
3. David Cortwright, George A. Lopez e Elizabeth S. Rogers, "Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions That Do Work", in *Smart Sanctions*, ed. David Cortwright e George A. Lopez (New York: Rowman & Littlefield, 2002), p. 23-40.

4. Tami Davis Biddle, "Coercion Theory: A Basic Introduction for Practitioners", *Texas National Security Review* 3, no. 2 (Spring 2020): p. 102, <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/8864>.
5. Peter George, *Dr. Strangelove: Or How I Learned to Stop Worrying and Love the Bomb* (London: Bantam Books, 1963), p. 96.
6. Biddle, "Coercion Theory", p. 102.
7. *Ibid.*
8. Drezner, *The Sanctions Paradox*, p. 33-35.
9. Giles D. Harlow e George C. Maertz, eds., *Measures Short of War: The George F. Kennan Lectures at the National War College, 1946-47* (Washington, DC: National Defense University Press, 1991), p. 10.
10. Huffbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 57-59.
11. *Ibid.*, p. 112.
12. Barry Eichengreen, "What Money Can't Buy: The Limits of Economic Power", *Foreign Affairs* 101, no. 4 (July/August 2022): p. 64-73, acesso em 8 jul. 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2022-06-21/what-money-cant-buy-economic-power>.
13. Fred Anderson, *Crucible of War* (New York: Alfred A. Knopf, 2000), p. 682.
14. *Ibid.*, p. 707.
15. *Ibid.*, p. 653, p. 695-708; Edmund S. Morgan e Helen M. Morgan, *The Stamp Act Crisis: Prologue to Revolution* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995), p. 271-92.
16. John Shy, "The American Colonies in War and Revolution, 1748-1783", in *The Oxford History of the British Empire: Volume II, The Eighteenth Century*, ed. P. J. Marshall (New York: Oxford University Press, 2001), p. 312-13.
17. Kathleen Burk, *Old World, New World* (New York: Atlantic Monthly Press, 2007), p. 137-44.
18. George Herring, *From Colony to Superpower* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 119.
19. *Ibid.*, p. 119-20.
20. *Ibid.*, p. 120.
21. Donald Hickey, *The War of 1812: A Forgotten Conflict* (Chicago: University of Illinois Press, 2012), p. 18-21.
22. A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War* (New York: Simon & Schuster, 1961), p. 91-92.
23. Nicholas Mulder, *The Economic Weapon* (New Haven: Yale University Press, 2022), p. 217; Taylor, *The Origins of the Second World War*, p. 92.
24. G. Bruce Strang, "'The Worst of all Worlds': Oil Sanctions and Italy's Invasion of Abyssinia, 1935-36", *Diplomacy and Statecraft* 19, no. 2 (2008): p. 210-35, <https://doi.org/10.1080/09592290802096257>.
25. *Il Progresso*, conforme citado em H. Paul Jeffers, *The Napoleon of New York: Mayor Fiorello La Guardia* (New York: John Wiley & Sons, 2002), p. 234.
26. Strang, "The Worst of all Worlds", p. 216.
27. Nicholas Mulder, "The Sanctions Weapon", *Finance and Development* (June 2022): p. 20-23, acesso em 12 jun. 2022, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Fandd/Article/2022/June/Mulder.ashx>.
28. Edward S. Miller, *Bankrupting the Enemy: The U.S. Financial Siege of Japan Before Pearl Harbor* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2007), p. 191-92, p. 195-96.
29. Jeffrey Record, *A War It Was Always Going to Lose: Why Japan Attacked America in 1941* (Washington, DC: Potomac Books, 2010), p. 125-26; Miller, *Bankrupting the Enemy*, p. 241-43.
30. Miller, *Bankrupting the Enemy*, p. 257.
31. Anthony Eden, *Memoirs of Sir Anthony Eden: Full Circle* (London: Cassell, 1960), p. 474.
32. Diane B. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), p. 112.
33. *Ibid.*
34. UN General Assembly, Resolution 11/1, Eleventh Emergency Special Session, A/ES/11/1 (2 March 2022); UN General Assembly, Resolution 68/262, Territorial Integrity of Ukraine, A/RES/68/262 (1 April 2014).
35. Daniel W. Drezner, "What is the Plan Behind Sanctioning Russia?", *Washington Post* (site), 1 March 2022, acesso em 6 maio 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/01/what-is-plan-behind-sanctioning-russia/>.
36. Strang, "The Worst of all Worlds", p. 202.
37. Record, *A War It Was Always Going to Lose*, p. 38-41.
38. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, p. 143-52.
39. Eichengreen, "What Money Can't Buy", p. 73.
40. Emily Rauhala et al., "E.U. Accuses Russia of 'Blackmail' after Gas Cut to Poland and Bulgaria", *Washington Post* (site), 27 April 2022, acesso em 18 jul. 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/27/russia-gas-poland-bulgaria-eu-reactions/>.
41. Jennifer Rank, "EU Leaders Agree to Partial Embargo of Russian Oil Imports", *The Guardian*, 31 May 2022, acesso em 20 jul. 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/may/30/eu-nears-compromise-agreement-for-partial-ban-on-russian-oil>.
42. Gabriel Di Bella et al., *Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply* (Washington, DC: International Monetary Fund, July 2022), p. 6.
43. *Ibid.*, p. 22-26.
44. Herring, *From Colony to Superpower*, p. 120.