

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

ANO VI • NÚMERO 9 • 2020

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que tem por finalidade a realização de atividades culturais e pedagógicas no âmbito das relações internacionais. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Expediente:

Coordenação editorial:

Roberto Goidanich

Augusto César Batista de Castro

Capa

Denivon Cordeiro de Carvalho

Diagramação

Varnei Rodrigues – Propagare Comercial Ltda.

Revisão

Roberto Goidanich

Bárbara Terezinha Nascimento Cunha

Kamilla Sousa Coelho

Higor Francisco Gomes

Os artigos que compõem este periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 6, n. 9 (ago. 2020). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

ISSN 2359-5280

1. Política externa – Brasil. 2. Relações internacionais – Brasil. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81) (051)

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei nº 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos e o Centro Espacial de Alcântara	<i>Alessandro Candeas</i> <i>Benhur Peruch Viana</i>	5
O descumprimento das resoluções do Conselho de Segurança da ONU: a tênue fronteira entre o direito brasileiro e o direito internacional	<i>Felipe Ferreira Marques</i> <i>Philippe Carvalho Raposo</i>	29
Um lado desconhecido da inserção internacional do Brasil: a presença empresarial brasileira no mundo árabe e em Israel	<i>Felipe Haddock Lobo Goulart</i>	45
O dilema moral supremo	<i>Gabriel Mithá Ribeiro</i>	93
Os mecanismos de repressão e controle cubanos na Venezuela	<i>Lucas Souto Ribeiro</i>	101
Notas sobre as negociações orçamentárias das Nações Unidas	<i>Luiz Feldman</i>	141
Marcos da transformação das Forças Armadas da Venezuela: de forças armadas profissionais a forças armadas revolucionárias	<i>María Teresa Belandria Expósito</i>	185
Transferência internacional de tecnologia: origens, conceitos e práticas	<i>Pedro Ivo Ferraz da Silva</i>	229
A Índia no século XXI: desafios de uma potência em ascensão	<i>Pedro Mariano Martins Pontes</i>	265

O ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS E O CENTRO ESPACIAL DE ALCÂNTARA

Alessandro Candeas*

Benhur Peruch Viana**

RESUMO

Este artigo analisa o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas (AST) Brasil-Estados Unidos, assinado em 18/03/2019, em Washington, tendo por objetivos: ressaltar o amplo apoio político-parlamentar verificado por sua aprovação em tempo recorde pelo Congresso Nacional; destacar a relevância política, tecnológica e econômica do AST; discorrer brevemente sobre o histórico do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e do Programa Espacial Brasileiro; comentar sobre o impasse na tramitação do AST anterior, de 2000; sublinhar o sucesso do processo negociador do AST 2019; e, por fim, apresentar uma síntese de seu conteúdo.

Palavras-chave: Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas, Centro de Lançamento de Alcântara, Programa Espacial Brasileiro, relações Brasil-Estados Unidos.

O Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas (AST) relacionadas à participação estadunidense em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara (CEA) foi assinado em 18 de março de 2019, em Washington, por ocasião da visita do presidente da República, Jair Bolsonaro¹. Assim como instrumentos semelhantes firmados entre os EUA

* Embaixador, diretor do Departamento de Defesa do Ministério das Relações Exteriores.

** Conselheiro, chefe da Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE) do Ministério das Relações Exteriores. Os autores agradecem a colaboração do conselheiro Rodrigo Almeida, ex-chefe da DMAE.

1 Firmaram o AST, pelo lado brasileiro, os ministros das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo; da Defesa, general Fernando Azevedo; e da Ciência, Tecnologia, Inovações e

e países como China, Índia, Nova Zelândia, Rússia e Ucrânia, o objetivo do AST é proteger a propriedade intelectual e a tecnologia embutidas em lançamentos de foguetes e satélites.

Os objetivos deste artigo são ressaltar o amplo apoio político-parlamentar em torno do AST, comprovado por sua aprovação em tempo recorde pelo Congresso Nacional; destacar a relevância política, tecnológica e econômica do AST; discorrer brevemente sobre o histórico do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e do Programa Espacial Brasileiro; comentar sobre o impasse na tramitação do AST anterior, de 2000; sublinhar o sucesso do processo negociador do AST 2019; e, por fim, apresentar uma síntese de seu conteúdo.

O APOIO PARLAMENTAR E A CÉLERE TRAMITAÇÃO

O AST foi aprovado em tempo recorde pelo Congresso Nacional (seis meses), e com ampla maioria de votos, demonstrando o elevado grau de consenso parlamentar e de prioridade conferidos ao uso comercial do Centro de Lançamento de Alcântara e ao Programa Espacial Brasileiro. O acordo foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 3 de maio de 2019², e finalmente aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 12 de novembro de 2019³.

A Câmara dos Deputados aprovou o AST em apenas cinco meses. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara (CREDN), o tema, relatado pelo deputado Hildo Rocha (MDB/MA) foi objeto de intensos debates em audiências públicas, das quais participaram representantes do Itamaraty, da Aeronáutica e da Agência Espacial Brasileira (AEB). Prevaleceram os argumentos que serão expostos neste artigo, sendo o acordo aprovado na CREDN, em 21 de agosto de 2019, por 21 votos a favor e seis contrários. Como mais uma demonstração da prioridade atribuída ao tema, acordo de líderes partidários elevou a matéria, com pedido de urgência, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, sem necessidade de análise adicional pelas Comissões de Ciência e Tecnológica, Comunicação

Comunicações, tenente-coronel Marcos Pontes; pelo lado estadunidense, o secretário assistente do Escritório de Segurança Internacional e não Proliferação do Departamento de Estado, Christopher Ford.

2 Mensagem 208/2019, de 03/05/2019, com base na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 115/2019.

3 O Decreto Legislativo nº 64, de 20/11/2019, que aprova o AST, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 224, de 20/11/2019.

e Informática e de Constituição e Justiça e de Cidadania. O Plenário da Câmara aprovou a tramitação mais célere por 330 votos a 98, em 4 de setembro de 2019, e, em 22 de outubro de 2019, aprovou o texto do AST por 328 votos a favor e 86 contrários.

Foi ainda mais célere a aprovação do AST pelo Senado Federal: três semanas. O parecer favorável ao texto, emitido pelo senador Roberto Rocha (PSDB/MA), foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) no dia 12 de novembro de 2019, tendo sido encaminhado, em regime de urgência, para a apreciação do Plenário, que o aprovou na mesma data, em votação simbólica.

Vale ressaltar, além da amplitude do apoio legislativo, com apoio em seu diversificado espectro partidário e ideológico, o fato de que ambos os relatores, nas comissões da Câmara e do Senado, foram parlamentares oriundos do estado do Maranhão.

Como se verá abaixo, é possível afirmar que os poderes Executivo e Legislativo foram coautores do AST 2019. As objeções, reservas e aprimoramentos aportados pelos congressistas brasileiros ao AST 2000, bem como os debates parlamentares que acompanharam o processo reiniciado em 2017 fortaleceram e legitimaram a atuação dos negociadores diplomáticos e militares brasileiros nas tratativas com a contraparte estadunidense.

Em outras palavras, a contribuição do Congresso tornou o AST 2019 instrumento mais adequado que o anterior, de 2000, tanto do ponto de vista técnico-científico-militar quanto jurídico-institucional. O novo acordo atende às principais demandas brasileiras, entre as quais a possibilidade de utilização de fundos decorrentes da exploração comercial do Centro Espacial de Alcântara para o desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro. O novo AST impulsiona o programa espacial autônomo do Brasil, inclusive no campo de veículos lançadores.

A RELEVÂNCIA POLÍTICA, TECNOLÓGICA E ECONÔMICA DO AST

O AST 2019 é versão revisada e aprimorada de texto firmado em 2000 por Brasil e EUA, severamente criticado pelo Congresso Nacional. A tramitação do instrumento anterior enfrentou impasse durante mais de 16 anos, até que, em maio de 2017, o Poder Executivo solicitou sua retirada de pauta com o propósito de negociar um novo AST. As consultas internas

no governo brasileiro (2016-2017) e o processo negociador com os EUA (2018-2019) foram conduzidos pelo Itamaraty, pelo Ministério da Defesa (MD)/Comando da Aeronáutica (COMAER) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Telecomunicações (MCTIC)/AEB e tiveram como referência as preocupações e críticas manifestadas pelos parlamentares durante a análise do AST 2000.

A relevância do AST 2019 para o Brasil pode ser avaliada em três dimensões: política, tecnológica e econômica.

Do ponto de vista político, a conclusão das negociações, com a superação dos entraves que haviam impedido a aprovação do AST 2000 e a aceitação dos pontos sensíveis para o Brasil, refletiu o novo patamar de confiança da parceria estratégica com os Estados Unidos. Não é mera coincidência o fato de que a assinatura do AST 2019, no contexto da visita presidencial brasileira aos EUA, é paralela ao anúncio, pelo presidente Donald Trump, a intenção de conceder ao Brasil o status de aliado prioritário extra-OTAN (em inglês, *Major Non-NATO Ally* – MNNA)⁴.

A posição negociadora do Brasil para as tratativas que resultaram no texto do AST 2019 refletiram a estreita coordenação entre diversos órgãos do Poder Executivo entre si e com o Poder Legislativo. Essa interação possibilitou construir instrumento que, ao mesmo tempo, respeita a soberania do Brasil e viabiliza seu ingresso no circuito comercial de lançamentos espaciais, com a consequente projeção estratégica global e tecnológica para o país.

Na esfera tecnológica, o AST é passo essencial para o ingresso do Brasil no seleto clube de países com *know-how* espacial de ponta, tendo em conta o fato de que todos os lançamentos de satélites comerciais são amparados por acordos de salvaguardas tecnológicas. A ausência desse instrumento com os EUA reduzia drasticamente a possibilidade de emprego do Centro Espacial de Alcântara apenas aos lançamentos realizados sem tecnologia estadunidense, inviabilizando ganhos de escala operacionais, com elevação de custos e acesso limitado a experiências de ponta no setor. Ao destravar e abrir a outros parceiros mundiais a utilização do CEA para as operações

4 Formalizada em 31/07/2019, a designação de MNNA é conferida a número restrito de países, considerados de interesse estratégico para os EUA, e torna-os elegíveis para maiores oportunidades de intercâmbio e assistência militar, compra de material de defesa, treinamentos conjuntos e participação em projetos.

comerciais, o AST permite viabilizar as possibilidades de expansão da política espacial brasileira.

É importante esclarecer que o texto do acordo não dispõe sobre transferência de tecnologia; ao contrário, trata justamente de proteção (salvaguarda) da propriedade intelectual e dos dados tecnológicos estrangeiros. Isso permite aos Estados Unidos, por exemplo, autorizar o lançamento de foguetes e outros objetos espaciais de quaisquer nacionalidades que contenham componentes tecnológicos estadunidenses. Nesse sentido, não é exagero afirmar que o tratado constitui pré-requisito para o pleno acesso do Brasil a esse setor, tendo em mente a estimativa de que 80% da tecnologia utilizada na indústria aeroespacial contém algum elemento elaborado nos EUA.

No campo econômico, como já assinalado, a ausência do AST inviabilizava o uso comercial do CEA e, por conseguinte, comprometia o desenvolvimento do potencial da indústria aeroespacial brasileira. Estima-se que, nas quase duas décadas que transcorreram desde o AST 2000, seguida da suspensão da tramitação e reabertura das negociações até a assinatura do acordo de 2019, o Brasil poderia ter auferido cerca de US\$ 4 bilhões em receitas de lançamentos que não foram feitos, além dos benefícios indiretos no campo do desenvolvimento tecnológico e do turismo. A celebração do acordo abre para o Brasil acesso a importante fatia do crescente mercado global da economia espacial, calculado em cerca de US\$ 380 bilhões (previsão de US\$ 1 trilhão em 2040), com US\$ 5,5 bilhões anuais apenas na área de lançamentos. Há estimativas de que o Brasil possa auferir ganhos anuais de US\$ 3 bilhões, podendo chegar a US\$ 10 bilhões por volta de 2040.

Nesse cenário de expansão do setor aeroespacial, há amplas perspectivas para o emprego de tecnologia espacial para empresas brasileiras, bem como estrangeiras com interesse em investir no país, incluindo *startups*. Áreas de crescimento acelerado do chamado *New Space* abrangem os segmentos de pequenos satélites, incluindo fabricação de sistemas e sua manutenção, nanosatélites e microssatélites (com seus respectivos nano e microlançadores), sensoriamento remoto, meteorologia e consultorias especializadas.

Como toda atividade econômica, o setor espacial propicia efeito multiplicador de geração de empregos de qualidade e mais alta renda, com vasto potencial de desenvolvimento, inclusive na infraestrutura de transportes, comunicações, educação profissionalizante, superior (incluindo

pós-graduação e pesquisa) e turismo. Seu impacto será particularmente positivo na região do norte maranhense, que poderá atrair e formar, no futuro, um *cluster* de empresas e institutos semelhante ao polo aeronáutico de São José dos Campos/SP.

O desenvolvimento de uma cadeia produtiva de alta tecnologia e de valor agregado em torno de atividades de apoio aos lançamentos espaciais atrairá investimentos e estimulará a formação de núcleo de provedores de serviços, gerando recursos derivados dos arrendamentos e ampliando a arrecadação de receitas fiscais. Embora o CEA já conte com infraestrutura operacional, alguns veículos lançadores demandam instalações específicas mais modernas. Empresas interessadas poderão contribuir com novos investimentos e adaptações necessárias para as especificidades dos veículos lançadores e cargas transportadas. Exemplo dessa prática foram as obras feitas – e custeadas – pela empresa SpaceX no NASA Kennedy Space Center, com vistas a viabilizar lançamentos de seu interesse.

O CENTRO DE ALCÂNTARA E O PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO

Já em 1961 era criado, em São José dos Campos, o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais, subordinada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), posteriormente transformado em Comissão Nacional de Atividades Espaciais (1963). No ano seguinte, estabeleceu-se o Grupo de Trabalho de Estudos de Projetos Espaciais, no âmbito da Aeronáutica, com a missão de estabelecer um centro de lançamento de foguetes. No mesmo ano de 1964, Aeronáutica e CNPq firmam convênio para viabilizar o programa espacial. Em 1965, o Sonda I é lançado na Barreira do Inferno (Parnamirim/RN). Nascia uma família de foguetes de sondagem desenvolvidos pelo Centro Técnico de Aeronáutica (CTA). Entre 1969 e 1981, foram lançados 60 veículos dessa categoria.

Desde os anos 1970, o Brasil aspirou a ter domínio completo do ciclo espacial: veículos lançadores, satélites e centros de lançamento. Nessa perspectiva, em 1979, foi criada a Missão Espacial Completa Brasileira, com o objetivo de lançar um satélite nacional utilizando um veículo lançador projetado no Brasil a partir de um novo centro de lançamento melhor localizado e capaz de operar foguetes de maior porte. À Aeronáutica

incumbiriam o centro de lançamento e o veículo, e ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o satélite.

Por sua privilegiada localização geográfica, Alcântara foi escolhida como sede da nova base de lançamento de foguetes. O Centro Espacial de Alcântara, próximo à linha do Equador (2°18'), tem sido considerado o de melhor localização do mundo, com vantagens competitivas, em particular relacionadas ao ângulo de lançamento – 100° de azimute para lançamentos em direção ao mar. Como maior peso e volume utilizado para acondicionamento de combustível reduzem o valor relativo da carga útil a ser transportada, lançamentos de objetos espaciais a partir de Alcântara requerem menos combustível e são economicamente mais rentáveis. A economia de combustível para foguetes é da ordem de 30% em relação, por exemplo, aos lançamentos feitos desde Cabo Canaveral, na Flórida.

Outras vantagens do CEA são estabilidade geológica, regularidade climática, infraestrutura aeroportuária (há pista de pouso de grande porte dentro da própria base, sem passar por zonas urbanas, como no caso de Kourou, na Guiana Francesa), com acessos alternativos marítimo e rodoviário, baixa densidade demográfica e completo conjunto de meios operacionais modernos.

Feita a opção por Alcântara, iniciaram-se os trâmites para regularizar o local e tomar posse do perímetro necessário. Em 1980, decreto do governo do estado do Maranhão desapropriou 52 mil hectares para a implantação do Centro de Alcântara. Em 1982, firma-se um protocolo de cooperação entre o Ministério da Aeronáutica, o governo do estado do Maranhão e a Prefeitura Municipal de Alcântara e se institui o Grupo de Implantação do Centro Espacial.

Em 1982, iniciou-se a elaboração do projeto de relocação das populações da área de segurança do Centro, levando em consideração as reivindicações das populações autóctones.

O Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) foi oficialmente criado em 1983. Seu estabelecimento está inserido no contexto dos objetivos do Programa Espacial Brasileiro, que são dotar o país de centro de lançamento operacional, capacidade de produzir nacionalmente foguetes habilitados a pôr em órbita satélites nacionais e a venda de serviços a outros países (além de lançamento de foguetes e satélites estrangeiros).

Estabeleceu-se módulo rural para atender às peculiaridades do CLA e possibilitar o desenvolvimento socioeconômico da região, inclusive por meio da destinação de área para relocação voluntária dos agricultores. Iniciou-se, paralelamente, projeto de transferência e assentamento de população, com a participação de assistentes sociais, engenheiros, advogados, médicos, enfermeiros, dentistas, psicólogos, técnicos agrícolas e padres. A relocação teve início no mesmo ano da criação do CLA, em 1983, com a implementação de ações para adaptar as comunidades transferidas de seus povoados de origem aos novos distritos agrícolas. Posseiros receberam indenização de benfeitorias e foram reassentados em distritos agrícolas na forma de glebas urbanas e rurais. Foram celebrados convênios com a Caixa Econômica Federal para a abertura de contas para fins de depósito dos benefícios a que fizeram jus os desapropriados.

Tais questões continuam sendo tratadas, atualmente, por grupos técnicos coordenados pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, no âmbito do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, criado em 2018. Em paralelo, a Casa Civil estabeleceu força-tarefa com ministérios e agências envolvidos (Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Ministério da Cidadania, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Encaminhadas as questões de terreno, de relocação de famílias, da construção das principais instalações e do treinamento de pessoal técnico, a fase operacional do CLA foi inaugurada em 1990. O primeiro foguete foi lançado: o Sonda II.

A AEB e o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) foram criados em 1994. Em 1996, cria-se o Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (SINDAE). No mesmo ano, convênio com a Infraero permite o uso comercial do CLA.

O CLA avança o projeto de foguetes da família dos veículos lançadores de satélites (VLS), cujo primeiro protótipo foi lançado em 1997. O segundo protótipo foi lançado em 1999, para colocar em órbita baixa o Saci 2, satélite científico desenvolvido pelo INPE⁵.

5 Após o início exitoso do lançamento, entretanto, problemas de ignição dos estágios posteriores do foguete alteraram a trajetória do vetor, levando à decisão de destruir o conjunto, por questões de segurança.

Em janeiro de 2002, Brasil e Ucrânia assinaram acordo de cooperação para a utilização comercial do foguete Cyclone 4. Em 2006, foi criada a empresa binacional Alcântara Cyclone Space, desconstituída em 2017.

Em 22 de agosto de 2003, ocorreu trágico acidente no Centro de Alcântara. Três dias antes da data do lançamento do terceiro protótipo do VLS, de 21 metros, a ignição do veículo foi acionada de forma antecipada, explodindo a torre e matando 21 profissionais. O relatório final de investigação confirma o “acionamento intempestivo” de um dos quatro motores do VLS provocado por uma pequena peça que acionava o motor. Até hoje não está clara a razão do disparo do detonador. A comissão de investigação descartou as hipóteses de sabotagem e de falha humana; no entanto, apontou falhas e “degradação” das condições de trabalho e segurança.

A tragédia forçou mudanças no CLA, com ênfase nos procedimentos de segurança, e adiou por vários anos o avanço do Programa Espacial Brasileiro. À época, cerca de 50 empresas trabalhavam no projeto VLS, que já desenvolvera elementos como aço de alta resistência para trem de pouso, pás para turbinas de energia eólica, sistemas de navegação de aeronaves e processamento de combustível sólido.

Nos anos seguintes, o projeto VLS passou por importantes revisões técnicas. As atividades de lançamento foram retomadas em 2007. A Aeronáutica desenvolveu nova geração de foguetes nacionais, como os SBAT 70, e, em parceria com a Avibras, a família de foguetes de treinamento Fogtrein.

O Programa Espacial Brasileiro tem buscado alcançar grau crescente de autonomia e nacionalização na produção de componentes e produtos finais. Com o lançamento do satélite geoestacionário SGDC 1 (empresa francesa Thales), desde a base de Kourou, em 2017, as comunicações militares passaram a beneficiar-se de canal próprio (até aquele momento, os canais eram alugados de empresa privada, com fragilidade de segurança de dados militares). O SGDC 2 está previsto para ser lançado em 2022, com maior grau de tecnologia brasileira. Também estão previstos lançamentos de satélites ópticos em 2021 e 2023 – este último, também, com maior tecnologia nacional. Satélites de comunicações táticas e de emprego de radar estão previstos para, respectivamente, 2024 e 2026.

Objetivo adicional é intensificar, nos próximos anos, a preparação e reiniciar o lançamento de veículos lançadores de mísseis (VLMs), atingindo cargas maiores (150 kg, 300 kg) e distâncias mais longas (300 km, 500 km), de baixa inclinação, até chegar a veículos de órbita polar (700 km) e grande capacidade de carga (500 kg), aprimorando tecnologia a ser utilizada nos lançadores de satélites.

O IMPASSE DO ACORDO DE SALVAGUARDAS 2000

O primeiro Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os EUA, firmado em 18 de abril de 2000 (AST 2000), foi objeto de duras críticas nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Ciência e Tecnologia e Informática, e de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. Diversos parlamentares argumentaram que o tratado era desequilibrado, assimétrico em matéria de obrigações, contendo cláusulas que atentariam contra a soberania nacional. As principais objeções foram:

- as chamadas “salvaguardas políticas”, aplicáveis exclusivamente ao Brasil, mediante as quais se proibiam lançamentos contratados junto a países sancionados pelo Conselho de Segurança da ONU e países não signatários do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime*, MTCR, na sigla em inglês);
- proibição do uso de recursos auferidos por lançamentos em Alcântara no desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, em particular na aquisição ou desenvolvimento de veículos lançadores de satélites;
- obrigação, pelo Brasil, de assinar acordos semelhantes com terceiros países com os quais viesse a cooperar em lançamentos;
- criação das chamadas “áreas segregadas”, setores acessíveis apenas a técnicos estadunidenses, com crachás de identificação emitidos exclusivamente pelos EUA;
- proibição de revista e inspeção, pela alfândega brasileira, de *containers* dos EUA;
- ausência de obrigação, por parte dos EUA, de comunicar sobre a existência de material radioativo ou nocivo ao meio ambiente em seus *containers*.

Em agosto de 2001, o parecer inicial elaborado pelo relator da CREDN, deputado Waldir Pires, opina pela rejeição integral do AST 2000. No entender do parlamentar, o acordo, para ser “minimamente aceitável”, deveria ter as seguintes características:

- proteção da tecnologia sensível como responsabilidade, por igual, de ambas as partes;
- as áreas restritas deveriam ser controladas por ambos os governos, e autoridades e técnicos brasileiros deveriam ter liberdade de nelas adentrarem;
- eventuais vetos políticos de lançamentos somente se tornariam efetivos mediante consenso de ambos os países;
- o Brasil deveria ter liberdade de usar o dinheiro provindo do uso do CEA para investir onde desejasse, inclusive no desenvolvimento de veículo lançador;
- a alfândega do Brasil poderia abrir os *containers* enviados para identificar o material transportado para o país;
- o Brasil poderia cooperar com nações que não fossem membros do MTCR na utilização do Centro;
- o acordo deveria contemplar transferência de tecnologia espacial.

O relator concluiu que o ato não possuía tais dispositivos e representava a antítese do princípio da reciprocidade, com dispositivos assimétricos “inspirados na desconfiança”, no “entendimento tácito de que o Brasil não deve desenvolver capacidade tecnológica para construir veículos lançadores de satélites” e, “acima de tudo, no desprezo à soberania da nação brasileira”. Incomodava ao relator e a vários de seus pares dispositivo que conferia ao governo dos EUA a discricionariedade de colocar suas leis, regulamentos e políticas internas acima dos compromissos assumidos no AST e mesmo do direito e das políticas brasileiras. Desejavam os congressistas que a proteção à propriedade intelectual em Alcântara fosse realizada de forma compartilhada entre as autoridades brasileiras e as estadunidenses.

Ao longo dos debates, diversos parlamentares consideraram que o acordo “entregava” áreas do CLA, situado em base militar brasileira, ao exclusivo controle dos EUA, tornando-as inacessíveis a brasileiros; permitia aos representantes dos EUA a realização de inspeções sem quaisquer avisos

prévios ao governo brasileiro, tanto nas áreas restritas quanto nas demais áreas reservadas para lançamento de foguetes; que crachás para adentrar nas áreas restritas seriam emitidos unicamente pelo governo dos EUA; que a alfândega brasileira ficava proibida de inspecionar remessas de material estadunidense, assim como do material que sairia do Centro de volta para os EUA; e que se proibia a cooperação para o desenvolvimento da tecnologia aeroespacial brasileira. Em suma, segundo parlamentares, consagrava-se poder de veto dos EUA sobre o uso do CLA, em base militar brasileira, sob o controle da Aeronáutica brasileira, em solo brasileiro: a impressão era a de que se feria a soberania nacional.

Na avaliação do deputado Waldir Pires, análise comparada de ASTs firmados pelos Estados Unidos com outros países indicava que aqueles não continham cláusulas de salvaguardas semelhantes às constantes no texto firmado com o Brasil.

Após longos e acalorados debates, não se logrou consenso político nem para a rejeição, nem para a aprovação do AST. Nesse contexto, empregou-se parecer anterior da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação que indicava que, se ao Congresso é conferido o direito/dever de aprovar ou rejeitar, *in totum*, texto internacional pactuado pelo Executivo, também lhe é dado o poder de aprová-lo com restrições: *Qui potest maius, potest minus*. Nessa perspectiva, a CREDN terminou por aprovar o AST 2000 com várias ressalvas baseadas no parecer reformulado aditivo do relator e de projeto de decreto legislativo por ele apresentado.

Em seguida, o AST foi examinado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados. Em abril de 2002, o relatório elaborado pelo deputado José Rocha é aprovado, com a introdução de cláusulas interpretativas.

Em paralelo, como já dito, em janeiro de 2002, o Brasil assinaria um acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas com a Ucrânia, cuja tramitação foi consideravelmente mais célere. Em outubro de 2003, o AST Brasil-Ucrânia era aprovado pelo Congresso, embora com cláusulas interpretativas.

Em abril de 2003, o Brasil encaminha *non-paper* aos EUA com os questionamentos apresentados pelo Congresso Nacional e solicita renegociação dos trechos sensíveis apontados pelos parlamentares. Os EUA sinalizam disposição de renegociar alguns daqueles trechos, mas se mostram pouco

receptivos a grande parte da proposta brasileira; entre maio de 2004 e dezembro de 2005, indicam áreas de flexibilidade e elementos não negociáveis no que se refere à proteção da tecnologia estadunidense.

Por ocasião da visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em março de 2011, comunicado conjunto expressou a intenção de iniciar tratativas para um novo acordo. Entretanto, diante do impasse gerado pelas emendas solicitadas pelo Legislativo, em 2012, exposição de motivos interministerial (MRE/MCTIC/MD) solicitou à Presidência da República a retirada do AST 2000 da pauta do Congresso Nacional para promoção de ajustes, renegociação e posterior apresentação. Em 2015, parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados opina pela inconstitucionalidade do acordo.

A retirada do AST 2000 da pauta do Congresso, solicitada pelos ministérios envolvidos em 2012, somente foi realizada em dezembro de 2016. No ano seguinte, seria iniciado novo ciclo negociador bilateral sobre o mesmo objeto, com os aprimoramentos solicitados pelo Legislativo brasileiro e com base em melhor articulação interministerial.

A NEGOCIAÇÃO EXITOSA DO ACORDO DE SALVAGUARDAS 2019

A Embaixada do Brasil em Washington, devidamente instruída pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores (pelo governo em Brasília), em estreita coordenação com os Ministérios da Defesa – sobretudo a Força Aérea Brasileira – e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, retomou as negociações do AST com os Estados Unidos em 2017. As negociações foram impulsionadas pela visita do vice-presidente norte-americano Mike Pence ao Brasil, em junho de 2018, logo após a entrada em vigor, em abril do mesmo ano, do Acordo-Quadro Brasil-EUA sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior. O instrumento, que rege a cooperação espacial em setores como intercâmbio de dados científicos, atividades de pesquisa em astrofísica, ciências planetárias, ciências da terra e atmosféricas, microgravidade e aplicações espaciais e desenvolvimento de instrumental científico, aproximou ainda mais ambos os países, fortalecendo a confiança no esforço negociador do AST. O mesmo efeito foi logrado com a assinatura, em agosto de 2017, do Acordo sobre Consciência Situacional Espacial, celebrado entre o Ministério da Defesa do Brasil e o Comando Estratégico dos EUA, por ocasião da visita do secretário de Estado, James Mattis. Esse acordo

fortalece a parceria em defesa em matéria de segurança espacial. O mesmo se daria por meio da implementação do acordo entre a NASA e a AEB sobre cooperação em matéria de observação e previsão espacial, com vistas ao estudo de fenômenos ionosféricos que levam a disrupções na rede GPS e de sistemas de comunicação.

Além desses instrumentos, Brasil e Estados Unidos já mantinham, desde 2012, mecanismo denominado *Diálogo sobre Segurança Espacial*, por meio do qual ambos os países discutem suas respectivas políticas espaciais e temas como segurança espacial, medidas de transparência e confiança recíprocas e questões de proliferação de armas de destruição em massa. No mesmo âmbito, debatiam-se temas tratados no Comitê para os Usos Pacíficos do Espaço Exterior (COPUOS), como a sustentabilidade em longo prazo das atividades espaciais, a proliferação dos detritos espaciais, a proliferação de pequenos e microsatélites e consciência situacional espacial.

O objetivo ao assinar um novo AST era o mesmo de sua versão firmada em 2000: garantir a operação comercial do Centro Espacial de Alcântara com a utilização de instalações e dos serviços ali prestados, por meio de remuneração com base em contratos comerciais. Tais contratos com empresas podem cobrir eventos específicos, como lançamentos ou empreendimentos de longo prazo, tais como os realizados pela SpaceX no Kennedy Space Center ou pela Soyuz em Kourou.

Ao contrário da impressão gerada durante os debates em torno da tramitação do AST 2000, o AST 2019 não trata de construção ou operação de base estadunidense em Alcântara, nem de entrega administrativa ou controle operacional do Centro, nem de acordo militar ou mesmo de exclusividade de uso pelos Estados Unidos.

A jurisdição plena da área do CEA pertence às autoridades brasileiras, e o controle do Centro será exclusivamente nacional, liderado pelo Ministério da Defesa/Força Aérea Brasileira, com a participação da AEB, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e de outras instituições competentes. O acordo não constitui aluguel do CLA e não há qualquer menção a espaço ou à metragem estipulada no texto, que simplesmente estabelece disciplinas relativas à salvaguarda de tecnologias de propriedade dos EUA e autoriza o Brasil a lançar espaçonaves e veículos lançadores com componentes estadunidenses, garantida a proteção da tecnologia neles embarcados.

Elemento importante da negociação do novo AST era a garantia do acompanhamento, pelas autoridades brasileiras, das operações em território nacional, incluindo os trâmites aduaneiros e o transporte dos equipamentos. Nesse sentido, foi assegurado que as autoridades brasileiras poderão exigir que os itens transportados e acondicionados em contêineres sejam abertos para inspeção, após receberem declaração de seu conteúdo. Além disso, o pessoal estadunidense deverá submeter-se aos controles migratórios e alfandegários de praxe no Brasil.

Outro aprimoramento importante do AST 2019 em relação ao de 2000 refere-se às chamadas “áreas restritas”, nas quais será manipulada a tecnologia estadunidense embarcada nos foguetes e espaçonaves. No novo acordo, tais áreas serão designadas conjuntamente entre o Brasil e os EUA, dentro da absoluta jurisdição territorial nacional. Na mesma linha, a polícia e o corpo de bombeiros brasileiros terão acesso às áreas restritas.

Outra distinção entre o AST 2000 e o AST 2019 é a liberdade, para o caso do instrumento firmado este ano, de desenvolvimento autônomo do Programa Espacial Brasileiro, que poderá aplicar em suas atividades recursos auferidos pelos lançamentos realizados no Centro.

Por outro lado, como se verá abaixo, foram mantidas as chamadas “salvaguardas políticas”, pelas quais o Brasil se comprometia a não contratar lançamentos de foguetes e satélites de países sancionados pelo Conselho de Segurança da ONU e países não signatários do MTCR. Do ponto de vista político, entretanto, é justificável a anuência em relação a esse dispositivo, dado o tradicional respeito pelo Brasil às resoluções do Conselho e suas credenciais em matéria de não proliferação e combate ao terrorismo. Abre-se, entretanto, possibilidade de exclusão desse impedimento (em relação ao MTCR), com base em consultas bilaterais ou caso as partes entrem em acordo sobre lançamentos específicos.

SÍNTESE DO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS 2019

Como típico acordo de proteção de tecnologia, o objetivo do AST 2019 é impedir o acesso ou a transferência não autorizados de tecnologias por ocasião de lançamentos, no Centro de Alcântara, de foguetes, satélites e espaçonaves dos Estados Unidos, Brasil ou de outros países, por meio de

veículos de lançamento estadunidenses ou estrangeiros, e que transportem equipamentos dos EUA ou componentes norte-americanos embutidos.

O tratamento dado às “áreas restritas” e “áreas controladas” (artigo II) foi objeto de intensas discussões, com vistas a corrigir sensibilidades assinaladas na primeira versão do AST 2000. As “áreas restritas” situam-se dentro da jurisdição territorial do Brasil, designadas conjuntamente pelas partes, às quais o governo brasileiro somente permitirá acesso a pessoas autorizadas pelos Estados Unidos responsáveis pelo monitoramento, inspeção e controle do acesso aos veículos de lançamento, espaçonaves, equipamentos e dados técnicos. Por sua vez, as “áreas controladas” são designadas pelo Brasil, nas quais o país permitirá acesso apenas a pessoas autorizadas tanto pelo Brasil quanto Estados Unidos ou outros países envolvidos nas atividades de lançamento, para os mesmos fins.

O artigo III contém os compromissos específicos das partes, em particular as chamadas “cláusulas políticas”, acima já referidas, e que também foram objeto de acirrados debates por ocasião do AST 2000. De conformidade com as obrigações e compromissos assumidos na área de programas de mísseis balísticos com capacidade de transportar armas de destruição em massa que ameacem a paz e a segurança internacionais, o Brasil se compromete, como já assinalado, a não permitir o lançamento, a partir de Alcântara, de espaçonaves ou de veículos estrangeiros de propriedade ou sob controle de países sujeitos a sanções do Conselho de Segurança ou que apoiem o terrorismo. Caso uma das partes notifique a outra sobre dúvida quanto a este último aspecto, serão feitas consultas para buscar solução mutuamente aceitável.

Na mesma linha, o Brasil se obriga a não permitir o ingresso “significativo”, em Alcântara, de equipamentos, tecnologias, mão de obra ou recursos financeiros, oriundos de países que não sejam parceiros (membros) do regime de controle de tecnologia de mísseis (*Missile Technology Control Regime* – MTCR)⁶ e de outros arranjos e acordos internacionais e multilaterais de não proliferação dos quais o Brasil seja parte, exceto se de outro modo acordado.

Nenhum representante brasileiro poderá apropriar-se de equipamentos ou tecnologias importadas para suporte a atividades de lançamento, exceto se especificado de maneira diversa pelos Estados Unidos, ou, naturalmente,

6 A título de exemplo, a China não integra o MTCR.

caso as espaçonaves que pertençam ao Brasil, que deverá, ademais, tomar as medidas necessárias para assegurar que projetos relacionados a atividades de lançamento, ou itens importados para sua utilização não sejam utilizados para outros propósitos, exceto se também acordado diversamente. Se o Brasil vier a firmar acordos juridicamente vinculantes com os outros governos que também tenham como objeto atividades de lançamento, tais acordos deverão ser equivalentes no sentido de assegurar a proteção tecnológica.

O Brasil assegurou a possibilidade de utilização dos recursos financeiros obtidos por intermédio das atividades de lançamento em Alcântara para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do Programa Espacial Brasileiro. Este ponto havia sido alvo de objeção da contraparte estadunidense no AST 2000 e ao longo da negociação do AST 2019, tendo sido flexibilizada essa posição nos meses que antecederam sua assinatura. Por outro lado, o Brasil não poderá usar tais recursos para a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da Categoria I do MTCR⁷.

De sua parte, os Estados Unidos aprovarão licenças de exportação e importação necessárias às atividades de lançamento segundo leis e políticas estadunidenses e os dispositivos do AST. Caberá ao Brasil aprovar tais licenças, em consonância com a legislação e as políticas nacionais.

Como dito acima, o AST especifica os procedimentos de salvaguardas tecnológicas a serem seguidos em todas as fases do transporte e das atividades de lançamento, incluindo o controle de acesso a veículos, espaçonaves, equipamentos, dados técnicos e áreas de Alcântara. O artigo IV detalha as regras de controle para o CEA. Segundo o dispositivo, o Brasil deverá tomar todas as medidas necessárias para impedir o acesso desacompanhado ou não monitorado de pessoas não autorizadas nas áreas estritas, ao mesmo tempo em que garantirá o acesso ao pessoal estadunidense devidamente autorizado a áreas restritas e controladas, cujos limites deverão ser claramente definidos.

De sua parte, o governo dos Estados Unidos exigirá aos licenciados estadunidenses envolvidos em atividades de lançamento no Centro que firmem, em consulta com licenciados brasileiros, um plano de controle de transferência de tecnologia. Além disso, os Estados Unidos buscarão assegurar a continuidade das licenças de exportação com vistas à conclusão das atividades de lançamento. Entretanto, as licenças poderão ser suspensas

7 Sistemas com alcance além de 300 km e capacidade de carga acima de 500 kg.

ou revogadas se os Estados Unidos ou o Brasil concluírem que o AST ou os planos de controle de transferência de tecnologia tenham sido descumpridos. Se isso ocorrer, o Brasil não poderá manifestar oposição e deverá facilitar o rápido retorno aos Estados Unidos, ou a outro local aprovado pelo governo dos EUA, dos veículos, espaçonaves e equipamentos que tenham sido trazidos ao Brasil.

O artigo V dispõe sobre dados técnicos autorizados para divulgação. Segundo o dispositivo, o pessoal técnico estadunidense não está autorizado a prestar assistência a brasileiros no que se refere ao projeto, desenvolvimento, produção, operação, manutenção, modificação, aprimoramento, modernização ou reparo de veículos de lançamento, espaçonaves e/ou equipamentos afins nem a divulgação de qualquer informação referente a tais elementos, a menos que autorizado pelos Estados Unidos. Na mesma linha, o Brasil não deverá repassar e deverá proibir o repasse, por pessoal brasileiro, desses mesmos elementos sem prévia autorização, por escrito, dos Estados Unidos.

Os licenciados estadunidenses devem fornecer aos seus homólogos brasileiros as informações necessárias relacionadas às licenças norte-americanas e/ou à autorização de repasse emitida pelo governo dos Estados Unidos, incluindo informações sobre a natureza sigilosa de itens transferidos. Tais informações deverão ser fornecidas pelos licenciados brasileiros ao governo do Brasil.

Vale destacar a obrigação dos Estados Unidos de assegurar que representantes e/ou licenciados estadunidenses tenham a permissão de fornecer ao governo do Brasil informações relacionadas à presença, em veículos de lançamento, espaçonaves ou equipamentos afins de material radioativo ou substâncias potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, de acordo com as leis, regulamentos e políticas do Brasil. Além disso, os Estados Unidos devem assegurar que representantes e/ou licenciados estadunidenses tenham a permissão de fornecer ao Brasil os parâmetros orbitais básicos e as funções gerais de espaçonaves lançadas no CEA.

Cada parte deverá manusear e salvaguardar quaisquer informações militares classificadas da outra parte, obtidas em consequência de atividades executadas segundo o AST, em conformidade com suas leis e regulamentos e com o Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos Relativo a Medidas de

Segurança para a Proteção de Informações Militares Sigilosas, firmado em 2010.

O artigo VI, relativo aos controles de acesso, constituiu importante item de discussão, no qual os pontos de vista defendidos pelo Brasil foram devidamente considerados na versão final. Segundo ele, nas atividades de lançamento, as partes deverão supervisionar e monitorar a implementação dos planos de controle de transferência de tecnologia, devendo o Brasil permitir e facilitar a supervisão e o monitoramento por parte dos Estados Unidos.

As partes deverão assegurar que apenas pessoas autorizadas pelos Estados Unidos tenham acesso aos veículos de lançamento, espaçonaves, equipamentos afins e/ou dados técnicos localizados nas áreas controladas, restritas ou em outros locais, durante transporte de equipamentos, componentes, construção, instalação, montagem, desmontagem, teste, finalização, preparativos de lançamento, lançamento e retorno dos equipamentos e/ou dados aos Estados Unidos ou a outro local por eles aprovado.

O Brasil deverá permitir que funcionários dos EUA tenham livre acesso, a qualquer tempo, para inspecionar, nas áreas controladas, restritas ou em outros locais, veículos de lançamento, espaçonaves, equipamentos afins e/ou dados técnicos fornecidos por licenciados estadunidenses a representantes brasileiros. Os Estados Unidos notificarão, com a antecedência necessária, representantes brasileiros sobre tais inspeções ou verificações, mas há possibilidade de inspeções ou verificações sem aviso prévio.

O governo dos Estados Unidos e licenciados estadunidenses autorizados terão direito de inspecionar e/ou monitorar, inclusive eletronicamente, por meio de sistema de circuitos fechados de televisão e/ou por outros equipamentos as áreas restritas e/ou controladas. As especificações técnicas de monitoramento eletrônico serão coordenadas com o lado brasileiro. Pessoal dos EUA poderá acompanhar veículos e espaçonaves ao longo do trajeto até a plataforma de lançamento. O Brasil deverá notificar os EUA sobre quaisquer operações que possam criar conflito entre controles de acesso e requisitos de monitoramento.

Os participantes dos EUA são obrigados, exceto em circunstâncias excepcionais, a notificar o Brasil no momento em que sejam autorizados a acessar as áreas restritas. Caso o Brasil tenha restrição à pessoa indicada

na notificação, deverá indicar ao lado estadunidense a fim de que as partes entrem em consultas para chegar a um acordo.

Tema sensível nas discussões do acordo foi a distribuição de crachás para acesso às áreas. No texto pactuado, os representantes brasileiros deverão portar crachás de identificação durante a execução de funções relacionadas a atividades de lançamento. O acesso às áreas restritas será controlado pelos Estados Unidos por meio de crachás a serem elaborados em consulta com o governo brasileiro.

Órgãos de polícia e de prestação de socorro emergencial do Brasil, como polícias e o corpo de bombeiros, poderão acessar as áreas restritas, caso necessário. As partes deverão seguir arranjos firmados para esses casos, o que já foi feito por meio da assinatura de termo de “Orientação Operacional Relacionada a Órgãos de Polícia e de Prestação de Socorro Emergencial” entre os governos do Brasil e dos EUA e relativo ao AST. Segundo o texto da “Orientação Operacional”, agentes poderão ter acesso às áreas restritas, caso necessário, com o objetivo de cumprir funções de polícia e de prestação de socorro emergencial. As equipes serão acompanhadas por pessoal técnico estadunidense, exceto por impossibilidade devido a circunstâncias excepcionais, e deverão estar instruídas sobre as exigências relativas à proteção de componentes ou destroços, além de tomar todas as medidas para salvaguardar a tecnologia estadunidense de divulgação não autorizada. Caso os órgãos de polícia e de socorro emergencial fotografem ou apreendam tecnologia, deverão armazenar de maneira segura e controlar o acesso e a divulgação dessas informações, bem como oferecerão aos Estados Unidos cópias das fotografias, descrições e informações sobre os métodos de armazenamento e controle de acesso. Ao concluírem as investigações e procedimentos legais, os órgãos devolverão ou destruirão tais itens. Por outro lado, se o material tiver de ser retido por exigência de leis brasileiras e puderem estar sujeitas a solicitações de divulgação ao domínio público, os órgãos usarão argumentos legais aplicáveis para impedir a divulgação de tais itens.

O acesso a áreas, instalações e locais do Centro de Alcântara que não estejam situados nas áreas restritas será controlado pelo governo brasileiro.

Outro tema central diz respeito aos procedimentos alfandegários, discurrido no artigo VII. Segundo o dispositivo, caso requisitado pelo Brasil, veículos de lançamento, espaçonaves, equipamentos afins e/ou dados técnicos

transportados para ou a partir do território brasileiro e acondicionados em contêineres lacrados poderão ser abertos para inspeção, por funcionários estadunidense, na presença de autoridades do Brasil. Tais autoridades deverão receber do governo dos Estados Unidos ou de um licenciado estadunidense declaração por escrito sobre o conteúdo dos contêineres lacrados. Entretanto, não são autorizados exame técnico, registro visual ou duplicação do conteúdo. O governo dos Estados Unidos exigirá dos licenciados estadunidenses garantias por escrito de que os contêineres não contêm carga ou equipamento não relacionado a atividades de lançamento. O pessoal dos EUA deverá submeter-se ao controle de imigração e alfândega no Brasil.

Quanto aos preparativos de lançamento, pessoal brasileiro poderá participar do descarregamento de veículos que transportem veículos de lançamento, espaçonaves, equipamentos afins e/ou dados técnicos, bem como da entrega de contêineres nas áreas restritas e controladas, sob a supervisão de pessoal estadunidense. Por outro lado, o Brasil se obriga a não permitir a pessoal brasileiro o acesso àquelas áreas, enquanto aqueles elementos estiverem sendo montados, instalados, testados, preparados e/ou integrados, exceto se acompanhados por pessoal estadunidense ou autorizado pelos Estados Unidos. O pessoal técnico dos EUA terá permissão para abastecer com propelentes os veículos de lançamento e espaçonaves, bem como testá-los.

No que tange aos procedimentos pós-lançamento, somente pessoal técnico estadunidense poderá desmontar os equipamentos. Estes, em conjunto com os dados técnicos, deverão retornar a locais específicos, embarcados em veículos aprovados pelo governo dos Estados Unidos, acompanhados, durante seu transporte por pessoal técnico estadunidense. Equipamentos afins e outros itens sujeitos ao controle de exportação dos Estados Unidos que permaneçam no Brasil, não mais vinculados a atividades de lançamento, deverão ser destruídos no local ou retirados por pessoal estadunidense, a menos que diversamente acordado pelas partes.

O AST também discorre sobre atraso, cancelamento ou falhas de lançamento. Na eventualidade de atraso ou cancelamento, pessoal estadunidense continuará monitorando o acesso aos veículos, espaçonaves, equipamentos afins e/ou dados técnicos, sobretudo se já estiverem integrados ou na rota de transporte da plataforma de lançamento até as áreas restritas e controladas (se necessário, para desmontagem, reparação e reintegração).

Em caso de cancelamento, aguardarão o retorno aos Estados Unidos ou a outro local aprovado pelo governo dos EUA.

Já na hipótese de falha de lançamento, o Brasil permitirá que pessoal dos EUA auxilie na busca e na recuperação de todos e quaisquer componentes e destroços em locais sujeitos à jurisdição ou controle brasileiro. O Brasil deverá assegurar que equipes de busca e emergência dos Estados Unidos tenham acesso a tais locais. Se houver razão para acreditar que a busca e a recuperação de componentes e destroços afetarão interesses de um terceiro Estado, as partes imediatamente entrarão em consultas com o governo daquele Estado com o objetivo de coordenar procedimentos para realizar as operações de busca, sem prejuízo dos direitos e obrigações internacionais, inclusive à luz do Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico, de 1968.

Está prevista uma “área de recuperação de destroços” para o armazenamento de veículos de lançamento, espaçonaves e/ou equipamentos afins no Centro de Alcântara ou em outra localidade acordada. O acesso a essa área será controlado da mesma forma que uma área restrita. Todos os componentes e destroços identificados e recuperados por brasileiros deverão ser restituídos diretamente ao lado estadunidense sem serem estudados ou fotografados, exceto se acordado de outra maneira, sobretudo se necessário para a saúde, a segurança pública e a preservação do meio ambiente. O lado brasileiro somente poderá realizar qualquer estudo ou registro fotográfico se acordado, acompanhado e monitorado por estadunidenses autorizados, e deverá evitar a divulgação das informações coletadas.

Os Estados Unidos e o Brasil autorizarão os licenciados a fornecer, na medida em que os interesses nacionais de segurança e de política externa o permitam, as informações necessárias para determinar a causa da falha de lançamento.

CONCLUSÃO

Como visto, o governo brasileiro lançou os primórdios do programa espacial no início da década de 1960 e tem-se empenhado, desde os anos 1970, em promover a autonomia do setor espacial, com o domínio completo do ciclo, que abrange veículos lançadores, satélites e centros de lançamento. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas dará impulso decisivo ao Programa

Espacial Brasileiro, ao garantir a possibilidade de sem aproveitamento comercial em escala do Centro de Alcântara, integrando o Brasil no seleto circuito dos países com o domínio completo do ciclo espacial e dos benefícios econômicos e tecnológicos que advirão.

Com a troca simultânea dos respectivos instrumentos de ratificação na data de 16 de dezembro de 2019, o AST foi ratificado pelas duas partes e entrou em vigor internacional. O passo seguinte, para vigência plena no ordenamento jurídico brasileiro, foi a publicação do decreto presidencial: o Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020, promulgou o Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019.

Com a promulgação do AST com os EUA, o Brasil deve debruçar-se sobre as demais questões que envolvem o setor espacial, tais como: elaboração do plano de operações comerciais do Centro Espacial de Alcântara, a cargo da AEB/MCTIC e do Ministério da Defesa; formação de profissionais capacitados no setor espacial; adequada previsão orçamentária; melhoria da infraestrutura da região no entorno do CEA; incentivo ao empreendedorismo e desenvolvimento socioeconômico para a população da região, em particular os quilombolas, com escolas de ensino básico e profissionalizantes, hotéis e segmentos da cadeia produtiva do setor espacial.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

A título de síntese informativa, vale conhecer a cartilha *Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos*, elaborada pelo MCTIC, que pode ser acessada em: <<https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/publicacao/arquivos/Entenda-o-AST.pdf>>.

O DESCUMPRIMENTO DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: A TÊNUE FRONTEIRA ENTRE O DIREITO BRASILEIRO E O DIREITO INTERNACIONAL

Felipe Ferreira Marques*

Philippe Carvalho Raposo**

RESUMO

Este artigo busca resposta para a seguinte pergunta: em quais hipóteses o direito brasileiro poderia obstar o cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)? Serão analisadas três hipóteses: a negativa do Poder Judiciário nos casos de indisponibilidade de bens determinada por resolução do CSNU, com base nos direitos de ampla defesa e contraditório do acusado; a rejeição parlamentar ao envio de tropas para operações de manutenção da paz das Nações Unidas; e a declaração de inconstitucionalidade do decreto executivo que internaliza resolução do CSNU. Nesses casos, o direito brasileiro hipoteticamente obstaria o cumprimento de resoluções do CSNU, a despeito das possíveis implicações políticas e jurídicas, nos âmbitos interno e internacional, decorrentes do eventual descumprimento.

Palavras-chave: resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança da ONU, direito interno e direito internacional, indisponibilidade de bens e valores.

* Diplomata (terceiro-secretário), atualmente trabalha na Divisão de Controle Imigratório. Graduado em relações internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

** Diplomata (terceiro-secretário), atualmente trabalha na Divisão de Produtos de Defesa (DIPROD). Professor voluntário no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em história, política e bens culturais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO DO TEMA

O Brasil é membro originário da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo tratado constitutivo foi promulgado no direito brasileiro pelo Decreto nº 19.841/45. De acordo com o artigo 25 da Carta da ONU, países-membros se comprometem a cumprir as decisões do Conselho de Segurança, cujos efeitos são juridicamente vinculantes.

A despeito da obrigatoriedade do cumprimento das resoluções do CSNU, este artigo analisará três hipóteses em que o direito brasileiro poderia eventualmente obstar o cumprimento das resoluções, a partir de uma perspectiva soberanista.

Na prática, ocorreria uma antinomia entre direito internacional e direito interno, a despeito das possíveis consequências jurídicas e políticas decorrentes.

Este artigo não tem o propósito de argumentar em prol do descumprimento de resoluções do CSNU. Busca-se, apenas, refletir sobre possíveis desafios entre o direito brasileiro e o direito internacional e fomentar o debate acadêmico sobre o assunto.

RESOLUÇÕES DO CSNU E INTERNACIONALIZAÇÃO NO DIREITO INTERNO

O PODER NORMATIVO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

De acordo com o artigo 24 (1) da Carta, o CSNU possui responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacional, agindo, quando for o caso, em nome de todos os membros da ONU. A manifestação do CSNU no plano jurídico ocorre por meio das resoluções, as quais, uma vez aprovadas pelo rito do artigo 27 (3), devem ser obrigatoriamente cumpridas pelos Estados-membros da ONU, nos termos do artigo 25.

A obrigatoriedade de cumprimento das resoluções do CSNU foi abordada pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), em contexto de violação da Resolução nº 276/1970 pela África do Sul. A CIJ firmou entendimento no sentido de que o efeito obrigatório das resoluções deve ser aferido caso a caso, a partir dos seguintes critérios: a linguagem utilizada na resolução;

as discussões que resultaram na resolução; os dispositivos legais citados; e as demais circunstâncias que possam auxiliar na sua interpretação.

A esse respeito, *in verbis*:

[...] the language of a resolution of the Security Council should be carefully analysed before a conclusion can be made as to its binding effect. In view of the nature of the powers under article 25, the question whether they have in fact been exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist determining the legal consequences of the resolution of the Security Council. (ICJ, 1971).

Com efeito, resoluções do CSNU que determinam a implementação de medidas executórias pelos governos são de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros, tendo em vista a linguagem impositiva utilizada nessas resoluções, os dispositivos legais normalmente citados (artigos 25, 48 e 49 da Carta), além das circunstâncias concretas.

INTERNALIZAÇÃO DAS RESOLUÇÕES DO CSNU NO DIREITO BRASILEIRO

Em tese, existem três correntes que explicam a internalização dos atos emanados pelas organizações internacionais (OIs) no direito brasileiro: primeiramente, há a tese da “autorização legislativa implícita”, que defende a internalização de decisões de OIs sem necessidade de aprovação parlamentar; em seguida, há a tese da assimilação de decisões das OIs como “acordos em forma simplificada”, que, igualmente, defende a dispensa de aprovação parlamentar para que o ato internacional seja internalizado; por fim, há a tese da assimilação de decisões das OIs como tratados, segundo a qual os atos emanados por OIs devem ser submetidos ao crivo do Congresso Nacional (BENJAMIN, 2014).

No direito brasileiro, não há regulamentação legal específica sobre o trâmite de internalização das resoluções do CSNU. Na prática, resoluções do CSNU são internalizadas por meio de decreto executivo, editado com base no artigo 84, incisos IV e VII da Constituição Federal, sem a necessidade de aprovação parlamentar. Aplica-se a tese da “autorização legislativa implícita” para a internalização de resoluções do CSNU no direito brasileiro. De acordo com essa corrente, as decisões emanadas por OIs podem ser internalizadas via

decreto executivo sem a necessidade de aprovação parlamentar, uma vez que o Congresso Nacional, quando aprovou a Carta da ONU, teria concordado com o processo decisório dos órgãos da ONU e as espécies normativas da organização, nos termos estabelecidos pelo tratado constitutivo.

De acordo com essa tese, as resoluções do CSNU são atos de implementação de um tratado anterior, qual seja a própria Carta da ONU. Ao se aprovar a Carta da ONU, o Congresso Nacional brasileiro teria autorizado o Poder Executivo, implicitamente, a dar cumprimento às obrigações emanadas do tratado, o que inclui as resoluções normativas do CSNU, à luz do artigo 25 da Carta. Assim, as resoluções do CSNU não precisariam ser aprovadas pelo Congresso Nacional, que teria aprovado *in antecessum* o processo decisório regulamentado na Carta da ONU.

Ironicamente, a Carta da ONU foi internalizada no direito brasileiro, em 1945, sem a aprovação do Congresso Nacional, o que poucos sabem. Quando a Carta da ONU foi assinada, ratificada e internalizada, o então presidente da República, Getúlio Vargas, fez uso do artigo 180 da Constituição Federal de 1937, que previa a possibilidade de o chefe do Poder Executivo expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União, enquanto não viesse a se reunir o Congresso Nacional¹, que estava fechado na época. Nesse sentido, a aprovação da Carta da ONU não foi exatamente uma aprovação parlamentar, mas uma aprovação executiva no exercício das funções típicas do Poder Legislativo, o que resultou na edição do Decreto-Lei nº 7.935/1945, assinado por Getúlio Vargas, substituindo eventual decreto legislativo. Na sequência, a Carta da ONU foi promulgada pelo Decreto Executivo nº 19.841/1945. Portanto, no Brasil, nunca houve aprovação parlamentar da Carta da ONU, visto que o próprio chefe do Executivo exerceu tal função no exercício interino das funções parlamentares.

A ausência de aprovação parlamentar da Carta da ONU não desqualifica, necessariamente, a aplicação da tese da “autorização legislativa implícita” para justificar a internalização das resoluções do CSNU no direito brasileiro sem a necessidade de aprovação parlamentar, uma vez que as disposições constitucionais foram devidamente cumpridas, naquela época, pelo então presidente Getúlio Vargas. Não obstante, a tese da “autorização legislativa

1 Artigo 180 (CF/1937) – “Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.”

implícita” não está isenta de críticas, na medida em que as amplas competências *ratione materiae* do CSNU tornam inviável qualquer previsão do alcance e dos impactos que resoluções futuras poderão provocar no direito brasileiro.

Vale mencionar que, em regra, as resoluções do CSNU não têm efeito direto ou aplicabilidade imediata no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser internalizadas via decreto executivo para surtir os efeitos jurídicos desejados. Em 2019, todavia, com a promulgação da Lei nº 13.810/2019, pelo presidente Jair Bolsonaro, foi instituída uma exceção a essa regra: resoluções sancionatórias do CSNU passam a ter executividade imediata no direito brasileiro (art. 6º), uma novidade no que diz respeito à abertura do direito brasileiro ao direito internacional. A Lei nº 13.810/2019 será abordada adiante.

Feitas essas explicações iniciais, vejamos quais são as três hipóteses nas quais o direito brasileiro hipoteticamente obstaria o cumprimento de resoluções do CSNU.

HIPÓTESES DE DESCUMPRIMENTO DE RESOLUÇÕES DO CSNU

Passamos à pergunta de pesquisa: em quais hipóteses o direito brasileiro obstaria o cumprimento de resoluções do CSNU? São três as hipóteses a serem analisadas.

RESOLUÇÕES QUE DETERMINAM A INDISPONIBILIDADE DE BENS

O CSNU pode aplicar sanções direcionadas a pessoas físicas e/ou jurídicas por meio de resoluções. Dentre as sanções possíveis, destacamos a de tornar indisponível o patrimônio das pessoas que financiem ou participem de atividades terroristas, de modo a coibir ou dificultar a prática dessas atividades. Caso o CSNU decida aplicar sanções, o bloqueio de bens deve ser implementado pelos governos soberanos.

Até junho de 2019, o congelamento de bens no território brasileiro, por força de resolução do CSNU, dependia necessariamente de decisão judicial, nos termos da Lei nº 13.170/2015, que disciplinava o tema. A legislação previa que, após a promulgação do decreto executivo internalizando a resolução do CSNU, cabia à Advocacia-Geral da União (AGU) propor, no prazo de 24 horas, a ação de indisponibilidade de bens perante a Justiça Federal, a quem competia decidir sobre a indisponibilidade de bens. Com

base naquela lei, resoluções sancionatórias do CSNU não poderiam ser executadas imediatamente pelo Banco Central ou demais autoridades, uma vez que a judicialização do caso era requisito obrigatório para se dar cumprimento à decisão do CSNU, de modo a se garantir o devido processo legal ao acusado. De acordo com o artigo 8º daquela lei, seria decretado o perdimento definitivo dos bens, valores e direitos apenas com base em sentença judicial transitada em julgado, respeitada a ampla defesa do acusado.

Sob essa ótica, vislumbrava-se risco de descumprimento da resolução do CSNU, na medida em que, como em qualquer processo judicial, o pedido de indisponibilidade formulado pela AGU poderia ser julgado improcedente pela justiça federal. Com isso, os efeitos da resolução do CSNU seriam obstados, tornando-se juridicamente ineficaz.

Ocorre que, em março de 2019, foi promulgada a Lei nº 13.810/2019, resultante dos projetos de lei nº 10.431/18 (Câmara dos Deputados) e nº 703/19 (Senado Federal), que revogou *in totum* a Lei nº 13.170/2015 (art. 35 da Lei nº 13.810/2019). De acordo com a nova lei, vigente a partir de junho de 2019, todas as sanções impostas por meio de resoluções do CSNU, incluindo aquelas sobre indisponibilidade de ativos de pessoas, devem ser cumpridas de imediato, ficando dispensados quaisquer atos de internalização para serem executadas pelas autoridades competentes. A esse respeito, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o *cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades*, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. [...] Art. 6º *As resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas [...] são dotadas de EXECUTORIEDADE IMEDIATA na República Federativa do Brasil.* (Itálico nosso).

A Lei nº 13.810/2019 inovou ao conferir executoriedade imediata às resoluções sancionatórias do CSNU, sem a necessidade de decreto executivo internalizando a resolução ou de ajuizamento de ação judicial pela AGU, requisito antes previsto na Lei nº 13.170/2015, agora revogada. No atual modelo, as resoluções sancionatórias serão publicadas no Diário Oficial da União pelo Ministério das Relações Exteriores, para fins de publicidade, sem

prejuízo da obrigação de cumprimento imediato. A lei nova visa a pôr fim às inconsistências jurídicas e procedimentais que comprometiam a agilidade no processo de bloqueio de ativos ligados a pessoas acusadas de terrorismo.

A exposição de motivos dos projetos de lei que resultaram na Lei nº 13.810/2019 faz alusão às recomendações expressas do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF), no tocante à necessidade de adequação dos procedimentos brasileiros de execução das resoluções do CSNU. Tais recomendações do GAFI destacavam a necessidade de os Estados criarem instrumentos internos para bloquear, sem demora, recursos de propriedade de pessoas ou entidades designadas pelo CSNU como partícipes de atividades terroristas. As exigências foram parcialmente cumpridas com a edição da Lei nº 13.810/2019 que, ao eliminar o requisito de ajuizamento de ação judicial, adequou o direito brasileiro às diretrizes internacionais.

Contudo, surge uma dúvida: na hipótese de decretação de indisponibilidade de bens, o cumprimento imediato da resolução do CSNU, sem a possibilidade de o acusado se defender da incriminação, não violaria o artigo 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal? Tais dispositivos proíbem qualquer privação de bens individuais sem o devido processo legal, bem como asseguram aos acusados as garantias do contraditório e ampla defesa, com vistas a se reduzir o risco de execução de medidas de privação equivocadas, injustas ou, no limite, manifestamente ilegais.

A exposição de motivos do Projeto de Lei nº 10.431/2018 faz a seguinte referência:

Importa salientar que a proposta ora apresentada não representa risco de qualquer desrespeito aos direitos fundamentais das pessoas eventualmente atingidas por tais medidas, tendo em vista que a via do controle judicial estará sempre aberta ao interessado, de acordo com a garantia constitucional prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Nem se olvide, ainda, que o ordenamento jurídico nacional prevê outras medidas de constrição administrativa cautelar de bens, cuja constitucionalidade já foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade. (Itálico nosso).

A exposição de motivos é muito clara ao afirmar que “a via do controle judicial estará sempre aberta ao interessado, de acordo com a garantia constitucional prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal”.

Ainda que o cumprimento das resoluções do CSNU seja imediato, nada impede que o acusado impetre um mandado de segurança preventivo perante a Justiça Federal requerendo, liminarmente, a suspensão do cumprimento da resolução para proteger seu direito líquido e certo de apresentar defesa, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal. O acesso ao Poder Judiciário é direito fundamental do cidadão, que poderá exercê-lo para prevenir que seus bens sejam declarados indisponíveis sem o exercício do direito de defesa. A depender da convicção do juiz responsável pelo caso, o cumprimento da resolução do CSNU seria, no mínimo, protelado por decisão liminar a fim de que o acusado possa apresentar defesa. No que se refere ao mérito do processo, poderá ocorrer a procedência do pedido formulado pelo acusado, seja por comprovar que não financia ou participa de atividades terroristas, seja por insuficiência de provas quanto aos fatos motivadores da sanção; ou, ainda, por quaisquer razões de natureza processual que levem à inaplicabilidade da resolução. Nessas hipóteses, mesmo com a Lei nº 13.810/2019 em pleno vigor, o Poder Judiciário poderia eventualmente obstar o cumprimento de uma resolução sancionatória do CSNU, tendo como fundamentos os referidos dispositivos constitucionais. Trata-se da primeira hipótese de descumprimento de resolução do CSNU aventada neste artigo.

RESOLUÇÕES SOBRE ENVIO DE MILITARES PARA OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

O artigo 43 (1) da Carta da ONU prevê que os Estados-membros da ONU, para contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar forças armadas ao CSNU, o que pode ocorrer sempre que o CSNU aprovar a criação ou a extensão de operações de manutenção de paz. Embora a Carta da ONU apresente lacunas sobre o tema, a prática do CSNU tem sido criar essas operações de manutenção de paz por meio de resoluções.

Em regra, as resoluções do CSNU não precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional, com base na tese da “autorização legislativa implícita”, acima explicada. Há, porém, uma exceção a essa regra. Nos termos da

Lei nº 2.953/56, que fixa normas para a remessa de tropas brasileiras para o exterior, as resoluções do CSNU que versem sobre o envio de militares para operações de manutenção da paz devem, necessariamente, ser aprovadas pelo Congresso Nacional, por meio de um decreto legislativo, como requisito obrigatório para o envio de militares brasileiros.

A esse respeito, *in verbis*:

Art. 1º *A remessa de força armada, terrestre, naval ou aérea para fora do território nacional, sem declaração de guerra e em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil como membro de organizações internacionais ou em virtude de tratados, convenções, acordos, resoluções de consulta, planos de defesa, ou quaisquer outros entendimentos diplomáticos ou militares, só será feita, nos termos da Constituição, com autorização do Congresso Nacional.* (Itálico nosso).

A título de exemplo, destacamos o Decreto Legislativo nº 207, de maio de 2004, que autorizou o envio de 1.200 militares brasileiros para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), que teve início naquele mesmo ano.

A esse respeito, *in verbis*: “Art. 1º - *Fica autorizado o envio de contingente de 1.200 militares brasileiros para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)[...]*” (Itálico nosso).

Esse decreto legislativo autorizou o governo brasileiro a enviar 1.200 militares à MINUSTAH, missão que havia sido criada pela Resolução nº 1542, de 2004, *in verbis*:

“The Security Council [...] Decides to establish the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), [...] for an initial period of six months, with the intention to renew for further periods [...] including advisers and formed units and a military component to include up to 6,700 troops of all ranks [...]” (Grifo nosso).

Trata-se de uma situação excepcional de envio das forças armadas brasileiras para o exterior que, por determinação legal, pressupõe prévia autorização parlamentar.

Embora as missões de paz sejam criadas por meio de resolução do CSNU, bem como considerando que, sob a ótica do direito brasileiro, a decisão quanto ao envio de militares para essas missões caiba ao chefe do

Poder Executivo, compete ao Congresso Nacional autorizar, ou não, o envio das tropas para o exterior, nos termos previstos pela Lei nº 2.953/56, sendo certo que a rejeição parlamentar é uma hipótese possível, tendo como pressuposto o princípio da independência entre os poderes. Com efeito, para que haja o envio de tropas brasileiras ao exterior, é necessária uma conjugação de vontades homogêneas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, de modo que a ausência de vontade política de um desses poderes inviabiliza o envio de militares para o exterior.

Dessa forma, uma segunda hipótese de descumprimento de resolução do CSNU seria a rejeição parlamentar para envio de tropas militares brasileiras para operações de manutenção de paz da ONU, com base na Lei nº 2.953/56. Nesse caso, as implicações seriam mais de ordem política do que propriamente jurídica, uma vez que as resoluções do CSNU não determinam a quantidade específica de militares a serem enviados por cada país. Ainda assim, uma eventual rejeição parlamentar implicaria em descumprimento da resolução.

DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO EXECUTIVO

O decreto executivo é o ato administrativo pelo qual o presidente da República promulga resoluções do CSNU no ordenamento jurídico brasileiro, ressalvadas aquelas resoluções sancionatórias que, nos termos da Lei nº 13.810/2019, têm executoriedade imediata, dispensando a edição do decreto. Façamos uma análise da primeira categoria de resoluções, que necessitam ser internalizadas via decreto executivo.

Em tese, dada a natureza jurídica de ato normativo secundário dos decretos do Poder Executivo, os mesmos não poderiam ser objeto de controle de constitucionalidade abstrato no Supremo Tribunal Federal (STF). De acordo com a jurisprudência do STF, apenas atos normativos primários expõem-se ao controle abstrato de constitucionalidade (STF, ADI 4095 AGR).

Excepcionalmente, o STF vem admitindo que decretos autônomos introduzindo novidade normativa no ordenamento sejam objeto de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. Nos casos de decreto executivo que promulga resolução do CSNU, aventa-se a possibilidade jurídica de controle abstrato de constitucionalidade do teor da resolução. Nesse sentido, *in verbis*:

EMENTA: Impugnação de resolução do Poder Executivo estadual. Ato normativo autônomo. Conteúdo de lei ordinária em sentido material. Admissibilidade do pedido de controle abstrato. Precedentes. *Pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica.* (BRASIL, ADI 3.731-MC, *itálico nosso*).

No mesmo sentido:

EMENTA: Inconstitucionalidade. Impugnação de *decreto autônomo*, que institui benefícios fiscais. *Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa.* Precedentes. *Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, [...] ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.* (BRASIL, ADI 3.664, *itálico nosso*).

Logo, seria hipoteticamente possível que o STF declare, nos autos de uma ação judicial de controle abstrato, a inconstitucionalidade do decreto executivo que promulga uma resolução do CSNU, para além da mais ampla possibilidade de controle difuso e incidental de constitucionalidade do decreto executivo, que poderia ser feito não apenas pelo STF, no caso concreto, mas também pela Justiça Federal.

Como se sabe, norma inconstitucional é norma inválida e, por isso, não pode surtir efeitos jurídicos. A declaração judicial de inconstitucionalidade do decreto executivo resultaria na anulação dos seus efeitos jurídicos e no próprio descumprimento da resolução do CSNU. Essa é uma terceira hipótese de descumprimento aqui aventada. O “caso Kadi”, julgado em 2008 pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), é referência para essa discussão. O caso diz respeito a uma ação judicial impetrada pelo cidadão saudita Yassin Kadi, que alegou ter seu nome incluído de forma indevida numa lista de pessoas sancionadas por meio de resolução do CSNU, que havia determinado o congelamento de ativos de pessoas ligadas à Al-Qaeda. Ao considerar que o regulamento da União Europeia que internalizou a resolução do CSNU violou garantias do devido processo legal, o TJUE controlou a legalidade desse ato normativo, tornando sem efeito a resolução do CSNU (CANÇADO TRINDADE, 2012, p. 173). Embora o TJUE não tenha competência legal para fazer controle de legalidade das resoluções do CSNU, diretamente, foi juridicamente possível controlar a legalidade do ato

normativo que internalizou a resolução do CSNU no direito comunitário europeu. Por analogia, não obstante as diferenças institucionais, seria como se o judiciário brasileiro fizesse controle de constitucionalidade (ou de legalidade) do decreto executivo que internaliza a resolução do CSNU, o que, como vimos, seria uma hipótese juridicamente possível no Brasil. Em tese, seria possível a revisão judicial do decreto executivo, particularmente quando houver alguma desconformidade material da resolução do CSNU em relação à legislação ordinária, supralegal ou constitucional no direito brasileiro. Nessas hipóteses, o controle judicial recairia sobre o decreto executivo, e não sobre a resolução do CSNU propriamente dita, embora, na prática, essa última viria a ser diretamente afetada.

Na eventualidade de uma anulação judicial do decreto executivo, a resolução do CSNU seria descumprida, o que vem a ser a terceira hipótese de descumprimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou resposta para a seguinte pergunta: em quais hipóteses o direito brasileiro obstaria o cumprimento de resoluções do CSNU? Três hipóteses foram aqui aventadas: a judicialização de resoluções sancionatórias, a exemplo das que determinam a indisponibilidade de bens; a rejeição parlamentar ao envio de tropas militares para as operações de manutenção da paz; e a eventual declaração de inconstitucionalidade do decreto executivo que internaliza a resolução do CSNU no direito brasileiro.

Outras hipóteses poderiam ser aventadas, como a de descumprimento voluntário por interesse do governo; ou, ainda, eventual morosidade no funcionamento da máquina pública que viesse a colocar em risco o cumprimento da resolução; entre outros casos. Em quaisquer dessas hipóteses, o descumprimento de uma resolução do CSNU ensejaria possíveis prejuízos para o Estado, em ambas as esferas política e jurídica, na medida em que diversas violações do direito internacional se manifestariam simultaneamente, tais como: a resolução do CSNU em questão; o artigo 25 da Carta da ONU; o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados²; o princípio do *pacta sunt servanda*. Possivelmente, o Estado violador de resoluções do

2 Artigo 27 CVDI/69 – “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.”

CSNU estaria sujeito a retaliações, sanções e, no limite, isolamento político internacional.

Este artigo não se propunha a analisar as consequências jurídicas resultantes de eventual descumprimento de resoluções do CSNU. Nosso objetivo foi mais modesto, ao apresentar três hipóteses em que o ordenamento jurídico brasileiro fundamentaria esse hipotético descumprimento. Não se defende, aqui, eventual descumprimento de norma internacional. A ideia é provocar o debate sobre o tema e alertar para possíveis riscos de antinomia entre direito brasileiro e direito internacional. O artigo tem caráter meramente reflexivo e, em momento algum, buscou exaurir a discussão sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Daniela Arruda. *A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Otávio Augusto Drummond. *A Carta das Nações Unidas: uma leitura constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2012.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. *Decreto nº 7.030*, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 7.935*, de 4 de setembro de 1945. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=532982&id=14408851&idBinario=15710400&mime=application/rtf>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 207*, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2004/decretolegislativo-207-19-maio-2004-532340-publicacaooriginal-14350-pl.html>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 19.841*, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 2.953*, de 17 de novembro de 1956. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L2953.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.170*, de 16 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13170.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.810*, de 8 de março de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13810.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 703*, de 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135215>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 10.431*, de 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2179189>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3.664*, relator o ministro Cezar Peluso, j. 1º.06.2011, DJE de 20 /09/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4095 AgR*, relatora a ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, Dje de 6/11/14.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3.731-MC*, relator o ministro Cezar Peluso, j. 29.08.2007, DJ de 11/10/2007.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE. *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation vs Council of the European Union and Commission of the European Communities*, 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa>.

eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0402>. Acesso em: 27 mar. 2019.

GAFI. *Padrões internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e da proliferação*. As Recomendações do GAFI, 2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ICJ. *Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Advisory Opinion of 21 June 1971. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/53>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ONU. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

UN SECURITY COUNCIL. *Security Council resolution 1542 (2004) [on establishment of the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)]*, 30 abr. 2004. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/48bfc5642.html>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

UM LADO DESCONHECIDO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: A PRESENÇA EMPRESARIAL BRASILEIRA NO MUNDO ÁRABE E EM ISRAEL*

Felipe Haddock Lobo Goulart**

RESUMO

Nas últimas décadas, as empresas brasileiras têm experimentado processo de internacionalização, apoiadas no fortalecimento de suas capacidades internas e na expansão dos serviços de promoção ao comércio exterior e de investimentos oferecidos pelo governo brasileiro. Com maior inserção na América Latina e na África Subsaariana, as transnacionais brasileiras também têm realizado sondagens e incursões em países árabes e em Israel, menos conhecidas do público e de especialistas. O presente artigo objetiva fazer mapeamento do atual envolvimento de firmas do Brasil nos mercados do Oriente Médio e do norte da África, descrevendo os investimentos e a malha de representações institucionais desses agentes econômicos na referida região do globo e tentando demonstrar, igualmente, os potenciais e desafios advindos das singularidades desse recorte geográfico.

Palavras-chave: Brasil, países árabes e Israel, presença empresarial brasileira, investimentos.

* O presente trabalho baseia-se, em grande medida, no conteúdo de apresentação feita no seminário “Conhecendo o Oriente Médio”, realizado em 25 e 26 de outubro de 2018, no Rio de Janeiro. O autor agradece à professora doutora Monique Sochaczewski Goldfeld, organizadora do seminário, pelo convite para participar da ocasião, sem o qual a iniciativa do texto não poderia ter sido materializada. Comentários, correções e sugestões de diplomatas resultaram fundamentais para a elaboração do artigo. Nesse sentido, o autor gostaria de também agradecer a leitura feita das versões iniciais do ensaio pelos seguintes colegas: seu chefe, o embaixador Kenneth Félix Haczynski da Nóbrega; os ministros Rodrigo d’Araujo Gabsch e Sidney Leon Romeiro; os conselheiros Fernando Figueira de Mello, Leandro de Oliveira Moll, Bernardo Henrique Penha Brasil e Leandro Vieira Silva; e as secretárias Bruna Maria Liso Gagliardi e Mariana da Silva Giafferi. As visões contidas neste artigo são inteiramente pessoais e não necessariamente refletem as posições oficiais do governo brasileiro.

** Felipe Haddock Lobo Goulart é conselheiro da carreira diplomática, atualmente lotado na Secretaria de Negociações Bilaterais no Oriente Médio, Europa e África (SOMEA) do Itamaraty.

INTRODUÇÃO

Reconhecidamente, quando analisadas as relações do Brasil com Israel e os países árabes, prevalece o enfoque político. Abordagem plenamente justificável para os observadores da diplomacia brasileira, ela escora-se na indiscutível relevância geopolítica do Oriente Médio e, em menor grau, do norte da África, característica realçada na última década, com a Primavera Árabe e seus profundos efeitos sobre a configuração do equilíbrio de poder nesse recorte geográfico e até além.

Entre as temáticas de mais ampla repercussão global, a questão da Palestina, a Guerra na Síria, a tensão entre a Arábia Saudita e o Irã, o dossiê nuclear iraniano e a ameaça do terrorismo jihadista-salafista (“Estado Islâmico”, al-Qaeda) conferem centralidade aos aspectos políticos no acompanhamento da região. O Brasil, país de dimensões continentais e de projeção econômica e diplomática mundial, não pode dar-se ao luxo de não pronunciar-se sobre essas realidades, algo que os especialistas têm sempre demonstrado e interpretado.

Saindo da política e entrando na economia, é o intercâmbio comercial que desperta a atenção dos analistas. As complementaridades entre os parques produtivos do Brasil, de um lado, e os dos árabes e os de Israel, de outro, alargaram-se ao longo dos anos, ganhando massa crítica. A economia brasileira conta com a importação dos hidrocarbonetos do Oriente Médio e do norte da África, tendo chegado a revelar forte dependência desses insumos nas décadas de 1970 e 1980. Mais recentemente, e dentro de nosso perfil de produtor de alimentos, o agronegócio nacional passou a consumir elevados volumes de fertilizantes oriundos de países árabes, como o Egito, o Líbano, o Marrocos, a Tunísia, etc. Já o complexo industrial e tecnológico israelense sobressai como fornecedor de bens altamente sofisticados, com primazia no setor de defesa.

As exportações brasileiras para Israel e o mundo árabe, por sua vez, adquiriram robustez nas últimas duas décadas, em especial as de mercadorias agropecuárias. Os derivados de proteína animal ficam à frente das vendas brasileiras, com retornos superlativos. Por exemplo, só em 2017, a Arábia Saudita comprou US\$ 1 bilhão em carne de aves de nosso país. O Egito, outro grande parceiro árabe, destaca-se como o segundo maior cliente no mundo de carne bovina brasileira (após China/Hong Kong). Sozinho,

o mercado egípcio absorve 25% de todas as exportações do Brasil para o continente africano.

Em paralelo, as manufaturas nacionais ganharam ultimamente competitividade em determinadas áreas, e o parque industrial brasileiro passou a capturar parcelas maiores de mercados de produtos com valor agregado em número considerável de países árabes. Basta notar o progresso das vendas de meios de transportes terrestres e aéreos coletivos, como os ônibus da Marcopolo ou as aeronaves civis da Embraer. No âmbito militar, em que pese a exacerbada concorrência – os governos árabes são tradicionais clientes das grandes companhias de armas ocidentais, russas e chinesas –, firmas brasileiras conseguem emplacar relevantes contratos. É o caso da seção militar da Embraer, com os Super Tucanos; ou da Taurus/Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) e Condor, com armas leves, munições e instrumentos de segurança não letais.

Tudo isto faz que vários países árabes superem alguns de nossos vizinhos na América do Sul como sócios comerciais. Em 2017, o valor do intercâmbio Brasil-Arábia Saudita, de US\$ 4,53 bilhões, suplantou o total das trocas Brasil-Colômbia, de US\$ 3,92 bilhões. Só a Argentina e o Chile mantiveram-se acima do Reino Saudita em termos de fluxo total de comércio. Em suma, o Brasil concentra mais de 60% das vendas da América Latina para esse conjunto de países e mais de 60% das importações médio-orientais e norte-africanas direcionadas aos mercados latino-americanos (SELA, 2012, p. 47 e 52).

À medida que entram em vigor, acordos de livre comércio entre MERCOSUL e parceiros médio-orientais e norte-africanos incrementam as trocas bilaterais. Já estão ativos acordos com Egito, Israel e Palestina. Seguem em tratativas versões similares com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), além de Jordânia, Líbano, Marrocos e Tunísia.

Se, na esfera econômica, singulariza-se a faceta comercial, é preciso, contudo, projetar luz sobre outra dimensão das relações do Brasil com Israel e os árabes: investimentos e serviços. A primeira consideração a tecer é a de que essas duas atividades exibem traços extremamente promissores para a economia brasileira, em sua qualidade de recipiendária líquida de recursos financeiros forâneos.

Somente os fundos soberanos do Oriente Médio contabilizam cerca de US\$ 3 trilhões em ativos, concentrados, sobretudo, nos Emirados Árabes

Unidos (EAU), na Arábia Saudita, no Kuwait e no Catar. Certas companhias brasileiras já possuem em sua matriz acionária expressivos capitais oriundos desses países do Golfo, como a LATAM, o frigorífico Minerva Foods e subsidiárias do antigo conglomerado da EBX. O mesmo testemunha-se para o ramo bancário: veja o caso do Santander Brasil, em que a Qatar Investment Authority (QIA) apropriou-se de 5% de seus ativos. Outros setores estratégicos despertaram a atenção de investidores árabes: a Qatar National Petroleum (QNP), por exemplo, saiu vitoriosa em dois certames para explorar blocos do pré-sal. Em 2019, o Fundo de Investimento Público (PIF) saudita decidiu empenhar US\$ 10 bilhões para empreendimentos já em curso no Brasil, em áreas a serem oportunamente selecionadas em comum acordo entre as partes brasileira e saudita.

Mesmo em países árabes de capacidades financeiras mais restritas, seus empreendedores conferem atenção ao Brasil como opção para os seus investimentos. O conglomerado empresarial argelino Cevital planejou dirigir somas de recursos nos mercados brasileiros de mineração, agricultura e logística. A rede de escolas de alto nível SABIS, de propriedade de empresário libanês, alocou US\$ 40 milhões para o estabelecimento de unidades educacionais no Brasil.

No tocante aos serviços, registra-se, nos últimos anos, tendência de adensamento da oferta de linhas aéreas: a Emirates, a Qatar Airways e a Royal Air Maroc operam voos dos aeroportos brasileiros para os do mundo árabe, os quais se converteram em *hubs* para chegar à África, à Ásia e até à Europa.

Já os investimentos de Israel aderem com tenacidade à malha industrial de defesa brasileira. Esse fenômeno decorre da necessidade de financiamento externo para esse setor, com a busca pelas nossas companhias de capitais estrangeiros, em particular os israelenses, que preenchem significativo espaço acionário no Brasil. Experiência sugestiva foi a da Mectron, do grupo Odebrecht, devotada ao ramo de alta tecnologia. Abatida pelo processo de desinvestimento que afetou a Odebrecht, sua subsidiária foi comprada pela Elbit, uma das mais famosas corporações do mundo na indústria aeroespacial, a qual, antes, já havia adquirido a também brasileira ARES.

Israel entrou com força no Brasil igualmente no domínio da saúde. Sua multinacional Teva – entre as campeãs globais do ramo farmacêutico – produz no país desde 2006.

Inversamente, o que se poderia dizer da presença institucional e dos investimentos de transnacionais brasileiras em Israel e nos países árabes? Pouco se comenta sobre esta variante da projeção externa do Brasil, consequência de seu limitado porte e de seu ofuscamento diante dos bens mais substanciais volumes de capitais e serviços aportados por companhias brasileiras na América Latina e na África Subsaariana.

Como objetivo precípua, este artigo pretende apresentar descrição dos empreendimentos levados a cabo por agentes econômicos do Brasil no mundo árabe e em Israel, adicionando a esse panorama informações acerca da instalação de unidades de relações institucionais de firmas nacionais nessa gama de países.

Para que se torne compreensível o mapeamento da presença empresarial brasileira nas economias israelense e árabes, exige-se, previamente, conhecimento acerca dos principais vetores que têm permitido alavancar nossos investimentos nessa área do globo: o histórico de crescimento da dimensão internacional de nossas companhias; o real ou latente papel que as comunidades árabes e judaicas no Brasil exercem como veículo de aproximação com Israel e os países árabes; e o envolvimento do Estado brasileiro, em suas vias diplomáticas e de amparo institucional, para o fomento a exportações de capitais para os citados países.

VETORES E OBSTÁCULOS PARA A INSERÇÃO EMPRESARIAL DO BRASIL EM ISRAEL E NO MUNDO ÁRABE

A MATURIDADE EMPRESARIAL BRASILEIRA

O ponto de partida para a inserção empresarial brasileira – inclusive pelo ângulo dos investimentos – no mundo árabe e em Israel remonta à exposição efetiva do Brasil ante o processo de globalização desencadeado nos anos 1990, com a exaustão do modelo de substituição de importações, a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias, além da crescente competição pelo mercado interno.

Reagindo ao ambiente de acirrada concorrência, as firmas nacionais obrigaram-se a poupar mais e a estender os horizontes de seus exercícios de formulação estratégica. O término da inflação galopante com a consecução do Plano Real em 1994 e a subsequente estabilização monetária viabilizaram

essa opção. O aprimoramento do modelo de gestão produtiva, inspirando-se amiúde nas experiências corporativas japonesas, também ajudou (FLEURY; FLEURY, 2012, p. 175-228).

Alguns atores econômicos privados emergiram fortalecidos desse percurso seletivo, com musculaturas financeira e tecnológica suficientes para operar mais competitivamente no exterior. Quanto ao governo federal, ele só aplicaria política regular de apoio à internacionalização das empresas mediante empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 2005 – ano, aliás, em que também os bancos privados nacionais passariam a desembolsar capitais sistematicamente para as firmas privadas. Mais de uma década antes, porém, o governo havia instituído o Programa Nacional de Qualidade e Produtividade e o Prêmio Nacional da Qualidade, os quais, ao influenciarem os critérios de acesso a outros mecanismos de financiamento, coadjuvavam os incentivos à maior competitividade.

Os ensaios de integração regional patrocinados pela política externa brasileira dos anos 1990 também proporcionaram às companhias do Brasil chances para a internacionalização. A criação do MERCOSUL ofereceu aos empresários verdadeiro laboratório para que testassem suas vocações produtivas mundo afora.

Essa marcha no exterior persiste até hoje em seu enfoque prioritário para a América Latina, sem furtar-se de prospectar oportunidades em contextos extracontinentais, como a África e o Oriente Médio (FLEURY; FLEURY, 2012, p. 175-228).

Ressalva-se que, mesmo antes dos anos 90, grandes corporações brasileiras ou multinacionais baseadas no Brasil fizeram investimentos no Oriente Médio. O exemplo mais eloquente veio do Iraque. Neste país, a Petrobras, a construtora Mendes Júnior, a Volkswagen do Brasil e empresas militares desenvolveram vultosos negócios, os quais, contudo, revelaram-se de altíssimo e muito custoso risco, devido à espiral de destrutivos conflitos militares em que o governo de Saddam Hussein imiscuiu-se desde o começo dos anos 80 até a sua queda (Guerra Irã-Iraque, agressão ao Kuwait, I e II Guerras do Golfo). Em dimensões bem mais discretas, a Embraer chegou a ter unidade para manutenção de aviões Super Tucanos no Egito vendidos às forças armadas daquele país (ATTUCH, 2003).

*AS RELAÇÕES HUMANAS: A PRESENÇA DAS
COMUNIDADES ÁRABES E JUDAICA NO BRASIL*

Sem questionar o protagonismo de fatores econômicos objetivos como o crescimento das escalas produtivas e o aperfeiçoamento das políticas de inserção internacional das empresas, não se pode ignorar o papel de vetores de corte subjetivo, os quais, ao final, agem ou têm o potencial de agir como impulso complementar para encorajar o escoamento de capitais do Brasil para o mundo árabe e Israel. É o caso das diásporas.

As diásporas sempre foram ator relevante na política e na economia internacional. Forças eminentemente transnacionais, elas não somente geram receitas em forma de remessas para os seus países de origem, como podem tanto agilizar o diálogo entre firmas quanto influenciar e contribuir para a diplomacia de um determinado Estado em suas vertentes comercial, política ou cultural.

No Brasil, as coletividades libanesa e síria, junto com os seus descendentes, são estimadas em, respectivamente, 8 a 10 milhões e 2 a 2,5 milhões de membros. Por sua vez, a colônia judaica local agrupa de 110 mil a 120 mil integrantes. Essas diásporas podem prestar-se como ferramenta para dinamizar a internacionalização das companhias brasileiras no Oriente Médio. Vários expoentes dessas comunidades ostentam histórico de liderança na constelação empresarial brasileira, ademais de serem representativos na vida política e científico-cultural.

A partir dos anos 90, as elites da comunidade empresarial de origem síria e libanesa estreitaram a colaboração com o governo brasileiro no processo de inserção econômica do Brasil em países da África e do Oriente Médio, instrumentalizando ativos como os elos sociais e culturais preservados pela diáspora árabe para facilitar o ingresso empresarial brasileiro nesses mercados (BRUN, 2016, p. 43-44; KARAM, 2007, p. 47-81).

A mais emblemática entidade nessa parceria tem sido a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (CCAB). Perita em tecer relações com grupos empresariais no mundo árabe, incentivando o diálogo com eles e possibilitando maior sintonia entre investidores brasileiros e de países médio-orientais e norte-africanos, a Câmara auxilia na projeção das transnacionais brasileiras nessas partes do globo ao colaborar para a atenuação do chamado “custo de ser estrangeiro”.

Como argumenta Cristiano Franco Berbert em sua excelente pesquisa sobre os desafios para a internacionalização do capitalismo brasileiro, o “custo de ser estrangeiro” desdobra-se em barreiras como: a assimetria do acesso à informação pelos nossos agentes econômicos em mercados menos explorados e mapeados como o israelense e os árabes; a exclusão ou pouca inclusão brasileira nas teias de relacionamento dos setores privados nesses contextos; e o inicialmente incerto grau de aceitação da firma pelo anfitrião, também chamado de “efeito país de origem” (BERBERT, 2018, p. 45-80).

Seguramente, a missão da CCAB tem concorrido para dirimir, pelo menos parcialmente, os passivos da assimetria de dados e da dificuldade de familiarizar-se com o mapa corporativo árabe. A capacidade da Câmara de realizar tais objetivos ganhou mais tração com a abertura, em 2019, de escritório da organização em Dubai, o maior centro empresarial e financeiro de todo Oriente Médio e norte da África. Há agora a promessa de mais outras duas unidades, no Cairo e em Riade (FONSECA, 2019a; ANBA, 2020).

A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

O Estado brasileiro tem ajudado o movimento de internacionalização de nossas empresas, inclusive nos países árabes e em Israel. O envolvimento do governo se manifestaria em essencialmente dois planos: um geral; outro, setorial. O primeiro corresponderia a todo o dividendo político-diplomático que o Brasil auferiu, mediante a sua política externa, junto ao recorte geográfico sob análise. O segundo cinge-se à plataforma institucional erigida, no curso das últimas décadas, pelo Itamaraty e por outros órgãos governamentais, para fomentar a internacionalização empresarial brasileira.

No atinente ao primeiro aspecto, as credências acumuladas pelo Brasil sustentam-se no acervo universalista de nossa política externa, com irradiação em regiões como a África e o Oriente Médio muito superior às de nossos vizinhos latino-americanos.

Em mais detalhes, o governo brasileiro possui relações oficiais com os 22 países árabes e com Israel, sendo observador na Liga dos Estados Árabes (LEA) e tendo vocalizado no passado interesse de se aproximar da Organização de Cooperação Islâmica (OIC). Adicionalmente, verifica-se presença diplomática do Brasil consolidada no Oriente Médio e no norte da África, não só em virtude da extensa rede de postos (somente Bahrein, Comores, Djibouti,

Iêmen e Somália carecem de embaixadas brasileiras residentes), mas por causa igualmente das atividades dessas missões diplomáticas, em diversos campos: político, de cooperação técnica e humanitária, cultural, educacional e consular.

Quanto ao segundo aspecto, deve-se salientar que o empresariado brasileiro tem-se beneficiado ao longo dos anos de cada vez mais bem equipado esquema de suporte criado pelo Itamaraty para lograr identificar oportunidades de investimentos nos países árabes e em Israel. As embaixadas em Abu Dhabi, Amã, Argel, Bagdá, Beirute, Cairo, Damasco, Doha, Kuwait, Mascate, Rabat, Riade, Tel Aviv e Túnis aparelham-se de setores comerciais (SECOMs) para cumprir com essa tarefa. Em paralelo, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) municia-se de seccional em Dubai, responsável pela cobertura do Oriente Médio e do norte da África, e instalou em 2019 nova sucursal em Jerusalém, a qual trabalhará com os mercados israelenses intensivos em tecnologia.

Outras pastas ministeriais, em coordenação com o Itamaraty, têm contribuído para engrossar a rede de apoio às companhias brasileiras, em ramificações setoriais específicas, de notável peso estratégico.

Assim, no que pertine à exportação e às inversões no agronegócio, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) instituiu três adidâncias agrícolas em capitais árabes: Cairo, Rabat e Riade.

O Ministério da Defesa (MD), por sua vez, tem expandido sua cobertura nos países árabes e em Israel, com adidâncias em Abu Dhabi, Beirute, Cairo e Tel Aviv, além de mais uma em Riade, prestes a tornar-se operacional. A rotina dos adidos militares cumpre com a missão de incentivar investimentos das indústrias de defesa do Brasil nas regiões médio-oriental e norte-africana, cujas condições geopolíticas e de segurança aquecem vigorosamente o mercado de armamentos. Vale ressaltar ainda a existência de adidância da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), localizada na capital da Jordânia, Amã.

Saindo da esfera federal, a Investe São Paulo, repartição do governo estadual paulista devotada ao fortalecimento do comércio e dos investimentos, abriu, em 2020, escritório comercial em Dubai.

Citando mais uma vez o estudo de Berbert, à semelhança de entes privados ligados às diásporas árabes e à comunidade judaica comprometidos em majorar a sinergia com sócios empresariais árabes e israelenses, o

Itamaraty e demais órgãos do governo brasileiro procuram, mediante as suas infraestruturas de embaixadas, SECOMs, adidâncias e escritórios no Oriente Médio e no norte da África, aliviar os gargalos que obstam o acesso dos agentes econômicos nacionais a esses mercados, causados pelo ônus da falta de informação, da pouca inserção nas redes corporativas locais e das imperfeitas percepções por parte do potencial sócio, árabe ou israelense, sobre as transnacionais brasileiras (BERBERT, 2018, p. 45-80).

Acrescenta-se que, principalmente no caso dos países árabes, a mobilização de entidades do governo brasileiro faz-se extremamente válida, porquanto a boa qualidade do diálogo político entre o Brasil e esses países tem via de regra precedido a entrada de investidores brasileiros em tais mercados.

Encorajar o diálogo diplomático torna-se ainda mais crucial em face da poderosa imbricação, surgida a partir dos anos 1990, na esteira das reformas estruturais econômicas em todo o contexto árabe, entre o empresariado, a classe política e as instituições de defesa e segurança. De fato, o processo de privatização de ativos nos países árabes, desatado em conformidade com recomendações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), não apagou de todo os enlaces entre o aparato governamental e a economia. O estatismo burocrático dos anos 1960 e 1970, esgotado nos anos 1980, cedeu lugar a novo arrumo – em vigor mesmo após a Primavera Árabe – em que se denota o nascimento de lideranças empresariais visceralmente conectadas a dirigentes governamentais, estes frequentemente egressos da carreira militar. Não seria descabido dizer que, em várias realidades do Oriente Médio e do norte da África, o sistema de mercado vem permeado pela lógica política, por sua vez sensível a injunções dos círculos de segurança (AYUBI, 1995, p. 256-288; 329-395; CAMMET *et al.*, 2015, p. 273-318; 355-387).

OBSTÁCULOS

Obviamente, esses indutores de investimentos esbarram em obstáculos de alguns mercados árabes, à semelhança do que ocorre em outros países em desenvolvimento. Na decisão de aplicar capitais, o cálculo financeiro de rentabilidade embasa-se no quadro macroeconômico – habitualmente mais volátil em muitos países médio-orientais e norte-africanos em razão de suas economias muito condicionadas por cesta limitada de atividades produtivas e da recorrente instabilidade geopolítica regional. Conta também o ambiente de negócios: a qualidade e o preço dos fornecedores, o nível

da força de trabalho e a solidez da infraestrutura. Por fim, os investidores devem sopesar em seus planejamentos outras interposições, como incertezas institucionais ou regulatórias.

No tocante às empresas brasileiras, elas têm de lidar não só com esses eventuais percalços, mas, acima de tudo, com a acirrada concorrência. Israel e os países árabes, ao contrário da América do Sul, formam conjunto geograficamente distante e sujeito à aprofundada penetração empresarial dos países desenvolvidos da Europa que lhes são adjacentes e com os quais teceram espessas redes de interesses econômicos e financeiros que remontam ao período colonial. Somam-se aos europeus os Estados Unidos, a Rússia e as potências emergentes, designadamente China, Índia e Turquia, agraciadas com fartas reservas de financiamento providenciadas pelos seus bancos públicos para secundar os negócios de suas companhias na região.

Independentemente de quão graves sejam, os desafios acima não devem obscurecer os contornos positivos da prospecção de iniciativas de investimentos no Oriente Médio e no norte da África. Apesar dos obstáculos, os países dessa região, na maioria das vezes, detêm organicidade governamental, inventários normativos, preparo de mão de obra e qualidade de infraestruturas superiores aos de muitos países da África Subsaariana, área em que já se concentram numerosas representações empresariais e volumosas inversões de companhias oriundas do Brasil. Afinal, na África do Sul, estão transnacionais como a WEG, a InBEV e a Lorenzetti. Em Angola e Moçambique, construtoras e a mineradora Vale desenvolveram e ainda desenvolvem empreendimentos bilionários, como a Hidrelétrica angolana de Laúca e o complexo minerador-logístico moçambicano de Moatize-Nacala. Juntam-se ainda outras obras urbanas e viárias tocadas por firmas brasileiras em países como Benim, Cameroun, Gana, Guiné e Guiné Equatorial.

O MAPA DOS INVESTIMENTOS BRASILEIROS NO MUNDO ÁRABE E EM ISRAEL

Os países árabes e Israel distribuem-se em sub-regiões dentro do grande perímetro geográfico do Oriente Médio e do norte da África, cada uma com suas peculiaridades socioeconômicas e suas dinâmicas geopolíticas próprias, as quais influenciam a modulação do diálogo político do Brasil e as opções de investimentos de empresas brasileiras. Convencionalmente, essas sub-divisões poderiam ser: o Levante, o Golfo e a Península Arábica, além do norte da

África. Djibouti, Mauritânia e Sudão, países árabes limítrofes, situados na faixa do Saara-Sahel ou no Chifre da África, serão tratados separadamente.

LEVANTE

Apesar de suas pequenas dimensões territoriais, o Levante, entre as sub-regiões do norte da África e do Oriente Médio, figuraria como a de maiores desigualdades em termos econômicos. A impressionante trajetória econômica de Israel após suas reformas liberalizantes nos anos 80 – que o tornaram país pós-industrial detentor de várias tecnologias de ponta e extremamente apegado à pesquisa e ao desenvolvimento (JONES; MURPHY, 2002, p. 79-83) – discrepa com os níveis menores de avanço de seus vizinhos árabes, em alguns casos seriamente prejudicados pelos conflitos regionais.

ISRAEL

Como exposto, Israel desponta como, de longe, a economia mais arrojada e diversificada, onde se registra maior número de empresas do Brasil. A pioneira é a H. Stern Jewels & Stones, fabricante de gemas preciosas e semipreciosas, cujo estabelecimento em território israelense remonta a 1964. Essa transnacional cresceu ao longo do tempo e hoje coordena quinze unidades no país.

As demais firmas brasileiras fixadas em Israel operam em mercados cujos produtos ou serviços demandam emprego intensivo em ciência e tecnologia. A CivCom, empresa originalmente israelense de *transponders*, foi comprada pela brasileira Padtec, fabricante de redes para telecomunicações ópticas. A Evogene, braço da inglesa Futuragene, incorporou-se à Suzano Papel e Celulose, investindo na área de biotecnologia, em particular pesquisas e desenvolvimento genético para os setores florestal, agrícola e bioenergético. Outro exemplo é a Consist, de tecnologia da informação. Além de Israel, ela faz-se presente em mais nove países.

Depreende-se, com nitidez, que as companhias brasileiras em Israel aproveitam-se das vantagens comparativas do vibrante ecossistema empresarial daquele país, dotado de mão de obra altamente qualificada. A H. Stern Jewels & Stones também desfruta da condição da economia local como um dos maiores centros mundiais de manufatura e exportação de pedras preciosas e semipreciosas. Similarmente, a Padtec, a Suzano Papel e Celulose, assim

como a Consist, servem-se da excepcionalidade israelense em pesquisa e desenvolvimento, notadamente para setores como tecnologia de informação e biotecnologia.

JORDÂNIA

Em flagrante contraste com Israel, a Jordânia é marcada por sua economia bem menos pujante e complexa, além de ser pobre em recursos naturais capazes de atrair grandes investimentos, com a exceção do fosfato e do urânio.

Hoje, a Fanem, do ramo de equipamentos para cuidados neonatais, figura como a única companhia brasileira diretamente representada no país, por meio de escritório. Este fica em Amã, mas não elege o mercado jordaniano como foco principal de sua rotina de trabalho, por força de sua pequena dimensão demográfica. Além disso, potenciais clientes, como o Ministério da Saúde local, aplicam práticas discriminatórias em licitações, o que artificialmente neutraliza a competitividade da empresa.

Importam para a Fanem a excepcional estabilidade política do Reino jordaniano – de resto fruto de décadas de muito bem divisada política externa de equilíbrio (RYAN, 2003, p. 135-155) –, bem como a qualidade do seu sistema bancário e a satisfatória conectividade regional. Tais atributos fazem do país privilegiado ponto para varredura de terceiros destinos para os seus produtos no Oriente Médio e no norte da África. O Egito apresenta-se como o maior comprador de seus bens, ao passo que o Irã tem surgido como sua aposta mais promissora.

LÍBANO

Sem a versatilidade do tecido empresarial de Israel, mas com economia bem mais multifacetária do que a jordaniana, o Líbano é dotado de eficiente sistema financeiro e de classe média de reputado grau de instrução, empregada em hipertrofiado setor de serviços (BUCCIANI-BARAKAT; CHAMUSSY, 2012, p. 119-161).

Duas corporações brasileiras de expressivo porte marcam presença no Líbano. Uma delas é o frigorífico Minerva, o qual instalou escritório em Beirute para acompanhamento de suas operações no Oriente Médio. A opção por abrir filial ancora-se na constatação de que o mercado consumidor

libanês é grande importador de carnes (mais de 50% da pauta de vendas do Brasil para esse país). Elevada fração dos volumes comprados acaba reexportada para terceiros destinos no Oriente Médio.

A outra grande empresa é a construtora Andrade Gutierrez. Em sociedade com o escritório de engenharia libanês Consolidated Engineering and Trading (CET), a companhia brasileira venceu em 2013 licitação para incumbir-se da fase II da edificação da barragem de Janna, no centro-norte do país. Trata-se de obra estratégica. Sua conclusão melhorará o provisionamento de recursos hídricos e energia elétrica no seu entorno imediato e adjacências, incluindo parte de Beirute. Orçada em mais de US\$ 250 milhões, Janna será a segunda maior represa do Líbano e distingue-se hoje como o único projeto de engenharia pesada com adesão de empreiteira brasileira em toda a região médio-oriental.

Por fim, as redes de lojas de vestuário Puket e de calçados Paquetá também abriram franquias no Líbano.

OBSERVAÇÕES

Com base no exposto, nota-se primeiramente que inexistem inversões brasileiras na Palestina e na Síria, em virtude da complicada situação em que esses dois países se encontram, respectivamente: o conflito israelo-palestino e a Guerra Síria.

No que tange à Síria, todavia, operadores econômicos da CCAB têm rastreado oportunidades comerciais e de investimento no processo de reconstrução do país. Lideranças da Câmara já promoveram, em 2017 e 2018, visitas a Damasco, para entrevistas exploratórias com quadros do governo e empresários. De igual modo, companhias brasileiras agregaram-se ao estande do Brasil nas edições de 2017, 2018 e 2019 da Feira Internacional de Damasco (FID), organizada pelo governo sírio. Quanto ao evento *Rebuild Syria*, firmas do Brasil integraram o estande do país em 2017.

Ambas as exposições buscam arregimentar empreendedores estrangeiros para auxiliar no soerguimento econômico sírio, o qual dependerá de ingentes somas de capitais – as estimativas oscilam entre US\$ 200 bilhões e US\$ 400 bilhões. O governo do presidente Bashar al-Assad tem consciência de que potências ocidentais não deverão aderir ao programa de reconstrução na Síria incondicionalmente, querendo, como contraprestações anteriores,

a suspensão das operações das forças armadas sírias contra rebeldes e a consecução de reformas políticas. Damasco tem, portanto, desde 2015, anunciado que atribuirá preferência a parcerias com aliados e países tidos como neutros do agrupamento BRICS e da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), além do Irã (AS-SAFIR, 2015).

O panorama instável da Síria não deixa antever se, como e em qual quantidade os financiamentos necessários para a reabilitação da economia e da infraestrutura fluirão. Por um lado, apesar de sua posição militarmente favorável, o regime de al-Assad, além de não contar com a ajuda ocidental, vê-se sob sanções econômicas dos Estados Unidos e da União Europeia. Não se sabe ainda se negociações diplomáticas ou até a epidemia do novo coronavírus poderão resultar no afrouxamento dessas sanções, mas o provável é que aconteça o contrário. Afinal, a administração norte-americana acabou de aprovar o *Caesar Syrian Civilian Protection Act*, mais um rigoroso pacote de sanções, atingindo não só o núcleo do poder político sírio, mas também indivíduos e empresas que queiram investir no país (HAMIDI, 2020; DENAKTEL, 2020).

Por outro lado, os governos e as empresas de China, Irã e Rússia já estão fechando contratos com sócios em Damasco. Apesar disso, ignora-se quanto dos recursos prometidos será efetivamente desembolsado (DAHER, 2019, p. 262-268; ICG, 2019).

Lateralmente, alguns governos do Golfo retroagiriam em seu antagonismo ao regime sírio com o fito de, eventualmente, poder envolver-se na tarefa de recobro econômico do país – é o caso dos EAU, que reabriu em 2018 sua embaixada na Síria. Ainda assim, subsiste reticência em boa parte do restante do mundo árabe para normalizar as relações com Damasco, decisão que livraria o caminho para os seus empresários participarem da reconstrução (AL-MODON, 2018; DAHER, 2019, p 266-267).

Outro aspecto a observar-se sobre a presença empresarial brasileira em países levantinos: o real papel econômico-empresarial das diásporas. Tendo em vista que a sub-região corresponde à referência de origem da maior população de árabes e seus descendentes no Brasil, e que a colônia judaico-brasileira posiciona-se como a 10^a maior do mundo, cumpre examinar quanto essas coletividades estão por trás das inversões nesses países.

Avaliação preliminar da composição da gerência de firmas brasileiras como a H. Stern Jewels & Stones, a Consist e a Suzano Papel e Celulose desvenda que o enérgico empresariado judaico no Brasil realmente contribuiu para expandir o campo de ação dessas empresas em Israel.

Não se poderia inferir o mesmo em relação às diásporas árabes. Nenhuma das poucas firmas na Jordânia e no Líbano arroladas acima tem como dirigentes personalidades dessas minorias. Tampouco entes ligados a essas comunidades motivaram as companhias a investirem ou abrirem escritórios nos países árabes do Levante. Como dito anteriormente, a CCAB, cujos quadros são, majoritariamente, de origem síria, preferiu estabelecer-se nos EAU e agora quer abrir escritórios na Arábia Saudita e no Egito.

Sublinha-se, no entanto, que, pelo menos no caso da Andrade Gutierrez, pesaram, mesmo que obliquamente, os elos humanos brasileiros-libaneses. Afinal, Gebran Bassil, ex-ministro de Energia e Recursos Hídricos, ex-chanceler e cabeça do partido Movimento Patriótico Livre (MPL), mobilizou-se como entusiasta da iniciativa, convencendo a empreiteira a coparticipar do investimento, seguindo a leitura de que a chegada da construtora ao Líbano constituiria passo significativo para enriquecer as relações com o Brasil. O estímulo de Bassil coaduna-se com a meta de seu sogro, o presidente Michel Aoun, de revitalizar os vínculos com as diásporas e familiarizar-se com os governos e as empresas dos países onde elas residem. A celebração anual em Beirute de seguidas edições da conferência *Potencial da Diáspora*, desde 2014, tenciona alcançar essa meta. Detalha-se que, em 2016, organizou-se em São Paulo o primeiro capítulo latino-americano da conferência (KADRI; SALONE, 2018, p. 24-26).

Idealmente, a interação entre empreendedores dos dois países poderia sair do eixo exclusivamente bilateral e ir até mais longe – até porque o governo libanês declarou *default* no começo de 2020, e a sua economia pode vir a sofrer efeitos colaterais do *Caesar Act* sobre a Síria (HASSAN, 2020), dificultando, no curto prazo, futuras operações empresariais. No lugar, investidores brasileiros beneficiar-se-iam do acurado conhecimento de seus colegas do Líbano sobre a realidade da Síria para – quando possível – atuar nos esforços de reconstrução desse país (AL-BARAAD’AII, 2016). De modo semelhante, a capilaridade das colônias libanesas em locais como a África Ocidental pavimentaria as vias para a exportação de mais produtos e serviços do Brasil para esse quadrante do continente africano.

Veja Côte d'Ivoire, onde – presume-se – 40% a 60% do Produto Interno Bruto (PIB) estariam em mãos da classe empresarial de ascendência libanesa (CLEMENÇOT, 2017).

GOLFO E PENÍNSULA ARÁBICA

A Península Arábica e o Golfo abrangem países árabes ricos em gás e petróleo, os quais, no decorrer das últimas décadas, evidenciam entre si diferentes patamares de prosperidade social e diversificação econômica. Aqueles com menores populações atingiram elevadíssimas cifras em renda *per capita*: EAU, Catar e Kuwait. A Arábia Saudita, com o segundo maior volume de reservas de hidrocarbonetos provadas do mundo (inferior somente às da Venezuela), onde vivem 35 milhões de habitantes, ainda ocupa posição de país de renda média, junto com Omã, cujo contingente demográfico pequeno (4,8 milhões) sobrepõe-se a parque petrolífero bem inferior quando comparado aos das outras petromonarquias (DAVIDSON, 2012, p. 40-48).

As únicas exceções na sub-região são o Iraque e o Iêmen. Apesar de suas ricas jazidas de energias fósseis, o primeiro sobrecarrega-se em inconcluso processo de reconstrução pós-guerra, chocando-se ainda com imensos desafios no campo da segurança e da luta contra o terrorismo. O segundo, desde 2011, sofre com dramático conflito civil, transmutado, desde 2015, em guerra internacional.

Agrupados no CCG, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, EAU, Kuwait e Omã hospedam empresas brasileiras.

ARÁBIA SAUDITA

Maior economia na região, ainda muito enganchada ao setor de hidrocarbonetos, o Reino da Arábia Saudita acalenta plano de diversificar a sua base produtiva, como retratam os objetivos da *Visão 2030*, ousado pacote de metas, lançado pelo príncipe-herdeiro Mohammed bin Salman, mirando a conversão do Reino em uma das grandes economias emergentes do mundo. Mesmo assim, pelo menos no médio prazo, o país não se afastará completamente de seu perfil de importador, inclusive de alimentos (GATSIOUNIS, 2016).

Outra propriedade distintiva do Reino: o seu papel geopolítico e militar no Oriente Médio. Não obstante deficiências organizacionais em suas tropas,

as forças armadas sauditas são consideradas “superequipadas” do ponto de vista material, situando-se entre os dez maiores compradores mundiais de armamentos. Apesar de Riade procurar capacitar a sua indústria bélica nacional, as exigências em defesa e segurança demandam bilionários gastos para a aquisição no exterior de aparelhos militares (RIGOULET-ROSE, 2014, p. 227-245).

Precisamente nos domínios de consumo alimentar, defesa e segurança da Arábia Saudita que o Brasil consegue penetrar, com a BR Foods e a Avibras. O mercado saudita firma-se há anos como sólido cliente de frangos e derivados brasileiros, chegando a absorver volumes equivalentes a US\$ 1 bilhão, com grande parte da oferta proveniente das granjas da BR Foods. Para facilitar o processo de venda e atendimento aos clientes, o conglomerado brasileiro decidiu, em 2011, instalar-se no país, aliando-se à firma al-Wafiat-Tamakul International for Products. A cooperação entre as duas empresas prevê importação da carne brasileira pela BR Foods, a qual recebe apoio logístico, financeiro e jurídico de sua contraparte local.

A Avibras, por sua vez, fornece e opera mísseis na região desde a década de 1980, tendo criado subsidiária para cumprir da forma mais afinada os contratos com o aparato militar saudita. A empresa brasileira tem supervisionado o funcionamento do sistema de artilharia Astros.

BAHREIN

Desviando-se do padrão predominante nos vizinhos do Golfo, o Bahrein, malgrado as suas muito modestas proporções, apoiou-se precocemente na diversificação de sua economia. Primeiro país da sub-região a enfrentar o declínio da produção doméstica de petróleo, ele procurou erigir indústria siderúrgica e metamorfosear-se em praça financeira de relativa importância (DAVIDSON, 2012, p. 46). Esse Estado insular alojou no passado filial do Banco do Brasil. Em 2000, a Companhia Vale absorveu 50% das ações da Gulf Industrial Investment Company (GIIC), especializada na pelotização de minérios e aparelhada de porto, gerador termoeletrônico e planta de dessalinização. Além disso, a firma brasileira Madem S.A. opera desde 2009 em associação com a Gulf Industries, fabricando bobinas de madeira para usina de cabos elétricos.

CATAR

Mercê de uma das maiores reservas de gás natural do mundo e capitaneada por uma liderança política comprometida, no plano externo, com a multiplicação de parceiros internacionais, o Catar também se mostra atrativo para investimentos graças a projetos em infraestrutura, como os para a Copa do Mundo de 2022. Apesar da pujança em seu crescimento econômico, o país sedia somente o escritório da BR Foods, além de franquias da rede Puket.

EMIRADOS ÁRABES UNIDOS (EAU)

Com suas zonas francas beneficiadas por amplas isenções fiscais, além de alta conectividade portuária e aeroportuária, os EAU assumiram, a partir da década de 1990, a condição de principal vértice de triangulação comercial do Oriente Médio e de outras partes da Ásia, além de ter o Emirado de Dubai como seu grande coração financeiro. Ainda que sustentada em hidrocarbonetos, a economia emirática logrou maior versatilidade, promovendo as indústrias siderúrgicas, de energias renováveis (solar e eólica) e de informação e tecnologia, afora turismo e setor imobiliário (GHANEM, 2000, p. 287-291).

Os EAU sobressaem como provavelmente o mais poderoso ímã empresarial do Oriente Médio e do norte da África, atraindo corporações de todo o mundo interessadas no vibrante pulso consumidor do próprio país e em sua eficiente plataforma para alcance de terceiros mercados.

As transnacionais brasileiras não fogem a esse padrão. Mais de vinte dessas companhias exibem algum tipo de presença nos EAU, nomeadamente escritórios de representação, em especial nos Emirados de Dubai e Abu Dhabi. Muitas dessas filiais controlam o armazenamento de produtos vindos de suas matrizes, reembarcados para outros mercados, prioritariamente os asiáticos.

As firmas brasileiras nos EAU dividem-se em segmentos tão distintos entre si como a indústria metal-mecânica e de eletrônicos: DHB, Fras-Le, Magnesita, Marcopolo, Tramontina, WEG; o moveleiro: Unicasa; o de fibras: Fitesa; o de vestuário: Dumond/Paquetá/Via Uno, Havaianas, Líquido, Praias; o de aviação: Embraer; o de construção: Andrade Gutierrez, Odebrecht, Engeprotrn Contracting; o de tecnologia e informação: Key2Enable; e o bancário: Itaú. Condizendo com a avantajada competitividade brasileira

no mercado de proteína animal, indústrias de carne e aves estão no país: BRFoods, JBS, Marfrig e Pluma.

Ganha proeminência, em meio a esse elenco, a BRFoods, que montou unidade de processamento de carne na zona industrial Khalifa, em Abu Dhabi. Com inversão de US\$ 160 milhões, a fábrica manufatura anualmente média de 72 mil toneladas de alimentos, parcialmente exportados para outros destinos no Oriente Médio, no norte da África e no sul da Ásia. Com essa planta, a BRFoods aprofunda a cooperação industrial com o governo emirático e contribui para a segurança alimentar do país e de seu entorno. Este último aspecto tem despertado o interesse de vizinhos árabes, os quais externaram o desígnio de que se replique a iniciativa em seus territórios. Outro empreendimento de realce em Abu Dhabi corresponde à obra de saneamento, da ordem de mais de US\$ 300 milhões, feita com o concurso da Odebrecht.

KUWAIT

O Kuwait, outro grande produtor de hidrocarbonetos, saiu da ocupação iraquiana em 1990-1991 com perda estimada de 30% de seu PIB. Desde aquela década, esforça-se para atrair investimentos, com a formulação de leis cuja promulgação passa pelo seu Parlamento, o único eleito entre os países do Golfo (ROBERTS, 2011, p. 98-103).

No momento, encontram-se no Kuwait somente duas empresas brasileiras: a BRFoods, que possui escritório, e a Chilli Beans, especializada em óculos de sol e relógios, com loja franqueada.

OMÃ

O Sultanato de Omã difere dos demais países do CCG por nunca ter sido detentor de jazidas de hidrocarbonetos consideráveis e de fácil exploração, ainda que a produção dessa matéria-prima siga representando o esteio da economia nacional. Emulando os EAU, Mascate tem ambicionado a diversificação implementando várias medidas de incentivo a outros nichos da economia, inclusive fundando zonas francas (DAVIDSON, 2012, p. 40-48).

Desde 2007, a Companhia Vale, em sociedade com a estatal omani State Oil, consolidou no país estoque de investimento de cerca de US\$ 2 bilhões, utilizado para a construção de unidade de pelotização de minério de ferro,

localizada na cidade portuária de Sohar. Embalada pela fase de aquecimento do mercado mundial de minérios na década passada (sobretudo ferro), a empresa optou por instalar-se no país, com o fito de encurtar a distância das linhas de fornecimento para o seu maior polo consumidor: a Ásia.

A usina de pelotização reúne capacidade de beneficiamento anual de 4,5 milhões de toneladas métricas. A Vale ergueu centro de distribuição portuário, que escoar a produção para mercados asiáticos, primeiramente a Índia.

No ramo alimentício, a Sadia, do conglomerado BRFoods, supre fatia expressiva do mercado omani com seus produtos, principalmente frango. Ela adquiriu 40% das ações de sua parceira local, a al-Khan Foods, e deverá eventualmente incorporar a totalidade das ações da sócia.

Mais recentemente, o setor de construção civil brasileiro começou a implantar-se em Omã. A firma de engenharia WTorre, muito ativa em São Paulo, costurou sociedade com congênere omani, criando a Scale Integrated Construction (SIC). Com 50% de capital brasileiro, a SIC ultimou contrato para construir um hipermercado em Salalah, o segundo maior centro urbano de Omã. A empresa estuda projetos com o governo e, no médio prazo, além da execução de obras, planeja incorporações comerciais.

OBSERVAÇÕES

A primeira e mais importante constatação obtida da descrição acima é a de que há surpreendentemente acanhada projeção das transnacionais brasileiras no Golfo e na Península Arábica. A baixa presença fica em descompasso com as enormes possibilidades trazidas pelos perfis das economias dos países ricos do CCG e pelas suas demandas por serviços de qualidade, insuficientemente ofertados localmente, em vista da pouco capacitada classe empresarial doméstica. O exemplo mais gritante vem da Arábia Saudita. Sua população ainda padece de mazelas sociais, tendo como a pior entre elas o déficit habitacional (HOUSE, 2013, p. 180), chamariz para companhias brasileiras com experiência adquirida em construção de moradias populares.

Soma-se a isso a considerável afluência dos cidadãos dos países do CCG, com poder aquisitivo ímpar, bem como a ambição das petromonarquias em minorar o papel dos hidrocarbonetos como motor de suas economias,

almejando diversificá-las. Estas duas características trariam ainda mais estímulos para a sondagem de nichos para inversões por parte de empresas brasileiras.

O número de escritórios de representação de firmas nacionais nos EAU sugeriria que o trabalho de prospecção de negócios já estaria sendo feito, e que, eventualmente, em momento adequado, mais agentes econômicos brasileiros institucionalmente representados saltariam para nova fase operacional, em que empenhariam capitais em atividades de maior envergadura, como centros de distribuição e até unidades fabris.

Segundo ponto digno de observação: não deixa de intrigar a inusitada distribuição das transnacionais brasileiras com investimentos no Golfo e na Península Arábica. O modo como estão geograficamente dispostas não se encaixaria plenamente na lógica das grandezas das economias da sub-região. Salvo os EAU, onde residem mais de duas dezenas de empresas, os países com maiores recursos permanecem com poucos focos de inversões ou de representações institucionais de firmas do Brasil, segundo comprovam os casos da Arábia Saudita, do Catar e do Kuwait. Diferentemente, Bahrein e Omã, os menos pujantes membros do CCG, não só acolheram empreendimentos da Vale de beneficiamento de minério de ferro como também permitiram que as empresas Madem S.A. e WTorre se enraizassem em seus mercados.

A inserção aquém do esperado de investidores brasileiros em mercados como o saudita, o catariano e o kuwaitiano inquieta ainda mais quando feita comparação com outros países do Oriente Médio e do norte da África de dimensões econômicas e mananciais financeiros bem inferiores aos dessas monarquias petroleiras, mas onde se verificam ativos brasileiros bem mais robustos. Não há nada na Arábia Saudita, no Catar ou no Kuwait que se pareça à obra de Janna no Líbano ou aos investimentos de companhias do Brasil no norte da África, elencados mais abaixo.

Percebe-se, assim, o gigantesco repositório de oportunidades que aguarda ser explorado, o que certamente implicaria a necessidade de aperfeiçoamento do diálogo político com os países do Golfo e a identificação de mais parcerias a serem fechadas.

O ano de 2019 testemunhou o aumento de visitas governamentais brasileiras para alguns países do CCG (ISAURA, 2019a; FONSECA, 2019b; ISAURA, 2019b). Périplo do presidente Jair Bolsonaro, abarcando Arábia

Saudita, Catar e EAU, traduziu-se em atos concretos para a maior inclusão empresarial brasileira no Golfo: no ensejo da visita do chefe de Estado ao Reino saudita, a BR Foods anunciou que mobilizaria US\$ 120 milhões para estabelecer planta de processamento de carne, em moldes similares aos de sua fábrica nos EAU (ANBA, 2019).

A reiteração da aposta no relacionamento econômico com os membros do CCG e a intensificação da movimentação diplomática e empresarial transcorreriam em momento propício para a inserção de transnacionais brasileiras, porquanto alguns países desse bloco têm redesenhado seus universos normativos e institucionais para inversões estrangeiras, tornando-os mais eficientes e flexíveis.

Para além da propalada *Visão 2030* da Arábia Saudita, os EAU decretaram, em 2018, a Lei Federal 19 para investimentos forâneos, a qual permite que os acionistas estrangeiros possuam até 100% do capital de empresas atuantes em vários mercados extra-hidrocarbonetos. O dispositivo rompe com a obrigação, antes vigente, de que o empreendedor não emirático deveria mandatoriamente associar-se a parceiro local no intuito de assentar-se no país. O Catar, por seu turno, inaugurou em junho de 2019 a Investment Promotion Agency (IPA), puxando capital estrangeiro para setores estratégicos da economia, em particular os desvinculados do complexo petrolífero-gasífero.

O recente compromisso dos governos dos países do CCG em delinear novas arquiteturas legais e institucionais para a atração de capitais, em determinada maneira, confluiria com a dedicação do governo brasileiro em aprimorar o marco regulatório de inversões recíprocas com outros países mediante a assinatura de acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFIs) ou para evitar bitributação (ADTs).

O Brasil tem tramitado propostas de ACFIs e de acordos para evitar bitributação com vários países do Oriente Médio e do norte da África, sendo que os países do Golfo têm sido especialmente contemplados por essas iniciativas. O diálogo sobre assinatura de ACFI foi deslanchado com Arábia Saudita, EAU, Kuwait e Omã. Quanto aos ADTs, todos os membros do CCG desejam adotá-lo com o Brasil. Os emiráticos celebraram esse documento com o governo brasileiro em 2018 (ROCHA, 2018).

Mais um apontamento: não se deve descurar da peculiar situação do Catar, o qual, desde 2017, vive sob cerco geopolítico imposto por

Arábia Saudita, Bahrein, EAU e Egito, que acusam o governo catariano de patrocinador de terrorismo. Obliterações logísticas provocadas pelo embargo forçaram Doha não só a estender ainda mais o seu leque de provedores como a potencializar o seu programa já existente de incentivo à produção de bens antes comprados no exterior, como leite e derivados (SMITH, 2019). O empuxo do governo à indústria alimentícia poderia contar com aportes de empresas brasileiras, as quais se beneficiariam, por exemplo, de diálogo com a Hassan Foods, empresa catariana líder no agronegócio.

Por fim, um breve adendo sobre o caso do Iraque. Após aprovação pelo Senado Federal, deu-se a assinatura, em 2018, do contrato de reestruturação da dívida iraquiana com o Brasil, herdada da era de Saddam Hussein. O montante a pagar foi recalculado para US\$ 430,9 milhões, com abatimento de 89,75% do total. Bagdá quitou o débito naquele mesmo ano. Tal desenvolvimento acabaria com impedimentos legais para a obtenção de eventuais linhas de financiamento brasileiro para investir nos vários e muito demandados projetos de reconstrução do Iraque. Isto é claro, se o quadro geopolítico e as condições de segurança permitirem.

NORTE DA ÁFRICA

Os países árabes norte-africanos ou do Magreb podem ser classificados ou como ricos em recursos e de grandes populações: a Argélia e, parcialmente, o Egito após a descoberta da mega-jazida de gás de Zohr, em seu litoral; ou com escassos recursos e de numerosos ou médios contingentes demográficos: o Marrocos e a Tunísia.

Destoando dessas duas categorias, a Líbia, em tese, enquadrar-se-ia em outra tipificação, próxima à das pequenas monarquias petrolíferas do Golfo. Sua compacta população (cerca de 5,7 milhões de habitantes), contraposta a ponderáveis reservas de hidrocarbonetos, propiciava, no passado, renda *per capita* mais elevada. Desde 2011, porém, o cenário político e militar é muito desfavorável. A queda do quadragenário regime do coronel Muammar Qadhafi, na Primavera Árabe, desencadeou sucessivas ondas de conflitos civis. A arrastada conflagração tem acarretado aguda deterioração da saúde econômica do país.

Sendo assim, se, justamente, até 2011, a Líbia figurava como o principal alvo de inversões brasileiras da Petrobras e de empreiteiras como Andrade

Gutierrez, Queiroz Galvão e Odebrecht, o país agora resta como o único entre os do norte da África sem operações de firmas do Brasil. Em contrapartida, ativos brasileiros têm sido empregados em projetos industriais e de infraestrutura na Argélia, no Egito, no Marrocos e na Tunísia.

ARGÉLIA

A subida dos preços de gás e petróleo na década passada viabilizou portentosas obras de desenvolvimento na Argélia, necessárias para melhorar a qualidade de vida de população que, nos anos 1990, amargou período de degradação econômica sob o signo da queda do valor internacional das variantes de energia fóssil e da mortal guerra civil que irrompeu no país em 1992. Mesmo com o encerramento do ciclo de alargamento das receitas nesta década, o governo argelino segue estimulando esses projetos.

Os dois principais investimentos brasileiros na Argélia pertencem à carteira da Andrade Gutierrez. O primeiro, adjudicado a essa empresa em 2009, é a estruturação do viaduto de Transrhmel-Salah Bey em Constantine, segunda metrópole do país. O projeto tem-se desdobrado em operações de menor porte complementares. A outra iniciativa executada pela transnacional brasileira corresponde à adição de segmento da linha de metrô em Argel. O aporte da perícia de engenharia brasileira tem sido bem avaliado pelos clientes argelinos, os quais procuram sócios alternativos aos tradicionais fornecedores de serviços europeus ou mesmo à China.

No setor pecuário, o frigorífico Minerva conta com escritório na capital argelina.

Similarmente, na seara industrial, a fabricante de equipamentos e máquinas WEG concluiu em 2019 a abertura de representação na Argélia, medida que a ajudará no mapeamento de oportunidades e na disputa por contratos. A WEG cogitaria associações tanto com órgãos do governo quanto com empresas privadas. A instalação do escritório poderá ser sucedida por nova etapa de investimentos produtivos locais, com a manufatura de motores, compressores e alteradores.

EGITO

Malgrado as reviravoltas da política no Egito após a Primavera Árabe, com a retirada do presidente Hosni Mubarak, o efêmero governo da

Irmandade Muçulmana de Mohammad Morsi e a ascensão do general Abdel Fattah es-Sissi à chefia do Estado, o desempenho da economia egípcia tem repousado em crescimento de fôlego: em 2018, seu PIB subiu 5,3%. Instituições financeiras internacionais e parceiros bilaterais como a Arábia Saudita e os EAU liberam empréstimos voltados a dinamizar monumentais projetos de infraestrutura.

Desde a década passada, algumas companhias brasileiras têm investido ou comprado ativos no Egito. No ramo automotivo, denota-se a presença da Marcopolo, que auferiu vantagens no mercado egípcio pelo baixo custo das forças produtivas (insumos industriais, mão de obra, etc.). Valeu-se, igualmente, da difundida demanda de veículos de massa pela população, aglomerada em grandes metrópoles (Alexandria e a capital, Cairo), bem como da predominância do sistema rodoviário, equivalente a 90% da malha de transporte nacional.

A fabricante selou parceria em 2009 com a firma Ghabour, criando a GBPolo Bus Manufacturing. Aplicou US\$ 15 milhões em montadora orçada em US\$ 30 milhões e apta a produzir até três mil veículos anualmente. A companhia brasileira, que originalmente detinha 49% das ações da sociedade, rebaixou em 2017 sua participação para 21%.

Espelhando a estratégia da Marcopolo, a Randon, também brasileira e maior fabricante de reboques, semirreboques e carrocerias na América Latina, associou-se em 2009 ao grupo Egypt Power e canalizou US\$ 10 milhões para a manufatura de implementos para automóveis.

Tanto a Marcopolo quanto a Randon optaram por investir no Egito não só devido à atração resultante do seu mercado doméstico e de já citadas vantagens em custos, mas pela preferencial posição desse país como entroncamento de mercados do Oriente Médio e da África, onde coabitam zonas de livre comércio tanto árabes quanto africanas: o Greater Arab Free Trade Area (GAFTA) e o Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA).

A assinatura do Acordo de Livre Comércio Continental Africano em 2018 e o lançamento da operacionalização da Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA) em 2019 deverão redobrar o aspecto privilegiado da localização geográfica do Egito para investimentos forâneos direcionados à produção de bens industriais (WORLD POLITICS REVIEW,

2019). A localização da fábrica da Marcopolo no Governorado de Suez, aparelhado de abundante serviço portuário, agilizaria a exportação para terceiros mercados árabes e africanos.

Inicialmente em conjunto com a Votorantim, o grupo Camargo Correa, com a sua subsidiária Intercement, incorporou, em 2012, a Cimentos de Portugal (CIMPOR) e trouxe, para o seu patrimônio, a fábrica egípcia Amreya Cement Company, visto que 94% de suas ações ficaram sob controle da companhia brasileira. O empreendimento, com capacidade de produção de 5 milhões de toneladas por ano, equivale a 7% da oferta de concreto consumido no Egito e atinge a cifra de US\$ 500 milhões.

MARROCOS

Sem equiparar-se ao Egito, o Marrocos tem população de 36 milhões de habitantes. Considera-se a sua legislação interna uma das de maior vanguarda da África (3º lugar em todo o continente, na apreciação do *Doing Business Index*), confortando o investidor com segurança jurídica superior às de seus pares africanos.

Atualmente, a Votorantim marca presença no Marrocos, atuando no ramo de cimentos. O investimento atrela-se a processo de renegociação de ativos com a Camargo Correa quando dissolveram a referida sociedade que adquiriu a CIMPOR e repartiram entre si o portfólio internacional da cimenteira portuguesa.

TUNÍSIA

Com população menor, a Tunísia, de todos os países árabes, é o que atravessa as mais profundas reformas políticas após a deflagração em 2010 da Revolução de Jasmim, prenúncio da Primavera Árabe.

Igual ao Marrocos, a presença de inversões do Brasil na Tunísia resume-se à Votorantim, dona da empresa Jbel Oust, segunda maior cimenteira tunisiana. A introdução da companhia brasileira no país explica-se também pelo desmembramento dos ativos da CIMPOR entre ela e a sua ex-sócia Camargo Correa.

OBSERVAÇÕES

Os empreendedores do Brasil no norte da África enveredaram por

trajetória única no curso desta década: suas operações afrontaram as turbulências da Primavera Árabe com severidade que não se repetiu em qualquer outro país onde se estocaram investimentos de transnacionais brasileiras. Afinal, foi nessa sub-região onde aconteceram mais solavancos políticos: o Egito, a Líbia e a Tunísia passaram por mudanças de regimes e golpes; e a Argélia vive agora transição de governo, ainda que dentro do sistema político erigido após a guerra civil dos anos 1990.

A sobrevivência de algumas estruturas de governabilidade pré-2011 tem-se afigurado, portanto, crucial para a preservação das instituições, garantindo por sua vez o mínimo de estabilidade necessária para investimentos estrangeiros.

Como assinalado, a difícil conjuntura na Líbia – outrora maior receptora de capitais do Brasil na sub-região – após o fim do regime de Qadhafi desferiu duro golpe à presença das empresas brasileiras no norte da África quando as suas realizações no mercado líbio – calculadas em mais de US\$ 5 bilhões – acabaram traumáticamente interrompidas, sem perspectivas de ressarcimento.

A malograda experiência da Líbia revela-se, em muito, tributária à falta de instituições de Estado minimamente autônomas ao mando centralizado e personalizado de Qadhafi e de seu anel mais íntimo de aliados, o qual pairou sobre o país por mais de quatro décadas. O vácuo legado pelo fim do “líder” não teria poupado quase nenhuma instância nacional, salvo as parciais exceções do Banco Central e da petroleira National Oil Company.

Segundo o cientista político Wolfram Lacher, a Líbia entrega-se hoje a uma constelação de núcleos atomizados de poder, justaposta a dois blocos político-militares rivais: o Governo do Acordo Nacional (GAN) de Trípoli, controlando menos de 20% do território e cuja instabilidade mal oculta; e o relativamente mais vertebrado Parlamento de Tobruk, sob flagrante influência do general Khalifa Haftar e de seu autoproclamado Exército Nacional Líbio (LACHER, 2019, p. 48-57; 146-191). O dramático cenário de anomia praticamente inviabilizaria interlocução em nível empresarial e desaconselharia até o diálogo político-diplomático, conquanto o GAN seja, a rigor, reconhecido internacionalmente, haja vista a assinatura dos acordos de Skhirat em 2015.

Com arquiteturas de poder radicalmente distintas da Líbia sob Qadhafi, nem o Estado egípcio e nem o tunisiano, por mais centralizados que fossem antes da Primavera Árabe e por mais abalos que os tenham desgastado após 2011, mergulharam – e jamais mergulharão – em clima de desordem como o líbio. As ossaturas de seus governos alicerçam-se em instituições bem mais coesas e resilientes, inclusive burocracias civis e forças armadas profissionalizadas (AYUBI, 1995, p. 256-288; OWEN, 2012, p. 61-79). Em última instância, isto tem evitado que a segurança jurídica e o bem-estar econômico erodam tão gravemente, permitindo que empresas estrangeiras – inclusive as brasileiras – continuem nesses mercados. Tanto é assim que, até agora, Marcopolo, Camargo Correa e Votorantim não deixaram esses países.

A Argélia pós-colonial historicamente assemelhava-se ao Egito e à Tunísia em termos de governança, embora, antes dos quatro mandatos presidenciais do civil Abdelaziz Bouteflika entre 1999 e 2019, prevalecesse sistema de rodízio entre chefias castrenses (OWEN, 2012, p. 88-93). O abandono por Bouteflika em 2019 da sua intenção de disputar pela quinta vez as eleições, acoplado a manifestações da sociedade civil – o “*hirak*” –, compeliu a classe dirigente (altas lideranças civis, militares, elite empresarial e sindicatos) a implementar jogo limitado de reformas, contemplando sufrágio presidencial no ano passado. A despeito das complexidades, a formação de governo pós-era Bouteflika deverá remediar as incertezas da atual fase, sem que as engrenagens do aparato administrativo e produtivo estatal se estiolem (OUMANSOUR, 2019, p. 33-40).

Na verdade, as transformações políticas e institucionais argelinas poderiam ser, pelo menos a curto prazo, positivas para maior abertura do mercado aos investimentos forâneos. A título de exemplificação, os empreendedores estrangeiros deverão monitorar como evoluem os efeitos das mudanças sobre o arcabouço normativo local para inversões, mantendo-se atentos às consequências da revogação da chamada Lei 51/49, isto é, a diretriz que constrangia as firmas internacionais a encetarem parcerias com suas contrapartes argelinas sempre em posição de sócias minoritárias, assumindo, no máximo, 49% do quadro de ações. Vinha aumentando, nos últimos anos, pressão interna e externa para abolir o dispositivo, o que consentiria mais desinibido trânsito de capitais internacionais no país.

Quanto à natureza das inversões brasileiras no norte da África, verifica-se que três entre elas – no Egito, no Marrocos e na Tunísia – circunscrevem-se à

produção de cimento e não são *greenfield*, mas, simplesmente, consequência da aquisição da CIMPOR pelo consórcio Votorantim-Camargo Correa, posteriormente desmanchado.

Guardada as suas especificidades, o caso da Andrade Gutierrez na Argélia não se distanciaria tanto dos demais, já que, ainda que remotamente, não deixaria de ser resultado de uma fusão: a construtora brasileira começou a transitar na África ao encampar (ainda em 1988) o escritório de engenharia português Zagope, o qual ostentava longo currículo de obras nos mercados africanos (IGLESIAS; COSTA, 2012, p. 69-72).

Já a Marcopolo e a Randon concretizaram parcerias em setores industriais com maior valor agregado, embora as somas dos capitais que mobilizaram não sejam tão volumosas.

O predomínio de fusões e parcerias deve ser visto como algo normal, visto que, costumeiramente, em mercados não tão familiares para empresas brasileiras, como os do Magreb, a aposta em operações *greenfield* é mais complicada.

Finalmente, tocaria esclarecer que duas janelas de oportunidades que se abrem poderiam virar objeto de mais detido interesse brasileiro no relacionamento com as economias norte-africanas. A primeira advém da dilatação da presença empresarial do Marrocos, com o país galgando a posição de maior investidor na África Ocidental e segundo ou terceiro de todo o continente. Lastreados pelos seus bancos, homens de negócios marroquinos têm alavancado projetos em diversos países africanos, em nichos como telecomunicações, gás e fertilizantes. Firms brasileiras com experiência em desenvolvimento agrícola ou construção poderiam aproveitar o impulso financeiro-empresarial do Marrocos mediante parcerias voltadas para esses mercados subsaarianos (STRATFOR, 2019). Nota-se que, em 2019, foi assinado ACFI entre os governos brasileiro e marroquino.

Os investimentos em insumos para o agronegócio correspondem à outra oportunidade meritória de atenção. Entre os países do Oriente Médio e do norte da África, o Marrocos é o que domina o suprimento de fertilizantes (fosfato) para o Brasil, mas a grande demanda brasileira por essa matéria-prima pode ser suplementada por outros fornecedores, a exemplo do Egito e da Tunísia. Como o então chanceler deste último país, Khemais Jhinaoui, pontuou em sua visita a Brasília em 2017, pareceria ideal formar

joint-ventures com empresas brasileiras proclives a investir nas atividades de extração e processamento de fosfato tunisiano.

A eventual associação de empresários agrícolas brasileiros com produtores egípcios, marroquinos ou tunisianos para inversões em fosfatos, por menor e mais experimental que seja, mandaria interessante recado ao mercado de fertilizantes médio-oriental e norte-africano, entabulando proposta inovadora de multiplicação de clientes diretos para os supridores árabes, desejosos de repensar suas relações com transnacionais de alimentos como a ADM, a Bunge, e a Cargill. Estes conglomerados normalmente impõem oligopsônio sobre a oferta dos insumos mediante contratos de aquisição e distribuição praticamente exclusivos com os provedores da região, implicando imensa interferência dessas compradoras na determinação dos preços da matéria-prima (SADDY, 2016, p. 284-286).

SAHEL

Bem diferentes de seus vizinhos de alta renda *per capita* do Golfo ou de renda média do Levante e do Magreb, os Estados árabes ao longo dos quais se estende o perímetro saheliano classificam-se entre as economias de menor desenvolvimento relativo do globo. Investimentos e projetos nesses destinos frequentemente atendem a exigências de políticas públicas vitais, como as de realentar a agricultura e erradicar a fome; ou as de coibir ameaças à segurança ou mesmo à própria integridade de seus territórios.

Alguns países árabes ao longo da faixa do Sahel ou mais ao sul albergaram empresas brasileiras. No Sudão, a Dedini, o grupo Pinesso, a Irriger e outras firmas agroindustriais puseram em marcha projetos de biocombustíveis e de melhoramento de cultivos (algodão, arroz, milho). No Djibouti, a Odebrecht empreendeu importante obra portuária. A Andrade Gutierrez também executou projetos de infraestrutura na Mauritânia (IPEA/BANCO MUNDIAL, 2011, p. 83-101). Na atualidade, este último país continua como único cliente árabe no Sahel de firma brasileira: a Atech, empresa do segmento de vigilância aérea, adscrita ao conglomerado Embraer.

A Atech elaborou e implantou na Mauritânia projeto para satisfazer as necessidades do governo local na melhoria do controle de suas fronteiras. A empresa engendrou aprimorado sistema de defesa do ar e do solo, além de programa de supervisão do tráfego aéreo mauritano, composto por centro

de comando, controle, comunicação e inteligência (C3I), complementados por unidades de comando e controle (C2) móveis e fixas. O C3I abriga núcleo de acompanhamento de operações militares encarregadas das tarefas de vigilância e defesa do espaço aéreo e terrestre. Congrega, também, célula de monitoramento da circulação de aeronaves civis e instância para capacitação de técnicos. O programa conta com aparelhos de comunicação e sensores de vigilância aérea e terrestre integrados (ATECH, 2019).

Os serviços prestados pela Atech auxiliam o governo mauritano em sua campanha de neutralizar as redes de contrabando e narcotráfico, bem como o salafismo-jihadismo da al-Qaeda do Magreb Islâmico (AQMI) e de outras facções extremistas que se espalham pelo norte da África e pelo Sahel.

OBSERVAÇÕES

O bom desempenho dos produtos da Atech na Mauritânia pode facilitar-lhe acesso a encomendas de governos não árabes sahelianos que lidam igualmente com o terrorismo e o crime organizado transfronteiriço: Burkina Faso, Chade, Mali e Níger. É significativo que, para combater tais ilícitos, esses quatro países e os mauritanos fundaram, em 2015, o G5 Sahel e, em 2017, seu braço militar, a Força Conjunta do G5 Sahel. A Secretaria Permanente do grupo localiza-se em Nouakchott, sinal da liderança da Mauritânia nesse arranjo de cooperação sub-regional em segurança (ICG, 2017, p. 1-13). Com tal prestígio, vislumbra-se que esse país árabe funcione como “vitrine” da Atech perante os demais membros do G5 Sahel, potencialmente inclinados a adquirir seus serviços e artigos.

Essa estratégia de mercado seria factível porque alguns entre os sócios não árabes do G5, como o Burkina Faso e o Mali, já incorporaram às suas forças aéreas exemplares de Super Tucanos, o que os converte em clientes de produtos e serviços pós-venda da Atech/Embraer. O Chade aventaria acrescentar à sua esquadrilha exemplares desse avião militar.

No Sudão, conquanto haja potencial agrícola para justificar inversões, elas deparam-se com penosos óbices advindos de sanções norte-americanas, impostas sobre Cartum devido – na ótica de Washington – à sua política de alinhamento a terroristas internacionais.

Após trinta anos de mando autoritário do presidente Omar al-Bashir, a sociedade civil e as forças armadas sudanesas tentam cristalizar transição

democrática, a qual, se bem encaminhada, poderá futuramente precipitar a prescrição das sanções. Eventual reatamento das relações entre Cartum e Israel também persuadiria os Estados Unidos a excluírem o governo sudanês de sua lista de governos patrocinadores do terrorismo (ASH-SHARQ AL-AWSAT, 2020). Isto levantaria as restrições sobre os fluxos de investimentos de empresas interessadas em projetos no Sudão, bem como findaria o represamento de meios de pagamento locais para remunerar adequadamente o capital estrangeiro.

Enfim, testemunha-se hoje, no próprio Sudão, no Djibouti, na Somália e em outros lugares do chifre da África, verdadeira corrida entre países e suas respectivas companhias provedoras de serviços logísticos marítimos para a instalação ou a renovação de portos mercantes ou bases navais. Arábia Saudita, Catar, China, EAU, Japão e Turquia disputam entre si e com potências ocidentais – Estados Unidos, França, Itália – o desenvolvimento do setor portuário da região. Este surto de demanda e oferta em obras de infraestrutura na margem ocidental do Mar Vermelho evolui de par com intrincado jogo de rivalidades geopolíticas e militarização do estreito de Bab el-Mandeb, recrudescidas com a guerra no Iêmen. Em que pesem as suas reconhecidas qualificações e os antecedentes de presença nesse recorte geográfico, as firmas brasileiras dificilmente comportariam condições de competir nesse nicho de mercado tão saturado politicamente (DONELLI, 2019, p. 173-219; KHAN, 2018; SNYDER, 2018, p. 1-14).

CONCLUSÃO

O mapeamento das transnacionais brasileiras no Oriente Médio e no norte da África esboçado acima comprovaria que as frentes de investimentos oriundos do Brasil no mundo árabe e em Israel são realmente pouco numerosas, ainda que presentes em todas as suas sub-regiões.

As companhias que têm logrado criar raízes nos países árabes e em Israel trazem o perfil de maturidade das corporações no Brasil que, ao longo dos anos, otimizaram as suas práticas gerenciais, sedimentaram seus pilares financeiros e, antes de se projetarem no Oriente Médio e no norte da África, acumularam experiências prévias no mercado externo em outras regiões, nomeadamente América Latina e países da África Subsaariana.

Reparou-se que as conexões socioculturais geradas pela existência de coletividades árabes e judaicas no Brasil têm servido como indutor para investimentos, se bem que limitadamente. Mesmo admitindo correta a afirmação de que as empresas brasileiras em Israel tenham dirigentes egressos da comunidade de judeus do país, os homens de negócios da diáspora árabe, por sua vez, prendem-se mais, até agora, a atividades comerciais, sem ainda materializar expressiva presença física por meio de escritórios e investimentos nos demais países médio-orientais ou magrebinos. A exceção é a CCAB, com a filial em Dubai e a promessa de mais duas unidades de representação, no Cairo e em Riade.

Assim, por um lado, muitos dos capitais brasileiros enviados ao Oriente Médio e ao norte da África provêm de agentes econômicos sem ligações diretas com a realidade árabe. Por outro, alguns governos médio-orientais que consideram seus expatriados e descendentes como instrumento para a aproximação política e econômica com os países onde esses contingentes radicam-se têm-se esforçado para estreitar vínculos com eles e com as suas companhias. O caso mais patente seria o Líbano, sob o atual mandato do presidente Michel Aoun.

Vista a distribuição dos investimentos brasileiros pelo Oriente Médio e pelo norte da África, pôde-se conferir que ela não obedece fielmente à lógica de vantagens estruturais de mercados, mas, sim, ao despontar de oportunidades conjunturais. Logo, países como Bahrein, Líbano e Omã, de economias menores ou até com contas públicas em desajuste, abrigam operações com capital brasileiro bem maiores do que aquelas em lugares de maior vitalidade econômica. Como salientado, as lacunas mais chamativas são as da Arábia Saudita, do Catar e do Kuwait. Não obstante a amplitude de seus mercados, as colossais reservas financeiras amealhadas em seus fundos soberanos e o fato de que, na vertente puramente comercial, esses países notabilizam-se como clientes de peso do Brasil, a presença *in loco* de firmas brasileiras permanece tímida, com a ausência de investimentos de grande monta.

Corrigir esse desequilíbrio requereria, idealmente, a elaboração de estratégia específica para mobilizar agentes econômicos do Brasil a alocarem maiores somas de recursos para esses destinos, convencendo-os de que, apesar da concorrência e das especificidades das negociações, trata-se de oportunidade rara para o processo de internacionalização empresarial brasileiro.

Ademais, sumarizadas as frentes de projeção das companhias brasileiras no Oriente Médio e no norte da África, vislumbrou-se que, entre muitas das iniciativas, quando não correspondem a aquisições (como a dos ativos da CIPOR pela Camargo Correa e a Votorantim no norte da África), prevalece a dinâmica das parcerias com maioria acionária do empreendedor local. Esse aspecto, distintivo no ambiente corporativo árabe, não deverá extinguir-se nos próximos anos, ainda que, paulatina e setorialmente, comece a ganhar certa maleabilidade em alguns países, como o Catar e os EAU. Com efeito, o trabalho conjunto do setor empresarial e do governo brasileiro (por meio dos SECOMs das embaixadas, dos escritórios da ApexBrasil e das adidâncias agrícolas ou militares) continuará indispensável para identificar quais seriam as parcerias adequadas, públicas ou privadas.

O quantitativo reduzido das transnacionais brasileiras em nada ofusca a positiva visibilidade de que elas desfrutam ao corresponderem às expectativas de seus clientes no mundo árabe e em Israel. A fábrica da BR Foods para processamento de carnes nos EAU auxilia em resolver o incômodo contratempo no Golfo para abastecer-se de alimentos com menores custos; a barragem de Janna, a ser erguida pela Andrade Gutierrez no Líbano, abrandará o severo déficit elétrico e hídrico que afeta esse país; a usina de pelotização da Vale em Omã traduz-se em mais um ativo industrial não petroleiro conducente à diversificação da economia omani, mitigando a dependência dos hidrocarbonetos; e a plataforma de vigilância e defesa da Atech na Mauritânia brindou esse país com eficiente ferramenta para detectar perigos em seu território e em suas fronteiras, como o deslocamento de jihadistas-salafistas ou contrabandistas.

Outro aspecto a ponderar: investimentos brasileiros nos países árabes e em Israel demarcam-se daqueles na África Subsaariana e na América Latina pela relativa autonomia em termos de financiamento interno. Eles têm pouco retrospecto de cobertura do Sistema de Créditos à Exportação (SCE), ora sob reformulação diante dos riscos de inadimplência e de temores quanto à sustentabilidade das economias de clientes estrangeiros importadores de serviços de companhias do Brasil.

Pelo contrário, iniciativas empresariais brasileiras em países árabes poderiam mesmo aproveitar cofinanciamentos dos fundos soberanos nacionais ou de instituições de crédito regionais com copiosa liquidez. O Banco Islâmico de Desenvolvimento (BIsD), por exemplo, desembolsa centenas

de milhões de dólares para projetos agrícolas na África, inclusive em países árabes desse continente (SADDY, 2016, p. 290). As firmas do Brasil com vocação no agronegócio poderiam captar recursos desse órgão.

Recentemente, acadêmicos e centros de estudo têm publicado análises prospectivas sobre o Oriente Médio e o norte da África, tentando enxergar os rumos prováveis que os países da região devem tomar após a Primavera Árabe. Os prognósticos convergem no sentido de que essa parte do globo, nas próximas décadas, prosseguirá com crescimento demográfico, apesar do declínio relativo da taxa de fertilidade. Esse aumento populacional virá geminado com mais urbanização, dentro de contexto de mudanças climáticas que agravarão a crônica escassez de provimento d'água (GERGES, 2019, p. 159-172; MUASHER, 2018, p. 113-124; SALEM, 2019, p. 43-55).

As medidas governamentais voltadas à pluralização dos setores da economia – inclusive agricultura e agroindústria – não tolherão o caráter predominantemente importador de alimentos dos países árabes e, em menor medida, de Israel. A segurança alimentar prosseguirá inextricavelmente ligada a políticas de controle dos preços, produção doméstica ou aperfeiçoamento dos mecanismos de aquisição no exterior de bens agropecuários. A administração de preços e o incentivo à economia local costumam, entretanto, ser caros e ineficientes. Assim, restaria como melhor saída a terceira opção, buscando dinamizar o acesso internacional a alimentos (BABAR; KAMRAVA, 2014, p. 1-18).

Essas pesquisas também jogam luz sobre a dimensão de segurança e defesa. Surpreendidos pelos conflitos gerados pela Primavera Árabe e pela proliferação de atores não estatais armados, os países árabes têm reservado menos atenção às reformas propriamente político-institucionais e mais denodo à renovação de suas estruturas militares e policiais, cuidando de, entre outros propósitos, fazer refluir as novas ondas do salafismo-jihadismo (GERGES, 2019, p. 159-172; MUASHER, 2018, p. 113-124; SALEM, 2019, p. 43-55). Excetuando Israel, verdadeira potência em tecnologias de defesa, os demais países do Oriente Médio e do norte da África seguirão como consumidores de produtos para as suas forças armadas e os seus órgãos de inteligência e vigilância.

Consequentemente, ações que visem a contribuir para o bem-estar alimentar e a modernização do mercado de defesa e segurança poderão ganhar especial ímpeto.

Como já exposto, o agronegócio e a indústria de alimentos brasileiros, competitivos, podem, com investimentos nesses países, colaborar para arrefecer a vulnerabilidade econômica no norte da África e no Oriente Médio, amortecendo o impacto das escaladas inflacionárias dos gêneros de base agrícolas.

No que concerne aos âmbitos militar e de segurança pública, o Brasil, até por lidar com distintos, mas sérios desafios nessa área – criminalidade, tráfico de drogas, monitoramento de extensas massas territoriais esparsamente povoadas – vem amadurecendo seu perfil de fornecedor de produtos e serviços correlatos, qualificando-se como sócio confiável. Tal como no setor de alimentos, seria plausível imaginar parcerias empresariais entre firmas do Brasil e do mundo árabe atuantes na indústria de defesa e segurança, como a Saudi Arabia Military Industries (SAMI), da Arábia Saudita, ou a Barzan Holdings, do Catar.

O alargamento dessa interação empresarial-militar talvez pareça ainda mais pertinente para a região do Sahel, onde, como acima resumido, a Mauritânia e seus aliados não árabes da Força Conjunta do G5 encaram versões ainda mais desestabilizadoras do flagelo personificado pelos atores não estatais violentos. Historicamente menos equipados do que os seus vizinhos do Oriente Médio e do norte da África para frear o avanço do terrorismo e de outras práticas ilícitas transfronteiriças, os governos dessa área devem agora antepor-se não só à AQMI, mas também à emergente presença do “Estado Islâmico”, o qual, com a queda de seu “Califado” entre a Síria e o Iraque, transplanta seus planos de expansão para o Sahel (LOUNNAS, 2019, p. 105-114).

A sugerida centralidade desses dois focos de atuação não menoscabaria, contudo, outros nichos válidos de projeção empresarial do Brasil. O mercado farmacêutico, por exemplo, distinguiu-se por consistente crescimento desde o início dos anos 2000, apostando na indústria dos genéricos e em seu selo de qualidade sanitária (PIMENTEL *et al.*, 2014, p. 5-42).

Atualmente, não se registram presença institucional ou investimentos produtivos de laboratórios brasileiros no Oriente Médio e no norte da África, mesmo que, nos últimos anos, corporações como a Cristália e a Eurofarma tenham conseguido apreciável grau de internacionalização com atividades em muitos lugares da América Latina e do Caribe. Além do hemisfério americano, a Eurofarma, em particular, trabalha com carteira

de projetos em andamento ou sob análise em países da África Subsaariana, como Moçambique (onde funciona escritório) e Etiópia (PIMENTEL *et al.*, 2014, p. 5-42).

O parque farmacêutico brasileiro teria poucas chances de competir em Israel, local de origem da gigante Teva, mas detém meios para realizar incursões mais profundas em mercados árabes, onde, além dos tradicionais laboratórios estadunidenses, europeus, japoneses e indianos, já ingressam concorrentes de vizinhos latino-americanos. Com refinada indústria de medicamentos, a Argentina, não obstante suas relações políticas e econômicas menos densas com o Oriente Médio e o norte da África, estaria na dianteira ao dar especial relevo ao comércio desses produtos na região (CUADRO, 2016, p. 79).

Em 2019, quando da passagem do presidente Bolsonaro pela Arábia Saudita, a Eurofarma assinou memorando de entendimento com a agência governamental Saudi Industrial Clusters, o qual prevê troca de informações e levantamento de dados sobre a exequibilidade de algum tipo de presença naquele país (ANBA, 2019). Futuramente, essa primeira sondagem apontaria para alguma forma de inserção mais tangível da companhia no Reino.

Uma palavra final sobre o mercado energético médio-oriental e norte-africano, o qual, mesmo com retornos decrescentes, não perderá o seu protagonismo para vários países da região. Nota-se hoje a falta de investimentos brasileiros nessa área, muito embora, nas décadas anteriores, a Petrobras tenha feito negócios na Argélia, no Egito, no Iraque e na Líbia.

No momento atual, ainda que siga comprando gás natural e petróleo leve de alguns países árabes, a Petrobras elegeu como prioridade o redimensionamento dos seus ativos, catalisando parcerias internacionais para explorar jazidas em território brasileiro, como as do pré-sal. Além disso, é fato que já de anos a América Latina, em geral, e o Brasil, particularmente, têm-se apresentado cada vez mais como concorrentes para os produtores de hidrocarbonetos do Oriente Médio e do norte da África (DAOUD, 2016, p. 207-223).

Isto posto, não se deve anular por completo a expectativa de novas frentes de cooperação. Sugestivamente, a Petrobras, no início de 2019, estudaria retorno à região ao examinar a conveniência de participar de leilão para a

exploração de gás e petróleo *offshore* em Israel, embora se mantenha firme a diretriz corporativa de não voltar a investir no exterior (PAMPLONA, 2019).

A depender de como progride essa avaliação, a companhia poderia rever o seu anterior gesto de distanciamento e reaproximar-se do Oriente Médio e do norte da África como um todo, talvez reanimando outros canais de interlocução que silenciaram. Vale recordar que, até hoje, a Petrobras está entre as operadoras pré-qualificadas para explorar os blocos de gás e petróleo na zona econômica marítima libanesa (MESP, 2017).

Em eventual retorno da empresa, poder-se-ia privilegiar a análise de oportunidades do mercado de hidrocarbonetos da porção oriental do Mediterrâneo. Antes marginalizada pelo Golfo, essa região agora se assume como uma das novas promessas mundiais para a exploração de energias fósseis. Intensa movimentação logística e diplomática visa a transformá-la em zona de cooperação energética transcontinental, na qual se pilotam iniciativas como o gasoduto Eastmed e o Fórum de Gás do Mediterrâneo Oriental, abarcando Chipre, Egito, Grécia, Israel, Itália, Jordânia e Palestina.

Ao mesmo tempo, porém, aproximação brasileira pediria cautela. Se bem que não seja tão congestionado geopoliticamente como o Golfo, o Mediterrâneo oriental já virou palco de tensões que escalam. À parte perigoso litígio marítimo entre Israel e Líbano, a Turquia desentende-se com países ocidentais e vizinhos do Levante ao reclamar depósitos *offshore* na costa do Chipre. Para complicar ainda mais, Âncara assinou memorandos de assistência nos setores energético e militar com o governo do GAN em Trípoli. Do ponto de vista geográfico, o programa de cooperação energética turco-líbio sobrepõe-se às zonas econômicas exclusiva de outros países, multiplicando os diferendos territoriais. O diálogo militar, por sua vez, tem levado à mais ostensiva infiltração da Turquia no conflito da Líbia (AL-MONITOR, 2019; AMSELLEN, 2016, p. 61-72; ROSE, 2019).

Alternativamente, o mercado de energias renováveis encerraria menos problemas. A gabaritada tecnologia do Brasil em biocombustíveis pode ser transferida a países árabes importadores líquidos de hidrocarbonetos, a fim de reequilibrar as suas balanças comerciais, estimular a agricultura e gerar mais empregos. Esta experiência já se desenrolou no Sudão com a companhia Dedini (DE SOUSA, 2016, p. 278-279) e poderia replicar-se em outros países, como o Egito.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Todo o arrolamento neste ensaio sobre a presença empresarial brasileira no mundo árabe e em Israel ateve-se a aspectos descritivos e na maioria das vezes qualitativos acerca de como essas firmas estão espalhadas na região. Não houve a pretensão de somar abordagem quantitativa que capturasse com exatidão os fluxos de capitais do Brasil destinados a investimentos no Oriente Médio e no norte da África. Exercícios de quantificação, porém, fazem-se altamente recomendáveis e poderiam constituir a próxima etapa de investigação sobre o processo de inserção de nossas firmas na região.

Neste eventual segundo passo, caberia ainda olhar pormenores como as pequenas e microempresas oriundas do Brasil. Sabe-se que em alguns países árabes e talvez em Israel brasileiros abrem estabelecimentos comerciais, escritórios e consultórios médicos. Gerar maior conhecimento sobre a distribuição dessa modalidade de empreendimento completaria o cenário apresentado parcialmente neste texto a respeito da inserção empresarial do Brasil nessa parte do globo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS E ARTIGOS

AMSELLEM, D. Méditerranée orientale: de l'eau dans Le gaz? *Politique Étrangère*, v. 4, p. 61-72, 2016.

ATTUCH, L. *Saddam* – O amigo do Brasil. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

AYUBI, N. *Over-stating the Arab State* – Politics and Society in the Middle East. Londres: I.B. Tauris, 1995.

BABAR, Z.; KAMRAVA, M. Food Security and Food Sovereignty in the Middle East. In: BABAR, Z.; MIRGANI, S. (Eds.). *Food Security in the Middle East*. Londres: Hurst & Co., 2014, p. 1-18.

BERBERT, C. F. *Reduzindo o custo de ser estrangeiro* – O apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras. Brasília: FUNAG, 2018.

BRUN, É. Brazil's Relations with Middle Eastern Countries: A Diplomacy in Search for Constancy (2003-2014). In: KURI, Marta Tawil (Ed.). *Latin American Foreign Policies towards the Middle East – Actors, Contexts and Trends*. Nova York: Palgrave, 2016, p. 37-57.

BUCCIANI-BARAKAT, L.; CHAMUSSY, H. *Le Liban – Géographie d'un pays paradoxal*. Paris: Belin, 2012.

CAMMETT, M. *et al. A Political Economy of the Middle East*. Nova York: Avalon Books, 2015.

CUADRO, M. Multipolarity under Construction: New Paths and Difficult Balances in the Argentinian-Middle East Relation during the Kirchner Governments. In: KURI, Marta Tawil (Ed.). *Latin American Foreign Policies towards the Middle East – Actors, Contexts and Trends*. Nova York: Palgrave, 2016, p. 77-98.

DAHER, J. *Syria after the Uprisings – The Political Economy of State Resilience*. Chicago: Haymarket Books, 2019.

DAOUD, A. Energy Cooperation with Latin America: an Arab Perspective. In: SADDY, Fehmy (Ed.). *The Arab World and Latin America – Economic and Political Relations in the 21st Century*. Londres: I.B. Tauris, 2016, p. 207-223.

DAVIDSON, C. *After the Sheikhs – The Coming Collapse of the Gulf Monarchies*. Londres: Hurst & Co., 2012.

DE SOUSA, C. B. Brazilian-Arab Cooperation in Food Production. In: SADDY, F. (Ed.). *The Arab World and Latin America – Economic and Political Relations in the 21st Century*. Londres: I.B. Tauris, 2016, p. 267-279.

DONELLI, F. *Le Due Sponde del Mar Rosso – La politica estera degli Stati mediorientali nel Corno d'Africa*. Milão: Mondadori, 2019.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. *Multinacionais brasileiras – Competências para a internacionalização*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

GERGES, F. Le Moyen-Orient en 2029. *Politique Étrangère*, v. 1, p. 159-172, 2019.

GHANEM, S. Painel VI – Instrumentos para cooperação econômica: o petróleo e outras oportunidades. In: *Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe: construção e perspectivas*. Brasília: FUNAG, 2000, p. 287-292.

HOUSE, K. E. *On Saudi Arabia – Its People, Past, Religion, Fault Lines, and Future*. Nova York: Vintage, 2013.

IGLESIAS, R. M.; COSTA, K. O investimento direto brasileiro na África. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 111, p. 60-83, 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *Force du G5 Sahel: trouver sa place dans l’embouteillage sécuritaire*, 2017. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/burkina-faso/258-force-du-g5-sahel-trouver-sa-place-dans-l-embouteillage-securitaire>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. *Ways out of Europe’s Syria Reconstruction Conundrum*. 2019. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/209-ways-out-of-europes-syria-reconstruction-conundrum>>. Acesso: em 20 jan. 2020.

IPEA/BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria sul-sul para o crescimento*. Brasília: IPEA/Banco Mundial, 2011.

JONES, C.; MURPHY, E. C. *Israel – Challenges to Identity, Democracy and the State*. Londres: Routledge, 2002.

KADRI, J. G.; SALONE, R. A. Brasil e Líbano: muito mais do que ‘brimos’. In: SCHERER, Ligia Maria; GOULART, Felipe Haddock Lobo; VELOSO, Pedro Augusto. *Brasil-Líbano – Legado e futuro* (Orgs.). Brasília: FUNAG, 2018, p. 17-34.

KARAM, J.T. *Um outro arabesco – etnicidade sírio-libanesa no Brasil neoliberal*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LACHER, W. *Libya’s Fragmentation – Structure and Process in Violent Conflict*. Londres: I. B. Tauris, 2019.

LAS relaciones de América Latina y el Caribe con el Medio Oriente – Situación actual y áreas de oportunidad. Sistema Económico Latinoamericano

y Del Caribe (SELA). *SELA*, 2012. Disponível em: <<http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/29300/las-relaciones-de-america-y-el-caribe-con-el-medio-orientado-situacion-actual-y-areas-de-oportunidad>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LOUNNAS, D. Le Djihadisme au Sahel après la chute de Daech. *Politique Étrangère*, v. 3, p. 105-114, 2019.

MUASHER, M. The Next Arab Uprising. *Foreign Affairs*, p. 113-124, nov./dez. 2018.

OUMANSOUR, B. Chi commanda in Algeria. *LIMES – Rivista Italiana di Geopolitica*, n. 6, p. 33-40, 2019.

OWEN, R. *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*. Harvard: Harvard University Press, 2012.

PIMENTEL, V. *et al.* Inserção internacional das empresas farmacêuticas: motivações, experiências e propostas para o BNDES. *BNDES Setorial*, n. 40, p. 5-42, 2014. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3107>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

RIGOULET-ROSE, D. Ethno-sociologie politique des Forces Armées Saoudiennes. In: DAGUZAN, J.; VALTER, S. (Eds.). *Les Forces Armées Arabes et Moyen-Orientales après les Printemps Arabes*. Paris: ESKA, 2014, p. 227-245.

ROBERTS, D. Kuwait. In: DAVIDSON, C. (Ed.). *Power and Politics in the Persian Gulf Monarchies*. Londres: Hurst & Co., 2011, p. 89-111.

RYAN, C. Jordan: The Politics of Alliance and Foreign Policy. In: HEY, J. (Ed.). *Small States in World Politics*. Londres: Lynne Rienner, 2003, p. 135-155.

SADDY, F. Food Security in the Arab World: Theory and Practice. In: SADDY, F. (Ed.). *The Arab World and Latin America – Economic and Political Relations in the 21st Century*. Londres: I.B. Tauris, 2016, p. 281-300.

SALEM, P. Thinking Arab Futures. *Cairo Review of Global Affairs*, n. 33, p. 43-55, 2019. Disponível em: <<https://www.thecaireview.com/essays/thinking-arab-futures/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MATERIAL DE IMPRENSA

AL-BARAAD' AII, A. Muntada 'T'amaar Suriaa: Dauur Kabiir li Lubnaan. *Al-Haiiat*, 3 jun. 2016.

A ROADMAP for the First Licensing Round, *MIDDLE EAST STRATEGIC PERSPECTIVES (MESP)*, 8 fev. 2017. Disponível em: <www.mesp.me>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ATECH destaca soluções exclusivas de vigilância e defesa na DSEI. *ATECH*, 5 set. 2019. Disponível em: <<https://www.atech.com.br/blog/atech-destaca-solucoes-exclusivas-de-vigilancia-e-defesa-na-dsei/>>. Acesso em: 5 set. 2019.

BRF anuncia abertura de fábrica na Arábia Saudita. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 29 out. 2019. Disponível em: <<https://anba.com.br/brf-anuncia-abertura-de-fabrica-na-arabia-saudita/>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

LOURÃO promete ajudar em entraves da relação com árabes. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 13 maio 2020. Disponível em: <<https://anba.com.br/mourao-promete-ajudar-em-entraves-da-relacao-com-arabes/>>. Acesso em: 13 maio 2020.

AL-BURHAN li ash-Sharq al-Awsat: at-Tatbii' ma' 'Israa'iil li Maslahat as-Suudaan. *Ash-Sharq al-Awsat*, 14 feb. 2020. Disponível em: <<https://aawsat.com/print/2130916>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CLEMENÇOT, J. Côte d'Ivoire: insubmersibles libanais. *Jeune Afrique*, 4 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.jeuneafrique.com/mag/450830/economie/cote-divoire-insubmersibles-libanais/>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

DANIEL, I. Ministro discutiu eficiência energética nos Emirados. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 13 jun. 2019a. Disponível em: <<https://anba.com.br/ministro-discutiu-eficiencia-energetica-nos-emirados/>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

DANIEL, I. Visita de Tereza Cristina a países árabes abriu portas. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 22 set. 2019b. Disponível em: <<https://anba.com.br/visita-de-tereza-cristina-a-paises-arabes-abriu-portas/>>. Acesso em: 1 out. 2019.

DENAKTEL, F. Is Syria's Assad as Weak as He Appears? *World Politics Review*, 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/28850/is-syria-s-assad-as-weak-as-he-appears>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

EASTERN Mediterranean Gas Forum to Promote Regional Energy Cooperation. *Al-Monitor*, 5 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/08/egypt-east-med-gas-forum-founding-members-meeting-israel.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

EUROFARMA estuda investir na Arábia Saudita. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 29 out. 2019. Disponível em: <<https://anba.com.br/eurofarma-estuda-investir-na-arabia-saudita/>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

FONSECA, B. G. Câmara Árabe lança escritório internacional em Dubai. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 19 fev. 2019a. Disponível em: <<https://anba.com.br/camara-arabe-lanca-escritorio-internacional-em-dubai/>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

FONSECA, B. G. Ministro de Ciência e Tecnologia visita os Emirados Árabes. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 25 jun. 2019b. Disponível em: <<https://anba.com.br/ministro-de-ciencia-e-tecnologia-visita-os-emirados-arabes/>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

GATSIOUNIS, Y. National Transformation Plans and Lessons for Saudi Arabia. *Geopolitical Futures*, 15 maio 2019. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/national-transformation-plans-and-lessons-for-saudi-arabia/>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

HAIIDAR, Z. I'aadat al-'T'amaar fii Suuriiaa... Mata uua Kaiifa? *As-Safir*, 14 dez. 2015.

HAMIDI, I. 'Ighraa't uua Dughuut alaa Suuriaa li Taqliis Nufuudh 'Iraan uua Turkiiaa. *Ash-Sharq al-Awsat*, 9 abr. 2020. Disponível em: <<https://aawsat.com>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

HASSAN, 'A. Al-Iqtisaad al-lubnaanii-as-suurii fii marmia "qaiisar": al-hisaar al-mutbaq. *Al-Mudun*, 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.almodon.com/print/3f92bc01-fe51-4be0-a318-fbbce8eb2c32/629cd017-60d3-4473-8435-e7041adb16a5>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

HOW the African Continental Free Trade Area Can Fulfill Its Potential? *World Politics Review*, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/28051/how-the-african-continental-free-trade-area-can-fulfill-its-potential>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

KHAN, T. UAE and the Horn of Africa: A Tale of Two Ports. *Stratfor*, 13 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/article/uae-and-horn-africa-tale-two-ports>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

PAMPLONA, N. Petrobras decide vender fatias minoritárias em gasodutos. *Folha de São Paulo*, 8 maio 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/petrobras-decide-vender-fatias-minoritarias-em-gasodutos.shtml>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ROCHA, A. Brasil e Emirados assinam acordo para eliminar bitributação. *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 12 nov. 2018. Disponível em: <<https://anba.com.br/brasil-e-emirados-assinam-acordo-para-eliminar-bitributacao/>>. Acesso em: 1 out. 2019.

ROSE, C. Turkey Tests the Waters in Eastern Mediterranean. *Geopolitical Futures*, 06 dez. 2019. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/turkey-tests-the-waters-in-the-eastern-mediterranean/>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

Safaara al-'Imaaraat Taftahfi Dimashq: Nihaaiia ar-Rabii' al-'Arabii!. *Al-Modon*, 27 dez. 2018. Disponível em: <<https://almodon.com>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

SMITH, M. How is Qatar Coping with its Economic Embargo? *BBC News*, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-46795696>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

SNYDER, X. *The Red Sea, Where Alliances Shift with the Tide*, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/red-sea-alliances-shift-tide/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

WHY Banks in Morocco Are Spreading the Wealth around Africa? *Stratfor*, 11 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/article/why-banks-morocco-are-spreading-wealth-around-africa>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

O DILEMA MORAL SUPREMO

Gabriel Mithá Ribeiro*

RESUMO

O artigo está baseado em conferência proferida pelo autor no dia 7 de julho de 2020¹, e em seu livro *Um século de escombros: pensar o futuro com os valores morais da direita* (RIBEIRO, 2019). O autor discute o dilema moral supremo entre, por um lado, o primado moral da autorresponsabilidade, herdeiro da tradição milenar judaico-cristã e da filosofia iniciada na Grécia Antiga, que é a base da civilização ocidental e do pensamento da direita, e, por outro lado, o primado moral da vitimização, que se desenvolveu a partir da Revolução Russa de 1917 e que é a base do pensamento da esquerda.

Palavras-chave: dilema moral, civilização ocidental, pensamento da direita, autorresponsabilidade, pensamento da esquerda, vitimização.

INTRODUÇÃO

A tese fundamental do artigo é a de propor uma transformação civilizacional que recentre o debate intelectual, social, político, econômico ou cívico na questão moral.

Três pressupostos sustentam a ambição. O primeiro pressuposto é o de toda a existência humana ser determinada pelo primado moral. Daí decorre o segundo pressuposto: não é possível compreender a estabilidade social e

* Gabriel Mithá Ribeiro, natural de Moçambique e naturalizado português, é formado em história e possui mestrado e doutorado em estudos africanos interdisciplinares em ciências sociais. É pesquisador pós-doutoral filiado ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, em Lisboa. Autor de vários livros, Mithá Ribeiro escreve regularmente para o jornal *Observador*. Seus artigos e ensaios estão disponíveis em: <<https://observador.pt/perfil/mitharibeiro>>.

1 Texto revisto pelo autor da segunda conferência virtual que proferiu durante evento promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e transmitido ao vivo no dia 07/07/2020, cujo vídeo completo está disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://youtu.be/DIMepxMKyZl>>.

política ou a instabilidade e a violência social e política; a prosperidade econômica ou o malogro econômico e a pobreza; a tranquilidade social ou a criminalidade; o sucesso ou o fracasso de grupos, comunidades, povos ou civilizações – sem antes explicitar a ordem moral coletiva subjacente. Terceiro e último pressuposto: a moral não vive em cima do muro, isto é, sem a distinção entre o certo e o errado, o justo e o injusto, o bem e o mal não existe ordem moral.

Definidos os pressupostos, irei explicar em que consiste a moral enquanto fenômeno do *pensamento social*².

Entramos no século XXI confrontados a ter de escolher entre o *primado moral da autorresponsabilidade* ou o *primado moral da vitimização*. Esse é o nosso dilema moral supremo.

O *primado moral da autorresponsabilidade* resulta da tradição milenar judaico-cristã, cuja gênese remonta à crença originária no Deus único do povo hebraico, surgida há cerca de 35 séculos. Por seu lado, o *primado moral da vitimização* foi gerado pela Revolução Russa apenas em 1917, mas propagou-se intensamente pelo mundo no contexto bipolar da Guerra Fria (1945-1991). Tem apenas um século.

Todavia, esse século traçou um muro crescentemente intransponível entre uma ordem moral coletiva *muito velha* e uma ordem moral coletiva *infantil*. O detalhe é o de serem as opções políticas de direita e de esquerda que hoje determinam as escolhas morais das sociedades. Ainda que fundamental, a política é apenas o componente instrumental da moral. A tradição e a história de povos e civilizações constituem o componente substantivo.

AUTORRESPONSABILIDADE E DIREITA

A direita política é a herdeira, por excelência, da tradição milenar judaico-cristã e da tradição filosófica iniciada na Grécia Antiga, os dois

2 Na conferência anterior, realizada no mesmo evento da FUNAG do dia 07/07/2020, o autor estabeleceu a diferença entre o pensamento individual, que designou árvore do pensamento, e o pensamento social (pensamento coletivo ou pensamento de senso comum), que designei *floresta do pensamento*. A primeira corresponde ao pensamento individual traduzido à escrita. A última, ao pensamento que os indivíduos comuns elaboram no quotidiano à medida que se relacionam uns com outros. Foi o psicólogo social Serge Moscovici, quem melhor explicitou essa característica das sociedades através do conceito de *representações sociais*. Portanto, para compreendermos as sociedades, temos de ter em conta a árvore e a floresta.

referentes civilizacionais mais sólidos do mundo ocidental dos quais deriva a *ordem moral da autorresponsabilidade*.

Esta está filiada ao complexo de culpa, quer no sentido religioso imposto na origem pela crença no Deus único, quer no sentido filosófico tipificado, também na origem, na tragédia grega do rei Édipo. Nada de substantivo se alterou com o correr dos séculos à medida que as sociedades se foram laicizando, uma vez que o inconsciente coletivo é determinante.

Num tempo mitológico, Édipo, o rei de Tebas, matou o pai, Laio, e casou-se com a mãe, Jocasta. Ao tomar consciência do seu involuntário parricídio e incesto, Édipo nunca responsabilizou os outros, apenas a si mesmo, cegando-se e abandonando o poder e a glória. Depois de amaldiçoar Édipo pela tentativa de fuga ao destino determinado por ele, deus Apolo acabaria por reconhecer a dignidade da sua vítima no final da vida. Édipo não só foi perdoado, como Apolo tornou-se seu protetor.

Foi nessa dignidade de Édipo que Freud identificou os fundamentos da ordem moral confundível com o *princípio da realidade*: saber suportar um certo sofrimento e saber adiar a recompensa. É por isso que a moral situa-se nos antípodas do narcisismo, a moral em versão patológica. No último caso, embora o sujeito se centre em si mesmo, fá-lo colocando a *auto-adoração* no lugar da *autorresponsabilidade*.

A tradição moral milenar judaico-cristã e filosófica remete, por isso, para o interior do sujeito as responsabilidades pelo seu destino independentemente de tratar-se do sujeito individual ou do sujeito coletivo. Isso porque, desde a origem, o indivíduo vive interdito de passar culpas para o Deus único que o criou, e o mesmo sentido é tipificado na tradição edipiana da Grécia Clássica.

Essa é, paradoxalmente, a garantia de que o sujeito vive em pé de igualdade em relação aos demais sujeitos, uma vez que todos partilham a consciência de serem filhos de um mesmo Deus ou descendentes de uma mesma ancestralidade. Logo, o sujeito sente legitimidade para exigir aos outros aquilo que exigiu a si mesmo, em primeiro lugar, aos olhos onipresentes da divindade suprema à qual voluntariamente se submete.

O detalhe em causa espoletou o maior avanço civilizacional da consciência humana, da ideia de justiça ou de empatia. Com o tempo, esta tradição moral tornada sólida por atravessar gerações, séculos e milénios, no

domínio dos sistemas políticos acabaria por sustentar o parlamentarismo, o demoliberalismo e, mais tarde, a democracia.

O contexto civilizacional do mundo ocidental gerou uma pressão mental permanente sobre o sujeito no sentido da autorresponsabilidade. Esta, por seu lado, deriva do *complexo de culpa* (própria) nascido dos sentimentos de *remorso* e de *arrependimento* do mal que todos os indivíduos, sem exceções, podem causar aos outros e que é impossível esconder do ser supremo, mesmo quando o ser supremo se transforma em superego, em consciência moral do sujeito, perdendo a carga religiosa ou mística originárias.

Esta constante histórica e civilizacional tem feito com que as sociedades de tradição moral judaico-cristã e de tradição filosófica da Antiguidade Clássica se destaquem porque o exorcismo do mal e da violência endógenos não só não podem ser socialmente sonegados, como acabam sempre por ser efetivos. Daí que o mesmo mal e a mesma violência historicamente nunca se repitam porque o sujeito moral não tem escapatória para se desresponsabilizar a si mesmo pelo mal causado aos seus e aos outros, e sem a devida reparação a sua consciência permanecerá atormentada.

É o que Freud explica em *Totem e tabu* (1913), análises retomadas em *O mal-estar na civilização* (1930). Freud considera que os instintos primários (violentos ou selvagens), o *id*, constituem a essência da mente humana que permanentemente têm de ser recalcados e domesticados pelo próprio sujeito, quer através do seu superego individual, isto é, através da sua consciência moral, quer através do superego coletivo que Freud designa por civilização.

Civilização implica a imposição social da beleza, da limpeza, da ordem e de atividades intelectuais superiores (artes, ciências, música, escrita, entre outras). Trata-se de um processo coletivo de sublimação dos instintos primários taxativamente freudiano. Daí que os que odeiam o *ideal de civilização* sejam justamente os mesmos que odeiam a *autorresponsabilidade individual e social*.

Se não existem sociedades sem instintos violentos, a diferença entre sociedades viáveis com maturidade moral e sociedades inviáveis sem maturidade moral reside na capacidade que umas sociedades possuem, e outras nem tanto, de exorcizar quotidianamente, geração após geração, o mal e a violência.

É por causa da força da sua tradição que, no mundo ocidental, a violência inquisitorial católica ficou definitivamente encerrada no passado, tal como a violência do absolutismo monárquico, a violência da escravatura, a violência colonial ou a violência nazista. Pela mesma razão, a violência social, a violência política ou a criminalidade acabam por ser residuais ou de curta duração temporal no Ocidente.

Os cem anos intermináveis da violência comunista são, apesar de tudo, bastante distintos dos doze anos bem demarcados no tempo da violência nazista (1933-1945), esta definitivamente encerrada no passado.

Por tudo o que foi referido, a estabilidade social e política e a prosperidade econômica do Ocidente são consequências da sua ordem moral, não a sua causa.

Fora do mundo ocidental, ou em certos segmentos sociais que vivem no interior das sociedades ocidentais colonizados pela tradição moral vinda de fora, do mundo soviético, as diferenças são substantivas.

O islã miscigenado com a tradição marxista-leninista tem sido incapaz de exorcizar a violência religiosa do radicalismo islâmico. Também não é por acaso que a escravatura negra nunca atizou qualquer cruzada moral no mundo árabe. Por seu lado, russos, chineses ou cubanos também se revelam incapazes de exorcizar a violência do estalinismo, do maoísmo ou do castrismo. Apenas exemplos resultantes de um tipo de pensamento social que rompeu com as tradições morais ancestrais ou com as tradições religiosas em nome da laicidade revolucionária do marxismo-leninismo.

Em suma, a crise moral do mundo ocidental no último século, da qual derivam os demais problemas (políticos, sociais, institucionais, econômicos), resulta do afastamento, ou mesmo da ruptura, dos povos de matiz judaico-cristão com a sua própria tradição moral milenar.

VITIMIZAÇÃO E ESQUERDA

A esquerda política cumpre o papel do *estrangeiro moral*. Os seus ideais introduziram e têm sustentado uma ordem moral estranha à tradição milenar do mundo ocidental.

Mesmo que a gênese do ideal moral da esquerda possa remontar aos revolucionários franceses de 1789, deve-se aos soviéticos, e à sua revolução de 1917, o formato sólido do novo sistema moral. Com o correr do século

XX, as consequências do novo primado moral de orientação e regulação da vida social tornaram-se coincidentes com o mapa mundial da instabilidade política, da violência social, da corrupção, da criminalidade, do malogro econômico, da fragilização das instituições, da esterilização da vida coletiva. Isso porque este ideal moral se submete ao primado da vitimização, como referi.

Tradições políticas e ideológicas cuja gênese implicou a ruptura com a crença de que somos todos filhos de um mesmo Deus, ou com a crença de que somos filiados a mesma tradição ancestral, com facilidade marginalizam, ou abandonam mesmo, a crença na unidade do gênero humano e na universalidade da empatia, por muito que afirmem o contrário.

Não é por mero acaso que a defesa do primado moral da vitimização vive necessariamente filiada à fragmentação apriorística da condição humana e das sociedades entre opressores e oprimidos. Sem este pressuposto a esquerda, da moderada à radical, simplesmente deixaria de existir. Porém, o que foi substantivo na ruptura moral introduzida pelos soviéticos, em inícios do século XX, foi a particularidade de retirar as responsabilidades pelo destino do interior do sujeito individual e, sobretudo, do sujeito coletivo, e remetê-las para fora desses mesmos sujeitos, para os que se tomam como seus opressores. Nesse sentido, a revolução soviética gerou a ruptura moral e civilizacional mais radical desde a pré-história que acabaria por assumir o sentido de regressão moral.

Quando comparamos, por um lado, o percurso no tempo do Estado de Israel, o referente histórico fundador da ordem moral da autorresponsabilidade, 70 anos após a sua fundação em 1948 com, por outro lado, o percurso no tempo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o referente histórico fundador da ordem moral da vitimização, também 70 anos após a revolução de 1917, as diferenças são inequívocas. Um continuava a prosperar, o outro implodiu.

A explicação reside no fato do primado moral da vitimização situar-se justamente no extremo oposto do primado moral judaico-cristão. O último direciona o sentido da responsabilidade para o interior do sujeito, aquele para fora desse mesmo sujeito.

Logo, se um gera um sujeito individual e coletivo autorresponsável, tranquilo, intelectual, social e economicamente fértil o outro gerará um

sujeito com características opostas ou, seguramente, diferentes. Cem anos de história têm dado bastante provas dessa evidência.

O sujeito moral soviético autorrepresenta-se, por isso, sempre como uma vítima inocente do seu destino, atitude que o impede de abandonar o estágio moral infantil. Imagina-se permanentemente vítima de um carrasco cujo rosto e rótulo vão mudando com as modas: capitalista, rico, burguês, patrão, ocidental, branco, colonialista, neoliberal, homem heterossexual, por aí adiante.

O seu suposto opressor nunca deixa de ser opressor, independentemente daquilo que, de concreto, esse suposto opressor faça de bom ou de mau. Essa incapacidade de reconhecer a complexidade do outro, dada a recusa do sujeito moral soviético em reconhecer a complexidade dele mesmo, gera aquilo que Hannah Arendt rotulou como a crença na existência de um *inimigo objetivo*, um dos traços que tipifica a mente com propensão totalitária. Será sempre para aí que nos encaminharão os ideais morais de esquerda.

A vítima do destino, pela sua natureza, é radicalmente narcísica continuando a sentir-se inocente mesmo quando espeta a faca no outro. Para ele, a culpa será necessariamente remetida para o esventrado. Não é apenas Adélio Bispo que é moralmente inimputável. São todos os que partilham os mesmos ideais políticos e ideológicos que ele.

Um campo moral que liberta os sujeitos de sentimentos de culpa própria, que liberta os sujeitos de remorsos e de arrependimentos, que é sempre hábil na retórica dos pretextos é incompatível com desenvolvimento mental da autoconsciência, da autorresponsabilidade, do civismo, do dever de fortalecimento das instituições, das sociedades, da sua tranquilidade, da sua coesão.

Sem o desenvolvimento cultural e social do complexo de culpa, o mal e a violência não são quotidianamente exorcizados. Por isso tornam-se cumulativos e, ao tornarem-se cumulativos, acabam por ser institucional e socialmente destrutivos. Não é mistério algum o fato de, com o correr do tempo, o primado moral da vitimização desembocar inevitavelmente na desregulação das instituições, a começar pelas famílias e a acabar no Estado, no agravamento da desordem, da corrupção, da criminalidade, da violência e das tensões sociais, do malogro econômico.

Quanto mais tudo se agrava, tanto maior a tentação de culpabilizar os outros. Esses outros, por seu lado, quanto mais dominados pelo complexo de culpa, tanto mais são propensos a deixar-se arrastar no jogo patológico do narciso moral ou do parasita moral. Qualquer relação familiar dessa natureza acaba dominada pela coação moral, o pressuposto da sua disfuncionalidade. O detalhe é o de o mundo ocidental ter permitido que o fenômeno assumisse uma dimensão social, política, cultural, civilizacional massificadas.

É da responsabilidade de todos nós reinventarmos o futuro através da redescoberta, no presente, do primado moral que melhor sirva à orientação do sentido da vida coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Schocken Books, 1951.

FREUD, Sigmund. *Totem und Tabu: Einige Übereinstimmungen im Seelenleben der Wilden und der Neurotiker* [Totem e tabu: alguns pontos de concordância entre a vida mental dos selvagens e dos neuróticos]. Leipzig/Viena: Hugo Heller & Cie., 2013.

_____. *Das Unbehagen in der Kultur* [O mal-estar na civilização]. Viena: Internationaler Psychoanalytischer Verlag, 1930.

RIBEIRO, Gabriel Mithá. *Um século de escombros: pensar o futuro com os valores morais da direita*. Lisboa: Oficina do Livro, 2019.

OS MECANISMOS DE REPRESSÃO E CONTROLE CUBANOS NA VENEZUELA*

Lucas Souto Ribeiro**

RESUMO

A interferência cubana na Venezuela é uma realidade já desde décadas e intensificou-se com a subida ao poder de Hugo Chávez; contudo, parte da literatura sobre o tema considerava em determinado momento que tratava-se apenas de uma cooperação sul-sul ou ação de *soft power*. Este artigo visa discutir qual é o grau da interferência cubana na Venezuela: seria apenas uma cooperação sul-sul, ações de *soft power*, uma nova forma de colonialismo ou algo diferente? A metodologia deste trabalho utiliza como variável dependente o grau de interferência cubana na Venezuela e como variáveis independentes os mecanismos de controle e repressão cubanos na Venezuela como: *Misiones Barrio Adentro*, Comitês Locais de Abastecimento e Produção, *Carnet de la Patria*, serviços de inteligência e narcotráfico. E a partir de ampla revisão de literatura buscou-se identificar o grau de interferência cubana na Venezuela. O resultado mostrado é que existe uma interferência profunda e uma relação simbiótica da chamada “Cubazuela” através de um mecanismo definido como narco-colonialismo socialista, do qual Cuba fornece uma série de instrumentos para repressão e controle com o intuito de perpetuar seus aliados no poder.

Palavras-chave: Cuba, Venezuela, chavismo, socialismo, inteligência, política externa, América Latina, mecanismo de repressão.

* O presente artigo baseia-se em trabalho apresentado para obtenção do título de mestre em política e relações internacionais na Universidade Sergio Arboleda, Colômbia, tendo como orientador o professor doutor Sergio Angel Baquero.

** Lucas Souto Ribeiro é internacionalista graduado na Unijorge, e mestre em política e relações internacionais pela Universidade Sergio Arboleda (Colômbia). Ribeiro trabalhou na Câmara de Comércio Colombo-Brasileira e na Federação de Indústria do Estado da Bahia como analista de negócios internacionais e nas áreas de inteligência comercial e missões comerciais. É tradutor e, atualmente, escreve sobre temas de América Latina no jornal *Brasil Sem Medo*.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa compreender as ações efetivas do governo cubano na Venezuela. Num primeiro momento, discute-se o grau das ações cubanas na Venezuela em diversas áreas, se foram apenas uma cooperação sul-sul ou se poderiam ser compreendidas como uma forma de invasão, colonialismo ou submissão de um país a outro. Em um segundo momento, são trabalhados alguns fatos da interferência da ilha caribenha no regime chavista. Serão explicados acordos de cooperação, as *Misiones Barrio Adentro* (MBA), as cadernetas de comida, os Comitês Locais de Abastecimento e Produção (CLAP), as relações com o crime organizado e, enfim, a presença da inteligência cubana em áreas estratégicas do regime e em todo o território venezuelano. Ao fim do artigo, buscamos responder qual foi o grau de interferência de Cuba na Venezuela segundo os critérios do marco teórico em adequação à realidade dos fatos.

O marco teórico deste artigo busca entender as diferentes formas de influência de um país em outro, incluindo mecanismos mais abrangentes de dominação e controle. Muito se tem falado sobre a interferência do governo e de agentes cubanos na pátria de Bolívar. Já existem alguns trabalhos que elencam as ações de Cuba na Venezuela, mas este trabalho buscou compreender a dimensão desse processo. É apenas uma cooperação sul-sul? É uma invasão? É uma hegemonia? É uma nova forma de colonialismo? É apenas uma inteligente aplicação de *soft power*? Qual seria o limite entre uma aliança e a dominação de um país por outro? É possível um país mais fraco militar e economicamente dominar outro através da exportação de serviços de controle e repressão para um governante? Essas perguntas serão respondidas no presente artigo.

Depois de explicar um pouco alguns conceitos importantes para identificar o grau de interferência da ação cubana na Venezuela, o artigo seguirá buscando compreender breves noções da política exterior chavista e cubana e quais foram os acordos de cooperação, econômicos e militares entre os dois países. Será abordado um breve histórico de invasões cubanas em outros países da América Latina. Em seguida, tratamos de alguns projetos basilares da relação cubano-venezuelana como: MBA, CLAP, *Carnet de la Patria*, e, em seguida, analisaremos a influência da inteligência cubana em diversos projetos binacionais e ações realizadas depois de 1999. Após a exposição de diversos fatos relacionados à política externa, inteligência, e

política interna da história recente retomaremos os conceitos trabalhados no marco teórico para concluir o grau de interferência de Cuba na Venezuela chavista.

Soft power, cooperação sul-sul e colonialismo: matriz de interpretação

O presente trabalho buscou identificar qual o grau específico da interferência cubana através dos diversos mecanismos de controle e repressão de Cuba na Venezuela. Para tanto, faz-se necessário definir alguns conceitos-chave: cooperação sul-sul, *soft power* e colonialismo. Em linhas gerais, a noção de cooperação sul-sul é uma influência de um país a outro em uma relação de ganha-ganha entre países subdesenvolvidos; ao passo que o conceito de *soft power* é a incidência e influência de um país em outro de maneira unilateral e, em geral, em aspectos da cultura e da diplomacia, de uma forma mais sutil; e por fim, a noção de colonialismo compreendido neste artigo é de uma interferência muito mais forte e decisiva, chegando a um nível de ingerência e dominação no qual um país submete outro política e economicamente.

As origens da cooperação sul-sul têm fundamento nas coalizões de Terceiro Mundo que contrapunham os interesses econômicos e políticos dos países do “sul” (entendidos como os atuais países em desenvolvimento) frente aos interesses dos “norte”, conformado pelos países desenvolvidos (SANTOS; CERQUEIRA, 2015). Este conceito, por sua vez, foi definido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como um processo pelo qual, através do compartilhamento de habilidades, recursos, conhecimentos e tecnologias dois ou mais países trabalham em conjunto e de forma horizontal, solidária e integral, diferentemente da lógica “norte-sul”, com tendência unidirecional (UNDP, 2004).

Os elementos que constituem esse tipo de cooperação, segundo Santos e Cerqueira (2015), são a horizontalidade, o consenso e a equidade. Na horizontalidade, exige-se que os países colaborem entre si, e que seja de maneira voluntária e sem o estabelecimento de condições. O consenso, por sua vez, significa que as negociações devem ser feitas por comissões mistas ou seus equivalentes. E a equidade seria a distribuição equitativa de seus benefícios (SANTOS; CERQUEIRA, 2015).

De fato, existem elementos de lógica sul-sul nas relações entre Cuba e Venezuela; contudo, existem elementos fáticos da relação que permitem relativizar isso. É difícil entender que haja uma distribuição equitativa de

seus benefícios ou que não existam condições para a colaboração, haja vista que, em outros países que tinham o programa “Mais Médicos” eram imediatamente cancelados os contratos quando entravam governos de outra linha ideológica. A noção de cooperação sul-sul apresentada pelos governos cubanos e venezuelanos, e por seus apoiadores intelectuais, acontece de uma maneira mais formal, pela assinatura de tratados de cooperação, mas que, materialmente e concretamente, em muitos casos vai muito além de uma mera cooperação, seja pelos enormes benefícios econômicos do governo cubano, seja por outras ações em áreas extremamente estratégicas, como exército, inteligência e fronteiras, que implicam em uma clara perda de soberania por parte da Venezuela.

Já o conceito de *soft power* é definido por Joseph Nye como: a habilidade de se conseguir que um país faça algo através de outros elementos que não a coerção ou pagamentos. A atratividade vem da cultura política, ideais políticos e políticas públicas, e quando tudo é visto como legítimo por outros países, o *soft power* foi bem realizado (NYE, 2004). Para Nye (2004), a sedução é sempre mais efetiva que a coerção; valores como democracia, direitos humanos e oportunidades individuais são extremamente sedutores.

O *soft power* da revolução cubana não tem relação com a defesa da democracia, direitos humanos e oportunidades individuais, como sugere Nye, mas é uma propaganda baseada no socialismo e em mitos de revolução cubana, assim como em rede de intelectuais, pessoas da cultura e da mídia que ainda têm uma visão idealizada do socialismo. Portanto, talvez não fosse adequado ou preciso o uso da palavra *soft power* para a interferência cubana na Venezuela.

O pesquisador e historiador Armando Chaguaceda explica que o posicionamento de organizações de peso para o estudo da América Latina como: Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e a Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA), coloca em dúvida a sua independência frente à forma como tratam os problemas de democracia na Venezuela e em outros países: há um contraste entre a rapidez e o consenso dessas organizações frente as crises políticas em países como o Brasil e a forma de lidar com a “autocratização” venezuelana; assim como chama a atenção a condenação à criminalização de protestos e do ativismo em países como: Colômbia, México, Brasil, Peru e Honduras, que contrasta com um silêncio frente à mesma situação na Venezuela (CHAGUACEDA;

TORREALBA, 2018). Esse exemplo pode indicar um *soft power* cubano e venezuelano nesses grandes centros de estudos, que acabam por definir a própria posição da academia no continente.

Outro conceito importante a ser definido para compreender a ação cubana na Venezuela é o de colonialismo, que é definido da seguinte maneira no Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino:

Colonialismo indica a doutrina e a prática institucional e política da colonização. Enquanto colonização é o processo de expansão e conquista de colônias, e a submissão, por meio da força ou da superioridade econômica, de territórios habitados por povos diferentes dos da potência colonial. Colonialismo define mais propriamente a organização de sistemas de domínio [...] (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, v. 1, p. 181).

O colonialismo, em síntese, é um sistema de domínio ou submissão de um país frente a outro, e geralmente está relacionado com um determinado período histórico, somando a ideia de uso da força ou de superioridade econômica. Nesse sentido, Cuba jamais poderia submeter um outro país, como a Venezuela, por sua fraqueza econômica e militar, mas poderia ser um novo tipo de colonialismo baseado no uso de ideologia socialista e revolucionária para o controle do poder.

A ideia de país satélite também é um conceito a ser considerado para avaliar o grau de intervenção de Cuba na Venezuela. Novamente, será utilizado o conceito do *Dicionário de Política* que explica que o termo é tomado do léxico astronômico e classifica uma situação “paracolonial” de sujeição e dependência de um Estado frente a outro. Satélite é aquele Estado cuja atividade política, econômica e militar é dependente do Estado dominante (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, v. 1).

O *Dicionário de Política* ainda explica como funciona o processo de satelitização de um país frente a outro. Isso acontece quando existe um vazio de um poder político, econômico e militar que acaba atraindo uma potência “colonizadora”. Esse processo diferencia-se da colonização tradicional porque busca mais a dominação do que a exploração, ou seja, busca mais a influência política e militar do que a hegemonia econômica ou o acesso a novas fontes de recursos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, v. 1). Dessa

maneira, existe um limite para compreender que a Venezuela seja satélite de Cuba, porque o desejo por recursos (em especial, o petróleo) é fundamental para Cuba nessa relação, ou seja, existe um claro interesse econômico da ilha caribenha. No artigo, serão observados alguns fenômenos ocorridos nos últimos vinte anos para buscar compreender qual é esse grau de intervenção.

NOÇÕES DE POLÍTICA EXTERIOR DA VENEZUELA CHAVISTA E DE CUBA NA ERA RECENTE, E ACORDOS INTERNACIONAIS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Esta seção busca trazer noções da política exterior chavista, assim como da política exterior cubana, com o intuito de analisar elementos internacionais que serão importantes para o transcorrer do artigo. Assim como trata de explicar um histórico de invasões cubanas, que é parte da própria práxis revolucionária desde a vitória de Fidel Castro na Revolução Cubana. Esta seção busca também mostrar as visões estruturalistas (marxistas) e anticapitalistas da política exterior dos dois países. São observados importantes eixos de debate e integração, como: Foro de São Paulo, Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), Petrocaribe, além de relações fora do continente americano, a partir de uma lógica “antiestadunidense”. Também será lembrada a situação de grave crise econômica que vivia a ditadura cubana até o momento em que Hugo Chávez chega ao poder. Por fim, há um item que descreve as diversas tentativas de invasão cubana em toda a América Latina e inclusive fora do continente, mostrando que as tentativas de invasão e domínio de outros países são uma realidade na política exterior cubana desde os primórdios da revolução cubana.

NOÇÕES DA POLÍTICA EXTERIOR CHAVISTA

A política exterior promovida pelo chavismo baseia-se numa visão estruturalista e anticapitalista e sempre promovendo a ideia de disputas entre a periferia e o centro, a luta anti-imperialista, o fortalecimento do Estado como instrumento principal do desenvolvimento, o aprofundamento do Estado socialista e o desenvolvimento interno (ROMERO, 2010). Ou seja, Hugo Chávez buscou promover e aplicar as teses da teoria da dependência e outras visões de mundo marxistas. A política externa que busca interferir e influenciar de forma extensiva em outros países como foi a política externa

cubana também acontece na Venezuela, com o adicional dos recursos do petróleo que facilitam a ação.

Um instrumento de inserção internacional importante da política exterior chavista é a ALBA, que começou com Cuba, Venezuela e Bolívia, em 2004; Nicarágua, em 2007; Dominica e Honduras, em 2008; Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, e Equador em 2009. Existem diversos instrumentos aplicados pela política externa binacional de Cuba e Venezuela que buscam fortalecer essa aliança no continente. Pode-se destacar: a TeleSUR, a PETROALBA, a Empresa Gran Nacional de Energía, o Conselho Energético da ALBA, a ALBA Cultural e o Banco da ALBA (ROMERO, 2011). O Banco da ALBA tem três finalidades: uma política de crédito, uma política de desenvolvimento e uma política monetária de impulsionar o Sistema Único de Compensação Regional (SUCRE) (uma espécie de moeda para o comércio internacional da ALBA). O banco tem um capital de US\$ 2 bilhões que é usado pra financiar educação, cultura, saúde e alimentação (ROMERO, 2011).

Outro elemento-chave para a política exterior da Venezuela, e a chavista em especial, é o uso de petróleo para apoiar ações de aumento de poder venezuelano no âmbito internacional. Rafael Gustavo Miranda Delgado confirma a tese de que os aumentos no preço do petróleo são decisivos para um aumento da atuação da política externa venezuelana e que isso foi especialmente importante no período de Chávez, em especial durante o *Plan de la Nación de 2007 e 2013*, quando se definem como aliados geoestratégicos fundamentais: América Latina e Caribe, Irã, Síria, Belarus, Rússia, China, Vietnã, Malásia, África; Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP); e privilegiam-se alianças anti ou não ocidentais (MIRANDA DELGADO, 2016). Edmundo Gonzáles Urrutia também, por sua vez, reforça a ideia da aliança multipolar da Venezuela com países como Rússia, China, Irã, a diplomacia petroleira, a politização do MERCOSUL, e a proposta de formação de uma federação de Estados da América do Sul (URRUTIA, 2006).

Além de todos esses países, existe uma aliança fundamental entre Cuba e Venezuela. Há uma aliança política, energética, econômica e ideológica entre os dois países. São três os grandes temas da relação: a cooperação econômica e energética; uma política de segurança comum; e a promoção da revolução mundial por meio da plataforma política-ideológica-midiática

que foi formada em Cuba por mais de 50 anos e agora é feita conjuntamente com a Venezuela (ROMERO, 2011).

Rafael Miranda Delgado explica que o governo venezuelano não é apenas um arrecadador de impostos, ou redistribuidor de receitas, como na maioria dos países, mas é um repartidor de renda econômica, assim como de favores e transferências diversos, o que reduz a necessidade de legitimação do governo, pois essa legitimidade pode ser comprada com apoios econômicos seletivos, devido ao petróleo. O petróleo também faz com que a presença internacional da Venezuela seja maior do que sua extensão geográfica e demográfica, sua capacidade militar ou seu nível de desenvolvimento econômico (MIRANDA DELGADO, 2016). A Petrocaribe, no que diz respeito à política exterior venezuelana, foi importante para o apoio político de diversos países caribenhos, através de doações generosas do regime chavista, que seriam úteis à ferramenta diplomática em fóruns multilaterais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo.

O Foro de São Paulo, por sua vez, é uma aliança política e econômica dos países mais socialistas e alinhados ao chavismo e castrismo no continente. O jornalista Felipe Moura Brasil explica o que é e a capacidade de ação do grupo. O Foro de São Paulo é um concerto de grupos de esquerda e extrema esquerda que vão desde partidos legais até organizações criminosas como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), e o Foro tinha uma função de concertação entre os grandes líderes da região, do qual o próprio ex-presidente Lula da Silva confirmou que o mais importante dos eventos eram as conversas privadas entre os presidentes (MOURA BRASIL, 2014). O Foro de São Paulo é tratado com mais detalhes na seção seguinte do presente artigo.

Em síntese, a política externa da Venezuela chavista tem sido uma constante busca de aproximação com os países adversários dos Estados Unidos, o uso do petróleo para forjar alianças em nível regional e a busca permanente de exportação da revolução bolivariana para onde quer que seja possível. A parceria com Cuba tem sido mais do que uma aliança, e ainda que exista bastante retórica e ações antiamericanas a maior parte do petróleo Venezuelano foi comprado pelos EUA durante os regimes chavistas. A sua ação no Caribe e no restante do continente americano teve muito mais expressão quando existiam diversos países aliados do “socialismo do século XXI” e quando o preço do petróleo estava mais alto.

NOÇÕES DA POLÍTICA EXTERIOR CUBANA

A política externa cubana, desde 1959, foi marcada fortemente por sua relação conflitiva com os Estados Unidos. A evolução política e histórica de Cuba nessas mais de cinco décadas foi marcada por essa oposição. Mesmo depois da Guerra Fria, essa tensão manteve-se em maior ou menor grau. A busca de Cuba por romper o isolamento internacional também foi algo constante (SERBIN, 2011). Na década de 90, antes da ajuda de Hugo Chávez, Cuba passou por um dos períodos econômicos mais difíceis de sua história: entre 1989 e 1993, o produto interno bruto (PIB) caiu 34,8% (queda mais forte em quatro anos na Cuba do século XX); o PIB *per capita* foi reduzido em 36,7%; o investimento estrangeiro despencou de 26,7%, para 5,4% do PIB; a exportação de mercadorias caiu absurdos 78,9%, entre outros números que indicam a gravíssima crise (PÉREZ-LÓPEZ, 2003).

Desde a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1999, a relação entre o governo bolivariano e o cubano foi fundamental para a política externa de Cuba. Até o ano de 2014, Cuba recebeu entre 90 mil e 100 mil toneladas de petróleo venezuelano em troca de aproximadamente 40 mil profissionais. O negócio foi bem lucrativo para a ilha caribenha, já que conseguiu subsidiar a fraca economia cubana, pois Cuba revendia o petróleo no mercado internacional para conseguir recursos (GRATIUS, 2019). O professor doutor em Ciências Políticas da Universidade Central da Venezuela Carlos A. Romero cita uma série de projetos comuns entre os dois países, como: Construtora ALBA; PDVSA-Cuba S.A.; siderúrgica da ALBA; complementação da indústria açucareira; Petrocasas (projeto de casas em Cuba); projeto de agropecuária em Cienfuegos; empresas de estradas de ferro binacional; financiamento de comércio exterior por parte do Banco Industrial da Venezuela e do Banco de Comércio Exterior da Venezuela; acordo com a empresa de petróleo cubana CUPET; promoção de turismo e serviços aéreos e marítimos; construção de um cabo submarino de 1.630 km entre Cuba e Venezuela; além de uma lista de, naquela época, 36 empresas mistas e 200 em negociação (ROMERO, 2011).

O aumento dos números das relações comerciais entre Cuba e Venezuela também impressiona e indica esse enfoque da política externa cubana. O intercâmbio comercial subiu de US\$ 388 milhões, em 1998, para cerca de US\$ 10,4 bilhões em 2008. Ainda segundo Carlos Romero, a ajuda

venezuelana a Cuba, em 2008, teria chegado a aproximadamente US\$ 9,4 bilhões, o que incluiria cerca de US\$ 5,6 bilhões em pagamentos por serviços profissionais (como os médicos cubanos), US\$ 2,4 bilhões em subsídios às vendas de petróleo venezuelano e US\$ 1,4 bilhões em outros projetos de cooperação bilateral (ROMERO, 2011).

Cabe ter presente que o intercâmbio comercial entre Cuba e Venezuela continuou aumentando até 2012, quando a Venezuela foi o destino de 18% das exportações cubanas e era a fonte de 35,6% das importações de Cuba, segundo os dados oficiais disponíveis. A Venezuela continuou sendo o principal fornecedor de produtos importados por Cuba até 2014 e o principal destino dos produtos cubanos até 2016 – para mais detalhes, ver os dados disponíveis no Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICOEX) da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). É importante acrescentar a informação que as exportações de Cuba para a Venezuela subiram de 19 bilhões de dólares para 527 bilhões no seu pico em 2009, no auge da aliança e subindo após a tentativa de golpe frustrada contra Chávez em 2002. As importações venezuelanas em Cuba já era o primeiro lugar em 2002, representando 17% do que era importado pela ditadura caribenha.

Por fim, é importante ressaltar a aproximação militar entre os dois países socialistas. Desde 1999, têm existido colaborações humanitárias da Esquadra Venezuelana na ilha cubana com delegações oficiais e grupos de militares venezuelanos em Cuba. Existem agregados militares da Venezuela em Cuba desde 2007, e agregados das forças militares, navais e aéreas cubanas na Venezuela desde 2009 (ROMERO, 2011).

Outro importante espaço para a política externa cubana é o Foro de São Paulo, já mencionado na seção anterior deste artigo. O Foro de São Paulo é uma entidade criada em julho de 1990, pelo presidente cubano Fidel Castro e o então candidato derrotado nas eleições presidenciais do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva conjuntamente com Frei Betto (SALGUEIRO, 2016). Naquele momento, Cuba estava com suas finanças arruinadas e a miséria crescia sem controle e Fidel precisava de novos parceiros na região com o intuito de financiar a economia do país caribenho (PAULINO, 2017).

É necessário recordar que o Foro de São Paulo constituiu um espaço privilegiado de debates e diálogo entre os maiores líderes da esquerda e extrema esquerda do continente latino-americano, e entre eles diversos ex-presidentes como: Fidel Castro, Lula da Silva, Evo Morales, Hugo Chávez,

Cristina Kirchner, Dilma Rousseff e praticamente todos os ex-presidentes da maré rosa da América Latina, alguns dos quais se reúnem, agora, sob a nova roupagem do Grupo de Puebla, fundado em junho de 2019. Conviria citar o resumo do professor Olavo de Carvalho sobre as principais “realizações” do Foro de São Paulo:

Ao longo de duas décadas e picos, o Foro de São Paulo acumulou uma folha de realizações que ninguém deveria ignorar:

- 1) Deu abrigo e proteção política a organizações terroristas e a quadrilhas de narcotraficantes e sequestradores que nesse ínterim espalharam o vício, o sofrimento e a morte por todo o continente, fazendo mesmo do Brasil o país onde mais cresce o consumo de drogas na América Latina.
- 2) Ao associar entidades criminosas a partidos legais na busca de vantagens comuns, transformou estes últimos em parceiros do crime, institucionalizando a ilegalidade como rotina normal da vida política em dezenas de nações.
- 3) Burlou todas as constituições dos seus países-membros, convidando cada um de seus governantes a interferir despudoradamente na política interna das nações vizinhas, e provendo os meios para que o fizessem “sem que ninguém o percebesse”, como confessou o sr. Lula, e sem jamais ter de prestar satisfações por isso aos seus respectivos eleitorados.
- 4) Ocultou sua existência e a natureza das suas atividades durante dezesseis anos, enquanto fazia e desfazia governos e determinava desde cima o destino de nações e povos inteiros sem lhes dar a mínima satisfação ou explicação, rebaixando assim toda a política continental à condição de uma negociação secreta entre grupos interessados e transformando a democracia numa fachada enganosa.
- 5) Gastou dinheiro a rodo em viagens e hospedagens para muitos milhares de pessoas, durante vinte e três anos, sem jamais informar, seja ao povo brasileiro, seja aos povos das nações vizinhas, nem a fonte do financiamento nem os critérios da sua aplicação. Até hoje não se sabe quanto das despesas foi pago por organizações criminosas, quanto foi desviado dos vários governos, quanto veio de fortunas internacionais ou de outras fontes. Nunca se viu uma nota fiscal, uma ordem de serviço, uma prestação de contas, um simulacro sequer de contabilidade. A coisa tem a transparência de um muro de chumbo. (CARVALHO, 2013).

HISTÓRICO DE INVASÕES CUBANAS

Para compreender as ações atuais de Cuba na Venezuela é importante verificar o histórico de intervenções cubanas em diversos países, sejam as fracassadas ou as exitosas. Desde a vitória de Fidel Castro e a posterior implementação da ditadura comunista na ilha, a expansão da revolução através da luta armada e da propaganda sempre foi uma constante no transcorrer dos últimos 60 anos. Nesta seção, será abordado um pouco do largo histórico de invasões da ditadura cubana. O historiador Juan Benemelis recusa a versão de que apenas com a hostilidade de Washington o governo cubano passou a atuar de forma revolucionária, e ele explica que desde os primeiros dias existia um desejo de exportar a revolução e a subversão em todo o continente através da luta armada, e posteriormente essa política de exportação da revolução chegou inclusive na África (BENEMELIS, 2002).

Algumas das tentativas de invasões cubanas no continente devem ser resgatadas na história. No dia 19 de abril de 1959, uma expedição armada composta por 82 cubanos partiu de Cuba para desembarque na Playa Colorada, no arquipélago panamenho de San Blas. Pouco depois, a guarda do Panamá conseguiu prender integrantes do contingente e posteriormente o próprio governo cubano, ao perceber o fracasso da missão, enviou o tenente Fernando Ruiz e o capitão Armando Torres com o intuito de buscar a rendição dos mesmos revolucionários que haviam enviado, e resolver o grave incidente diplomático e a invasão fracassou (BENEMELIS, 2002). A invasão não conseguiu sucesso, mas serviu para mostrar que Cuba seria um foco de insurgência importante em toda a América Latina. O governo cubano como é de costume negou a invasão e ainda se comprometeu a impedir outras expedições armadas vindas de Cuba. Pelo histórico cubano de invasões em todo o século XX, mostra-se que foi uma promessa falsa. Some-se a isso, além da versão de Benemelis, outro relato que contraria a versão da não intervenção cubana do jornalista Angel Bermudez que confirma o fato da invasão cubana ao Panamá ter existido, em 1959, através de entrevista com o professor Jonathan Brown, professor de história da América Latina da Universidade do Texas, e ainda confirma que a maior parte dos guerrilheiros eram cubanos e sem apoio local (BERMUDEZ, 2019).

Em 1960, houve mais uma intervenção cubana na América Latina, com uma tentativa de invasão da Nicarágua a partir de Honduras, mas as

forças rebeldes foram vencidas pelo exército hondurenho, que capturou documentação que ligava a expedição diretamente a Cuba (BENEMELIS, 2002). Essa ingerência de Cuba sentou as bases para a criação, em 1961, da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), com o apoio de Quintín Pino Machado (embaixador cubano naquele momento), que ajudaria na constituição da FLSN. Essa aventura fracassou, mas formou bases do que seria o partido aliado de Cuba (BENEMELIS, 2002).

A mais bem-sucedida intervenção cubana em um país aconteceu em Angola, de 1975 a 1992, com a participação de mais de 337 mil militares e 50 mil colaboradores civis. No processo de independência de Angola frente a Portugal, o apoio de Cuba em termos de armas, militares e treinamento foi decisivo para a vitória do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), como relata Edward George, pois, quando Fidel Castro enviou mensagem para Brezhnev pedindo apoio para o MPLA, o Kremlin negou o seu pedido. O MPLA teve que contar inteiramente com o apoio cubano para treinamento e equipamento. O armamento do MPLA foi fornecido por cubanos incluindo: 12 mil rifles M52, 133 RPG-7-s, dezenas de morteiros, artilharia leve e metralhadoras (GEORGE, 2005; CUBA DEFENSA, 2014).

Outros casos relevantes da interferência cubana ocorreram entre outubro de 1963 e abril de 1964 quando 686 tropas cubanas apoiaram o governo argelino contra o ataque marroquino; em outubro de 1973, Cuba enviou 746 tropas a um regimento de tanques a Síria para apoiar o exército sírio na Guerra do Yom Kippuer (ainda que as tropas cubanas não tenham entrado em combate); em janeiro 1978 e setembro de 1989 mais 41 mil militares cubanos participaram da Guerra de Ogaden, em apoio a Etiópia (que também recebeu apoio da URSS), contra Somália (apoiada pelos EUA). Durante a intervenção em Angola, tropas cubanas foram deslocadas para a então República do Congo (atual República Democrática do Congo. Todas essas informações estão públicas nos site oficial da defesa cubana na seção de missões militares.

Há episódios marcantes da intervenção cubana direta na Venezuela desde, pelo menos, o Incidente de Machurucuto, em 1967. Hector Pérez Marcano, que foi guerrilheiro do Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR) nos anos 1960, explica, na condição de participante da operação, diversos pontos. Na I Conferência Tricontinental, realizada em Havana, em 1966 e equiparável somente à III Internacional (Komintern) em 1919,

foi elaborada a estratégia da tentativa de invasão da Venezuela, que seria executada no ano seguinte, entre cujos organizadores estavam Luben Petkoff, Arnaldo Ochoa (que depois seria herói de guerra em Angola) e o próprio Fidel Castro (SÁNCHEZ GARCÍA; PÉREZ MARCANO, 2007).

A tentativa de invasão cubana em Machurucuto é contada com riqueza de detalhes por Hector Pérez Cubano. Vale ressaltar o esforço em recursos financeiros e humanos do próprio Fidel Castro. Em termos financeiros, foram gastos US\$ 40 mil e 240 mil bolívares, e entre os recursos humanos, eram 24 homens, entre eles Raul Menéndez Tomashevich (chefe máximo da guerra de guerrilhas e posteriormente membro do Estado-Maior cubano); Ulises Rosales del Toro, que era membro do birô político do Comitê Central do Partido Comunista cubano, além da presença de Arnaldo Ochoa. Outro detalhe que reforça a importância da operação para Fidel é que foram dados relógios Rolex para alguns dos guerrilheiros, para que não falhassem em termos de tempo a operação (SÁNCHEZ GARCÍA; PÉREZ MARCANO, 2007). A operação de Machurucuto fracassou porque havia um agente chamado Marcano Carrasquel, que era agente de inteligência quádruplo: G2 cubano, MIR, inteligência venezuelana e Central Intelligence Agency (CIA), e que revelou os planos da operação. E foi a partir das informações de Marcano Carrasquel e de Torres (outro membro da operação) que se baseou a denúncia do governo Raúl Leoni na OEA (SÁNCHEZ GARCÍA; PÉREZ MARCANO, 2007). O governo de Raúl Leoni mesmo sendo da *Acción Democrática*, governo de esquerda na época, rompeu relações com Cuba que só seriam reatadas em 1974.

Dessa maneira, apesar de Cuba não ser uma potência militar, a sua ação revolucionária internacionalista foi um elemento sempre presente em sua política externa, seja financiando e treinando guerrilhas, seja apoiando um lado diretamente numa guerra civil, como no caso de Angola, seja ainda mediante intervenções armadas diretas, como a tentativa de invasão de Machurucuto, na Venezuela.

AÇÕES ESTRATÉGICAS E MECANISMOS DE CONTROLE E REPRESSÃO CUBANOS NA VENEZUELA

As estratégias de cooperação ou intervenção de Havana em Caracas são as mais variadas. Existem diversos acordos bilaterais, a presença de cubanos (médicos ou não) nas *Misiones Barrio Adentro* (MBA), as cadernetas

de comida, o *Carnet de la Patria*, a presença de cubanos nas instituições venezuelanas, etc. Serão analisados, a seguir, os diferentes mecanismos sociais de controle da população venezuelana com expertise cubana.

MISIONES BARRIO ADENTRO

Ainda no ano de 1999, o então ditador cubano Fidel Castro Ruz fez um discurso enaltecendo as missões internacionais que Cuba fez com os famosos médicos cubanos. Esse discurso foi um histórico discurso feito na Universidade Central da Venezuela pouco depois de Hugo Chávez tomar o poder:

Bastaría señalar una sola cifra: 26.000 médicos cubanos han participado en ellas; al país que le habían dejado solo 3.000 de los 6.000 con que contaba al triunfo de la Revolución, muchos sin empleo, pero siempre deseando emigrar para obtener tales ingresos y tales salarios; de los 3.000 que nos dejaron, de tal forma la Revolución fue capaz de multiplicarlos, y de ir formando médicos y más médicos de los que empezaron a estudiar en el primer grado o en el segundo grado, en las escuelas que de inmediato en todo el país fueron creadas, y tal su espíritu de sacrificio y solidaridad, que 26.000 de ellos han cumplido misiones internacionalistas [Aplausos], del mismo modo como ya indiqué que cientos de miles de compatriotas han actuado como profesionales, educadores, constructores y combatientes. Sí, combatientes, y lo decimos con orgullo [Aplausos], porque combatir contra los soldados fascistas y racistas del apartheid, e incluso contribuir a la victoria de los pueblos de África que veían en aquel sistema su mayor afrenta, es y será siempre un motivo de orgullo [Aplausos]. (CASTRO RUZ, 1999).

As *Misiones Barrio Adentro* têm seu componente de assistência social e médica, de ferramenta de clientelismo eleitoral, mas também existe um elemento de inteligência e informação incidindo na população. A pesquisadora Maria Werlau, diretora do Cuba Archive, estima que o sistema de controle e inteligência cubano foi inspirado na antiga KGB, da União Soviética, e na STASI, da Alemanha Oriental. Um elemento que marcava o sistema de inteligência da Alemanha comunista era a mais alta densidade de vigilância de polícia secreta de todos os países do bloco do Leste Europeu soviético, e Cuba possui ainda mais agentes e colaboradores como percentual da população do que a então Alemanha Oriental (WERLAU,

2019). Esse modelo de inteligência baseava-se, de forma intensa, no monitoramento extensivo da população. Nesse sentido, os médicos eram a maneira mais fácil para o governo monitorar a população.

O programa MBA tem a função de fazer proselitismo político com a população pobre da Venezuela, e os médicos cubanos são requisitados para monitorar as eleições e exigir o voto em troca dos serviços de saúde. O próprio Hugo Chávez disse que não ganharia o referendo de 2004 sem os médicos (WERLAU, 2019). No livro *Cuba's intervention in Venezuela*, a pesquisadora Maria Werlau ainda explica que médicos que escaparam das missões cubanas relatam que eram forçados a sistematicamente falsificar relatórios e inventar tratamentos imaginários para que Cuba recebesse mais dinheiro. Há ainda denúncias de ex-médicos cubanos sobre o uso dos médicos para proselitismo e propaganda comunista nas regiões pobres da Venezuela (WERLAU, 2019).

Os números das *Misiones* impressionam e podem ser observados na balança de serviços, que, em 2008, foram de US\$ 8,6 bilhões. Segundo o próprio governo cubano, US\$ 6,4 bilhões teriam sido recebidos em razão da exportação de serviços de profissionais cubanos. Se dividirmos esse valor pelo número de colaboradores (38.544), o equivalente *per capita* era de US\$ 160 mil por ano, ou US\$ 13.405 por mês (Werlau, 2010). Esse valor é bem superior à renda *per capita* na ditadura cubana, que é de US\$ 11.900 por ano, considerando o critério de paridade de poder aquisitivo (INDEXMUNDI, 2016), sendo uma importante fonte de divisas para o governo. Segundo Maria Werlau (2010), usando fontes do próprio governo cubano, a balança de serviços de Cuba em 2004 era de US\$ 1,2 bilhões e subiu até US\$ 8,6 bilhões em 2008.

Ou seja, o elemento de saúde pública não é, na verdade, o principal desse programa, que é mais uma forma de garantir recursos para Cuba, um instrumento eleitoral e de propaganda política, assim como um mecanismo de controle social por parte dos governos cubano e venezuelano. Dessa forma, ainda que, de fato, existam elementos de prestação de serviços médicos para os venezuelanos, é inadequado e impreciso considerar esse programa como um simples mecanismo de cooperação sul-sul. Esse programa é simplesmente vital para a saúde financeira do regime totalitário cubano, e se for considerada a imoral quantia de dinheiro que fica para o governo Cubano (e a exploração dos médicos), em conjunto com o uso eleitoral e

de inteligência desse programa, jamais poderá ser considerado apenas uma cooperação sul-sul ou estratégia de *soft power* ainda que existam elementos desses dois conceitos. Contudo, é mais plausível considerar o programa como um mecanismo de controle da população que o atual governante usa como forma de manter-se no poder e mais uma ferramenta do colonialismo-socialista exercido por Cuba.

COMITÊS LOCAIS DE ABASTECIMENTO E PRODUÇÃO

Guillermo Pérez explica que os Comitês Locais de Abastecimento e Produção (CLAP) são formados por membros de organizações comunitárias e políticas subordinadas ao governo que se coordenam para concretizar a venda e distribuição de alimentos às famílias de uma comunidade (PÉREZ, 2019). Há, contudo, diversas denúncias, como da Transparência Venezuela (capítulo venezuelano da ONG Transparência Internacional), de que existem retaliações para quem participa de manifestações antigoverno que acabam por não mais receberem os benefícios (TRANSPARENCIA VENEZUELA, 2017).

O médico, *Ph.D.*, e ex-reitor da Universidade Central da Venezuela Luis Fuenmayor Toro explica a composição dos Comitês Locais de Abastecimento e Produção, cuja atividade consiste em distribuir sacolas de comida (agora caixas) como instrumento político, mais do que social, da mesma forma que acontecia nas missões bolivarianas. Os CLAP são conformados por pessoas das Unidades de Batalha Bolívar-Chávez (organização de natureza partidário-eleitoral do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV); membros da Frente Francisco de Miranda (organização política de apoio ao regime chavista fundada em Cuba por Chávez e Fidel); uma mulher e uma pessoa da comunidade. Essa integração é uma demonstração clara do que o regime chavista considera a participação popular para resolver os problemas (FUENMAYOR TORO, 2017).

Fuenmayor cita fala de Freddie Bernal que deixa claro a importância política e a natureza partidária e eleitoral das cestas básicas subsidiadas dos CLAP, assim como a participação de Cuba nesse modelo de repartição de benefícios sociais em troca de ganhos políticos. Isso será melhor detalhado no capítulo sobre os CLAP, tanto a participação política quanto a influência cubana. Outro aspecto fundamental dos CLAP é a constante ameaça de corte dos benefícios nas famílias mais carentes e de que não possam mais

alimentar-se no futuro caso não apoiem a revolução (FUENMAYOR TORO, 2017). Guillermo Pérez critica também a falta de mecanismos de controle, de avaliação e de fiscalização do programa, e isso somado ao fato da definição dos organizadores dos CLAP ser feita por critérios ideológicos e políticos, o que acaba tirando a confiança da população em relação à política pública (PÉREZ, 2019). José Ragas ainda enfatiza que, de maneira ainda mais trágica, os CLAP tornaram os bens ainda menos acessíveis à população, pelo conjunto de conglomerados do governo que trouxeram interferência e atraso nas cadeias de suprimentos de comida entre os produtores e consumidores, além da substancial perda de calorias na dieta do venezuelano médio (RAGAS, 2017).

Um dos maiores exemplos desta transferência de *know-how* do governo cubano para a Venezuela encontra-se na criação do grupo paramilitar Frente Francisco de Miranda (FFM) que formaria os militantes para as CLAP. Fundado em Havana em 29 de junho de 2003 por Hugo Chávez e Fidel Castro, o FFM chegou a ter mais de 20 mil membros, e tem funcionado nas últimas duas décadas como um instrumento fundamental para a inserção de líderes sociais chavistas altamente treinados em Cuba em contato direto com a população venezuelana. Esta organização socialista, que se autodenomina “militante do internacionalismo, anti-imperialismo e da integração latino-americana caribenha”, tem sido a encarregada de planejar e executar dúzias de programas e reformas político-socioeconômicas na Venezuela, como a missão *Barrio Adentro*, a missão *Identidad*, e a organização dos CLAP. O núcleo dirigente deste grupo tem sido capacitado em escolas políticas cubanas e seu corpo de ativistas tem recebido treinamento militar por ambos o exército cubano e as forças chavistas. De igual forma, vários funcionários cubanos foram realocados na Venezuela para assessorar o trabalho do Frente (COUTINHO, 2018).

Em uma entrevista publicada na revista estatal cubana *Juventud Rebelde*, em 6 de julho de 2019, Roberto Unger Pérez, coordenador nacional da assessoria cubana ao Frente Francisco de Miranda, descreve da seguinte forma o envolvimento cubano no FFM juntamente com as CLAP:

Temos nos focado em formar aos trabalhadores sociais lhes brindando ferramentas que lhes permitam diagnosticar, transformar atitudes cidadãs e produtivas e facilitar que as políticas desenhadas desde o

Governo central se materializem – por exemplo, o programa do *Consejo Local de Abastecimiento y Producción (CLAP)* –; ou seja, formar aos que irão capacitar os venezuelanos que concretarão a política social na base. Lhes oferecemos recursos comunicativos, habilidades de diagnóstico, de convencimento e de coesão em torno à justiça que significa este processo (UNGER PEREZ, 2019).

Unger Pérez também destaca na mesma entrevista quão relevante foi e ainda é o Frente Francisco Miranda no processo revolucionário chavista:

A atividade social integral tem tornado o Frente em uma fonte fundamental de formação de quadros revolucionários. Sua primeira grande tarefa a nível nacional, com uma conotação extraordinária, foi a missão *Identidad*, que conseguiu que mais de cinco milhões de venezuelanos que não tinham nem cédula (de identidade) fossem visibilizados e assumissem protagonismo nos processos da nova Venezuela da Revolução [...]. A partir daí, os membros do Frente acompanham todas as iniciativas sociais do chavismo – *Barrio Adentro*, *a Gran Misión Vivienda Venezuela*... –, não só como mensageiros verbais da política, mas também como participantes diretos [...] (UNGER PEREZ, 2019).

Dessa forma, os indícios de uso da distribuição de cestas básicas como mecanismo de controle da população, tanto político como eleitoral e alimentar, com o intuito de criar uma rede clientelar de dependência por parte do governo, são bem robustos e claros. Da mesma maneira que na avaliação das MBA, as cestas básicas dos CLAP caracterizam-se por um instrumento de ganho político-eleitoral, de inspiração cubana.

Não se deve esquecer que os resultados de diminuição da fome e da pobreza não foram alcançados com o programa de distribuição de cestas básicas dos CLAP; na verdade, ocorreu o contrário. A fome e a pobreza são instrumentos de perpetuação de poder para o regime chavista. E o regime cubano, nesse sentido, entra com um enorme *know-how* de como controlar um povo pela fome. Portanto o uso político, ideológico e eleitoral dos CLAP com a capacidade de fazer do regime cubano, caracteriza-se como um dos eixos de sustentação do colonialismo socialista vindo de Havana para Caracas.

CARNET DE LA PATRIA

O *Carnet de la Patria*, documento de identificação do regime chavista, foi lançado em 2017. Esse documento de identificação foi um passo decisivo para estabelecer um estado policaiesco eletrônico ou um sistema de *Big Brother*, e foi apresentado para a população como um mecanismo para ampliar a eficácia e eficiência do governo nacional, e uma forma de conectar as pessoas diretamente com o presidente (WERLAU, 2019).

Maria Werlau explica que o sistema de identificação inclui a localização dos cidadãos, nome e sobrenome, digitais, endereço residencial, propriedades, receitas, pagamentos de impostos, afiliações partidárias, tendência de apoio à revolução, etc. (WERLAU, 2019). Somados a essas informações pessoais de cada cidadão a que o governo, polícia e órgãos de inteligência têm acesso, é importante lembrar que para fazer compras em mercados ou para a entrada na escola, é necessário que o cidadão deixe suas digitais ou seu *Carnet de la Patria*, o qual, aliás, vem com uma imagem de Hugo Chávez e Simón Bolívar no verso (RAGAS, 2017).

Além disso, o ex-diretor da então *Dirección de Indentificación y Extranjería de Venezuela*, o general Marco Ferreira, explica que muita informação pessoal dos venezuelanos era coletada em papel por milhares de jovens pertencentes à Frente Francisco Miranda, criada em 2003, com o mesmo espírito dos Comitês de Defesa da Revolução de Cuba. Esses jovens eram enviados a Cuba para receber treinamento político e doutrinação, aprender táticas de repressão e controle político, assim como treinamento militar (WERLAU, 2019). Esses treinamentos, somados aos CLAP, às *Misiones Barrio Adentro* e às novas tecnologias de informação dos *Carnet de la Patria* formam um complexo sistema de informação, controle e repressão contra o povo venezuelano.

O criador de parte significativa do sistema de informação venezuelano, e que depois sairia do governo justamente por isso, Anthony Daquin, explica que o sistema de identificação possui tecnologia chinesa, que permite às autoridades identificar a localização exata dos cidadãos a partir dos *Carnet de la Patria* (WERLAU, 2019). Tal grau de sofisticação do controle das informações, que baseia-se na fusão (das experiências de Cuba e China), realmente vem tornando a Venezuela um país cada vez mais totalitário. Devemos compreender o aspecto da transmissão de conhecimento tecnológico, mas assim como o “Sistema Social de Créditos” que consiste numa espécie

de *Big Brother* orweliano no qual os cidadãos mais submissos e obedientes ao Partido Comunista Chinês recebem prêmios e os opositores duras punições.

O jornalista da Reuters, Angus Berwick, explica dois elementos da atuação cubana nas cédulas de identidade. Em junho de 2008, a Venezuela firmou acordo para pagar US\$ 172 milhões para Cuba desenvolver seis milhões de cartões, mas que não chegou a ser implementado em função da fuga de Anthony Daquin. Contudo, a plataforma da empresa mexicana Soltein, que fornece a base de dados para o *Carnet de la Patria*, é dirigida por ex-funcionários públicos cubanos (BERWICK, 2018). Assim como as MBA e os CLAP, o *Carnet de la Patria* também teve, originalmente, inspiração cubana, tal como indica o acordo de junho de 2008 entre Cuba e Venezuela. Embora a tecnologia finalmente utilizada pela Venezuela tenha sido chinesa, o mecanismo de controle da população, inclusive de caráter político-eleitoral, através da distribuição de comida é uma estratégia de clara inspiração cubana.

Os elementos que reforçam a influência cubana no *Carnet de la Patria* foram citados anteriormente nos depoimentos de Daquin e Werlau; devemos lembrar o que o conceituou como “colonialismo socialista” atual pontualmente em cada capítulo, mas considerando o elemento sistêmico da estratégia revolucionária. A consolidação dos diversos eixos de influência vai conformando essa atuação.

APARATOS DA INTELIGÊNCIA CUBANA NA VENEZUELA

O sistema de inteligência cubano, conhecido como G2, é um dos serviços de inteligência mais capacitados e preparados do mundo. Desde a sua fundação, o G2 teve apoio da antiga KGB na formação de sua estrutura e de seus métodos de ação. Nesta seção, após uma breve introdução histórica da inteligência cubana, faz-se uma explanação de sua máquina de propaganda e também da atuação dos serviços de inteligência cubano na Venezuela e, que se tornou algo decisivo na história da Venezuela atual, tendo ganhado muita força após a frustrada tentativa de derrubar Chávez em 2002.

NOÇÕES HISTÓRICAS DA INTELIGÊNCIA CUBANA

O analista de relações internacionais e segurança do governo do Canadá Kevin Ginter, explica-nos que o *Servicio de Inteligencia Basica*

(SIB) foi transformado, no início da Revolução Cubana, no *Departamento de Inteligencia del Ejército Rebelde* ou G2, e que, em 1960, Ramiro Valdés Menéndez foi enviado para a União Soviética para ser treinado, fundando, em 1961, a *Dirección General de Inteligencia* (DGI). Entre as funções desse órgão, estavam: infiltração de agências governamentais americanas; análise de inteligência; apoio a oficiais de inteligência; atividades de desinformação, ameaças e subversão; entre outras atividades (GINTER, 2013). Uma extensa lista de documentos, que incluem diversas ações, foi encontrada pelo arquivista sênior da KGB Vasili Mitrokhin, e existem evidências de que ações coordenadas entre Cuba e a KGB nas “guerras de libertação” vêm de longa data (WERLAU, 2019).

Carlos Romero adiciona a essa informação anterior que mais de uma centena de conselheiros em segurança e inteligência foram enviados pela KGB para ajudar na organização do serviço secreto cubano. Um dos principais foi o veterano militar espanhol Enrique Lister Farján, que organizou os Comitês de Defesa da Revolução (que é um sistema de vigilância mais próximo das pessoas e mais intensivo em agentes), e em 1963 já se tinha um treinamento sistemático dos oficiais de inteligência cubanos no território soviético (ROMERO, 2010).

Dessa maneira, podemos entender que as fundações da estrutura da inteligência cubana são baseadas no regime totalitário soviético e isso teve implicações decisivas na inteligência venezuelana que recebeu grande influência de Cuba. Em 2014, o relatório anual de defesa dos EUA da CIA reconhece os serviços cubanos de inteligência como muito capazes de penetrar áreas-chave nos EUA e como uma significativa ameaça estrangeira (WERLAU, 2019). Outro elemento importante da inteligência cubana é sua similaridade com a antiga STASI, da Alemanha Oriental (RAGAS, 2017). Essa semelhança, como apontado na seção *Misiones Barrio Adentro*, acima, acontece pela grande quantidade de agentes monitorando a vida das pessoas.

Informações confiáveis sobre o serviço de inteligência cubano não são fáceis de conseguir. Contudo, segundo o *site* CubaMilitar, a ex-DGI e atual *Dirección de Inteligencia* (DI), parte do Ministério do Interior, contaria com cerca de quinze mil efetivos (CUBAMILITAR, 2019). Segundo a mesma fonte, a DI contaria com três áreas de operação: Divisão de Inteligência Política e Econômica (que seria responsável pela coleta de inteligência sobre figuras políticas hostis ao governo cubano e dados econômicos do exterior);

Divisão de Contrainteligência Externa (que seria responsável por penetrar e infiltrar-se nos serviços de inteligência de outros países, por operações de contrainteligência, etc.); e Divisão de Inteligência Militar (que se dedicaria, entre outras tarefas, a obter informações sobre as forças armadas dos EUA). Além disso, a DI contaria com outras três áreas de apoio: Divisão de Apoio Técnico (responsável pela produção de documentos falsos, apoio a operações clandestinas, etc.); Divisão de Informação (coleta da informação bruta); e Divisão de Preparação (análise de inteligência).

O mesmo *site* CubaMilitar esclarece que os serviços de inteligência cubanos são conformados por vários outros órgãos. Além da DI, o próprio Ministério do Interior contaria, ainda, com uma *Dirección General de Contrainteligencia* (DCI), que seria responsável pela segurança interior, incluindo contraespionagem de serviços estrangeiro e luta contra a dissidência, e com um *Departamento de Seguridad del Estado* (DSE). Esses órgãos também contariam com seus pares nas Forças Armadas: *Dirección de Inteligencia Militar* (DIM), *Dirección de Contrainteligencia Militar* (CIM). Por sua vez, o próprio Partido Comunista de Cuba contaria com um *Departamento América* (DA), que teria sido o principal responsável pelo apoio às guerrilhas revolucionárias na América Latina e Caribe (CUBAMILITAR, 2019).

Houve reformulação dos serviços de inteligência cubanos em 1969, devido a que a URSS pressionava Cuba para suspender o apoio às guerrilhas. O governo cubano, então, reformou o aparato de inteligência para disfarçar suas operações na América Latina, que foram separadas da então DGI e, em 1975, passaram para o Departamento América do Comitê Central do Partido Comunista (CUBAMILITAR, 2019).

Em 1989, houve também uma nova reforma dos serviços de inteligência cubanos, após o julgamento e fuzilamento do general Arnaldo Ochoa, condenado por traição e outros crimes. A cúpula do Ministério do Interior foi purgada, incluindo o então chefe da DGI, general Luis Barreiro Caramés, entre outros oficiais, ocasião em que a DGI foi transformada na atual DI (CUBAMILITAR, 2019).

Um dos grandes fracassos da DI cubana ocorreu em 1998, quando o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) prendeu duas mulheres e oito homens que foram acusados de serem agentes cubanos que se infiltravam nas comunidades de Miami, o que resultou no posterior desmantelamento da *Red Avispa* (grupo de elite da DI nos EUA). Esses agentes julgados nos

EUA foram tratados por Cuba como heróis. Apesar do dismantelamento da *Red Avispa*, ainda haveria pelo menos uns 200 espões cubanos nos EUA (CUBAMILITAR, 2019).

INSTRUMENTOS DE PROPAGANDA VINCULADAS A INTELIGÊNCIA CUBANA

No discurso em Caracas de 1999, Fidel Castro falou da importância das ideias para a resistência da revolução cubana:

No pudo vencer a un pueblo unido, a un pueblo armado de ideas justas, a un pueblo poseedor de una gran conciencia política, porque a eso le damos nosotros la mayor importancia. Resistimos todo lo que hemos resistido y estamos dispuestos a resistir todo el tiempo que haga falta resistir [Aplausos], por las semillas que se habían sembrado a lo largo de aquellas décadas, por las ideas y las conciencias que se desarrollaron en ese tiempo (CASTRO RUZ, 1999).

Fidel Castro sempre importou-se muito com as ideias, sua difusão e controle. Um relatório desclassificado da CIA de 1984 já dizia que, imediatamente após assumir o poder, Castro empreendeu a tarefa de construir um império publicitário que se tornara um dos mais eficazes do hemisfério. Assim como em outros países comunistas, esse aparato era controlado pelo Birô Político do Partido Comunista de Cuba e com uma rede de organizações, como: estações de rádio, agências de notícias, revistas, editoras, institutos de “amizade”, associações profissionais, exposições culturais e concursos literários sempre dedicados a promoverem a revolução cubana e criticarem os países não comunistas em geral e países contrários a Cuba em particular (CIA, 1984). Além disso, o regime castrista construiu um Palácio de Convenções de mais de US\$ 25 milhões para fazer reuniões internacionais e bem como instituições culturais como a *Casa de las Américas* que mobilizaram de maneira muito eficaz diversos intelectuais latino-americanos que apoiam a revolução cubana.

As editoras cubanas produziram em torno de 17 mil títulos e mais de 500 milhões de exemplares de livros e panfletos, os quais constituem parte significativa da propaganda. Esses livros foram distribuídos em mais de 60 países, tudo isso de 1959 até 1984 (CIA, 1984). Para contrastar, vale a pena comparar com a quantidade de exemplares da maior casa editorial na Argentina em um ano, que é a *Penguin Random House*. Essa editora publicou, em 2017, 1.061 títulos, com um total de 4.655.100 exemplares, respondendo

por 13,02% do mercado argentino naquele ano (CERLALC, 2019). Mesmo que essa seja a quantidade de um ano na Argentina, a comparação permite dimensionar o tamanho enorme do mercado de propaganda de livros cubanos nos primeiros 25 anos do regime castrista.

Essa lógica de uso do aparato do governo para propaganda é algo bem presente na atual Venezuela. Mais recentemente, Carlos Romero, ex-reitor da Universidade Central da Venezuela, explica o uso da máquina pública venezuelana para propaganda como entidades do governo, o partido do governo e as embaixadas venezuelanas no exterior têm promovido programas que financiam atividades políticas de simpatizantes, líderes, partidos, organizações não governamentais, organizações de massa, e até mesmo financiamento de publicações, cátedras, seminários, etc. (ROMERO, 2010).

Lourdes Cobo, em seu artigo sobre a instrumentalização da política externa venezuelana, também enumera algumas organizações que fazem parte dessa rede de apoio a movimentos radicais na Venezuela, como por exemplo: *Coordinadora Continental Bolivariana*, *Movimiento Nacional de Amistad y Solidaridad Venezuela-Cuba*, jovens venezuelanos e latino-americanos em cursos de formação política em Cuba, Foro Social Mundial, Foro de São Paulo, etc. (COBO, 2008).

Além da propaganda cubana, não devemos esquecer da propaganda venezuelana e chavista. A *Red de Intelectuales y Artistas en Defensa de la Humanidad* (REDH) é considerada um fórum de propaganda chavista do regime venezuelano pela especialista Maria Werlau (2019).

A DI cubana atua com estrangeiros em Cuba e sistematicamente infiltra governos, organizações internacionais, mídia e academia por toda a sociedade civil, e em especial nos EUA. A DI tem 600 agentes de inteligência em doze países, e estima-se que possua 7.800 em todo o mundo, lidando com governos, mídia, instituições acadêmicas, etc. (Werlau, 2019). Essas relações de inteligência são um instrumento fundamental das ações de propaganda cubana e também da Venezuela, em que há uma clara interferência cubana.

INTELIGÊNCIA CUBANA NA ESTRUTURA ESTATAL VENEZUELANA

O jornalista venezuelano Orlando Avendaño explicou em detalhes como Fidel Castro o recebeu com honras de chefe de Estado no aeroporto de Havana e contou todo um histórico de relações entre Cuba

e movimentos revolucionários próximos a Hugo Chávez desde há muito tempo (AVENDAÑO, 2018). Contudo, a chegada de agentes cubanos para apoiar Chávez começou em 1997, quando chegaram 29 agentes, e outros 138 agentes para a campanha de Chávez em 1998, de forma clandestina, segundo o general Rivero, e de forma mais intensa com os 1.600 cubanos que chegaram no primeiro ano do governo de Hugo Chávez, em 1999 (WERLAU, 2019).

Em 2013, o ex-embaixador da Venezuela nas Nações Unidas Diego Enrique Arria Salicetti já dizia que: “*Venezuela es un país ocupado. El régimen venezolano es una marioneta controlada por los cubanos. Ya no se trata de tutelaje cubano, se trata de control*”. Ainda segundo o ex-embaixador da Venezuela, que chegou a presidir o Conselho de Segurança das Nações Unidas em março de 1992, “*cualquier esfuerzo por recobrar la democracia venezolana comienza por restaurar la soberanía del país*”. (DELGADO, 2013).

Atualmente, a quantidade de cubanos na Venezuela é estimada em cem mil, e muitos deles em papéis-chave como serviços de segurança e militar. Chávez praticamente entregou as armas para os cubanos, para que eles se encarregassem do aparato de segurança (WERLAU, 2019). O historiador cubano Juan Antonio Blanco, o jornalista cubano Rolando Cartaya, o pesquisador cubano Luis Domínguez e o jornalista investigativo venezuelano Castro Ocando, na obra *Cubazuela: Chronicle of a Cuban Intervention*, acreditam que, dessas dezenas de milhares de cubanos na Venezuela, entre três mil e cinco mil seriam agentes de inteligência e tropas especiais que estão no círculo mais próximo da intimidade do presidente e do ministro de Defesa. Esses grupos também estão dispersos em todo o país (BLANCO *et al.*, 2019).

A informação de que os militares e agentes de inteligência cubanos já faziam a segurança pessoal do presidente desde a época de Hugo Chávez é também confirmada pelo jornalista investigativo brasileiro Leonardo Coutinho, segundo o qual parte da inteligência do Estado venezuelano era feita por agentes cubanos (COUTINHO, 2018). Entrando mais em detalhe sobre a quantidade de cubanos nos círculos mais próximos do presidente Maduro, o ex-diretor de inteligência venezuelana, Hugo Armando Carvajal Barrios, conhecido como “*El Pollo*”, explica que são mais de 300 homens apenas no círculo mais íntimo e que se, no início, existia a desculpa de reorganizar as unidades militares, agora seria difícil compreender essa

justificativa; na verdade, eles estariam na Venezuela para vigiar (PACHECO, 2019).

Além do grau estratégico da operação dos cubanos e da quantidade dos agentes envolvidos, é importante pontuar quais as instituições em que eles estão presentes na Venezuela. O Centro Estratégico de Segurança e Proteção da Pátria (CESPPA) foi criado por Nicolás Maduro, em 2013, para compilar, integrar e analisar informações de interesse estratégico para a segurança nacional do Diretório de Inteligência Militar, do Serviço Bolivariano de Inteligência (SEBIN) e dos demais organismos de segurança e inteligência do Estado, incluindo órgãos responsáveis pela ordem interna e pelas relações exteriores (ver Decreto nº 458, de 07 de outubro de 2013, que criou o CESPPA). Um ex-agente de inteligência venezuelano que escapou para a Espanha em 2017, disse que toda a informação coletada no CESPPA termina no G2, em mãos cubanas (BLANCO *et al.*, 2019).

O general Rivero explica que, a partir de 2007, o número de cubanos que foram chegando na Venezuela como “conselheiros”, em papéis de comando, e de venezuelanos enviados para Cuba para instruir-se na nova doutrina militar foi crescendo cada vez mais, e o mesmo general acredita que o plano de “cubanização” da Venezuela já era claro para Chávez desde o início (WERLAU, 2019). Documentos secretos da embaixada norte-americana de 2006 divulgados pelo Wikileaks, em 2010, já demonstravam a preocupação dos EUA com a crescente influência cubana na Venezuela, especialmente com os espões cubanos com acesso direto ao então presidente Hugo Chávez (WERLAU, 2010).

Essa ampla influência, e de como o sistema de inteligência venezuelano foi feito a partir de Cuba, é confirmada também pelo intelectual de esquerda Heinz Dieterich, autor do conceito de *O socialismo do século XXI* e conselheiro íntimo de Hugo Chávez. Dieterich disse em 2019 ao jornal *Deutsche Welle* que depois do golpe fracassado contra Chávez, em 2002, percebeu-se que a inteligência venezuelana era ruim, razão pela qual Cuba passaria a ter um papel de ajudar na inteligência venezuelana cuja influência segue bem presente hoje em dia (DEUTSCHE WELLE, 2019).

Outra importante área em que os cubanos atuam é nos portos e no pessoal de migração. Já existem diversas fontes e dissidentes do alto comando da Venezuela que confirmam essa atuação (WERLAU, 2019).

Um oficial cubano de inteligência dissidente que trabalhou na Venezuela relata que a inteligência cubana recruta nos bairros pobres gangues que são treinadas, em conjunto com membros das FARC, para desestabilizar a sociedade da Venezuela. Elas recebem formação marxista-lenista e são mandadas a Cuba para desenvolver técnicas de repressão e de como matar. Anthony Daquin, por sua vez, diz que esses grupos são treinados num espaço especial no Forte Tiuna, em Caracas (WERLAU, 2019).

Dessa forma, podemos entender que o sistema de inteligência cubano permeia diversas instituições venezuelanas, como exército, polícias e controle de fronteiras, e tem relações próximas com diversos programas sociais como: as *Misiones Barrio Adentro* (mediante serviços médicos) os CLAP e o *Carnet de la Patria*. As *Misiones Barrio Adentro* e os CLAP conseguem obter informações da comunidade e dos indivíduos; e o *Carnet de la Patria* consolida essa informação em um único documento que pode ser visto por qualquer oficial do governo e pelos cubanos.

RELAÇÕES DE CUBA E VENEZUELA COM O CRIME TRANSNACIONAL

As relações do governo cubano com o crime organizado já são de longa data. O especialista e analista em segurança Joseph D. Douglass, *Ph.D.*, e autor do livro *Droga vermelha: a narcotização da América e do Ocidente*, relata que já em 1982, um juiz federal de Miami indiciou quatro oficiais cubanos (incluindo influentes membros do Partido Comunista cubano) de trazer drogas ilegalmente para os EUA. Essas acusações iriam desdobrar-se em vinculações com outros narcotraficantes muito conhecidos, como: Jorge Luis Ochoa Vásquez e Carlos Enrique Lehder Rivas, ambos fundadores do Cartel de Medellín, e inclusive funcionários de alto nível ou líderes de governos como Federico Vaughan (chefe da inteligência da Nicarágua sandinista), Manuel Noriega (presidente do Panamá), entre outros (DOUGLASS, 2001).

O papel de Cuba no tráfico de drogas seria ainda confirmado pelo major Antonio Rodríguez Menier, um oficial de inteligência cubano e chefe da segurança na Embaixada de Cuba em Budapeste, que desertou em janeiro de 1987. Ele disse que o governo cubano participou de forma direta e indireta do narcotráfico. Essa ação era premeditada e incentivada sob o argumento de que incentivar o tráfico de drogas era a melhor maneira de “minar e destruir moralmente a juventude americana”. (DOUGLASS, 2001).

A mesma linha de argumentação foi usada pelo ex-guarda-costas de Fidel Castro, Juan Reinaldo Sánchez, que dizia que o próprio Fidel defendia a tese de que o narcotráfico era uma forma de luta revolucionária, e que ele não tinha nada a ver com o fato de que os americanos fossem “estúpidos o suficiente para consumir a droga vinda da Colômbia”. Segundo Sánchez, Fidel considerava que o narcotráfico ajudava em seus objetivos revolucionários, por corromper e desestabilizar a sociedade americana (SÁNCHEZ, 2014).

Dessa forma, existe uma certa tradição em misturar as atividades de narcotráfico com ações subversivas. As atividades de tráfico de drogas, terrorismo e crime organizado são complementares, conforme fala Joseph Douglass:

E as atividades do bloco soviético em todas as três áreas foram gerenciadas pelas seções de inteligência estratégica nos serviços de inteligência da KGB e GRU. Essas seções de inteligência estratégica desempenham somente tarefas especiais de importância estratégica, a mais importante das quais, como já foi referido, são espionagem estratégica, drogas e narcóticos, terrorismo, fraude e sabotagem (DOUGLASS, 2001, p. 85).

As relações entre narcóticos, terrorismo e grupos políticos revolucionários já haviam sido identificadas nas décadas de 1950 e 1960 pelo dr. Ray Cline, ex-diretor adjunto de Inteligência da CIA, que explicou os vínculos entre grupos revolucionários, narcotraficantes e traficantes de armas, pelos quais os traficantes poderiam conseguir proteção com os grupos revolucionários. Os narcotraficantes estavam dispostos a pagar por isso, e inclusive estavam dispostos a financiar revoluções políticas com os recursos do narcotráfico. Já os traficantes de armas teriam interesse em fornecer para ambos os grupos (DOUGLASS, 2001).

E quando a Venezuela também passaria a adotar o narcotráfico como estratégia de guerra irregular contra o “imperialismo ianque”? O jornalista investigativo Leonardo Coutinho, explica como deu-se o processo de convencimento de Hugo Chávez para que participasse do tráfico de drogas, com uma certa justificativa moral para o crime, ao torná-lo um instrumento de luta contra o imperialismo:

Um ex-militar que fez parte do círculo do presidente Hugo Chávez contou que a justificativa moral para o uso do aparato estatal em

favor do narcotráfico foi ensinada por Fidel Castro. Em uma visita a Havana, o presidente venezuelano revelou ao ditador cubano sua disposição em dar suporte às Farc. No entanto, havia o inconveniente da cocaína. Fidel, sem titubear, corrigiu o discípulo. Disse que a cocaína não era um problema, e sim um instrumento de luta contra o imperialismo. De forma didática, o cubano convenceu Chávez de que, ao oferecer apoio total e irrestrito aos colombianos, não só fomentaria a revolução no país vizinho como causaria danos aos Estados Unidos. O incremento do tráfico, ensinou Fidel, obrigaria os americanos a gastar mais dinheiro com as ações de repressão e com os tratamentos dos adictos (COUTINHO, 2018, p. 51).

As relações da Venezuela com organizações criminosas ou terroristas já eram observadas pelo intelectual Antonio Romero, antes de 2010, como “presumida cooperação ilícita” com organizações como o grupo terrorista basco ETA e as FARC levantada pelo juiz da *Audiencia Nacional* espanhola Eloy Velasco, mas a União Europeia e os outros países europeus preferiam manter as relações de negócios e comércio a adotar uma atitude crítica em relação à Venezuela (ROMERO, 2010).

Atualmente, o que poderia ser visto como possibilidade por Carlos Romero passou a ser algo real e concreto. Maria Werlau explica que a Venezuela bolivariana proveu um santuário seguro para as rotas de tráfico de drogas e tráfico de armas, assim como serviços médicos para grupos narcoterroristas como o Exército de Libertação Nacional (ELN) e as FARC (e os grupos agora chamado de “grupos dissidentes das FARC”), envolvidos em tráfico de drogas, mineração ilegal e outras atividades criminais em território venezuelano (WERLAU, 2019).

Além disso, devemos ressaltar o peso e a atuação do ELN (cujos membros foram inclusive treinados em Cuba no passado). A estimativa atual é que o ELN possui dois mil homens operando na Venezuela com a cumplicidade de Maduro, e em especial nos estados do “Arco Mineiro”, onde eles têm alianças com criminosos para liberar a saída de ouro da região. O jornal Colombiano *El Tiempo* relatou que o ELN opera em doze dos 24 estados venezuelanos, a saber: Táchira, Zulia, Apure, Trujillo, Anzoátegui, Lara, Falcón, Amazonas, Barinas, Portuguesa, Guárico e Bolívar. Por sua vez, o *International Crisis Group* (ICG) afirma que o ELN opera em treze estados venezuelanos (WERLAU, 2019).

CONCLUSÃO: QUAL É ENFIM A SUBSTÂNCIA DA RELAÇÃO ENTRE CUBA E VENEZUELA E O QUE É CUBAZUELA?

Pode-se agora chegar a uma resposta para a questão proposta nesta pesquisa: qual o grau de interferência ou domínio cubano nas estruturas de governo da Venezuela?

A interferência cubana na Venezuela é compreendida de maneira distinta pelos mais diversos setores e correntes ideológicas da academia que falam sobre o tema. A questão principal é compreender se essas interferências são apenas uma forma de cooperação sul-sul, se é uma interferência na soberania venezuelana ou se é uma invasão ou dominação da ilha caribenha na Venezuela.

Consoante a análise feita neste artigo, podemos compreender que os diversos mecanismos de controle social, como as *Misiones Barrio Adentro*, os CLAP e o *Carnet de la Patria*; a associação com o crime organizado, a guerrilha e o narcotráfico; e a integração da inteligência são instrumentos de poder que vão muito além de uma mera cooperação sul-sul ou de apenas uma forma de *soft power*. Esse conjunto de mecanismos são uma espécie de serviços de controle e dominação do povo venezuelano. O governo cubano oferece seu *know-how* de 60 anos de permanência no poder de um grupo revolucionário, mediante uma ditadura totalitária. A relação existente entre Cuba e Venezuela é de um *narco-colonialismo socialista* no qual ambos os Estados vão tornando-se cada vez mais um só país: Cubazuela. Será explicado esse conceito da última para a primeira palavra, a fim de compreender melhor essa relação.

A noção de socialismo compreendida aqui não é a da *vulgata* marxista tão repetida em muitas universidades, centros de pensamentos e instituições em toda a América Latina que coloca o socialismo em um futuro que nunca chega, uma visão idealizada e sempre conceitual do mesmo, mas sim a realidade concreta daqueles que o professam e o aplicam com os acertos e os erros do próprio processo histórico. Entende-se o socialismo, neste artigo, como a sua mais recente versão venezuelana desenvolvida por Hugo Chávez e Nicolás Maduro, que foi apoiada e louvada pelas mais diversas correntes filo-marxistas e socialistas em todo o continente latino-americano, e com laços coordenados politicamente pelo Foro de São Paulo, e que possuiu diversas representações mais ou menos radicais na primeira década dos anos

2000 na América ao sul do rio Bravo. O conceito de socialismo é de uma estrutura social de dominação e opressão do que *realmente foram os regimes socialistas ou comunistas ao longo do século XX e XXI*, do qual o *poder político, econômico, militar e das ideias se concentram no Estado e mais especificamente num partido político* que comanda os mais variados aspectos da vida de seus cidadãos. Adotando as lições do economista Jesus Huerta de Soto sobre o socialismo:

[...] *entendemos que socialismo es todo sistema de agresión institucional contra el libre ejercicio de la acción humana o función empresarial. Más adelante, en el Capítulo III, tendremos la oportunidad de explorar con detalle todos los elementos e implicaciones de nuestra definición, analizando las importantes y fructíferas ventajas comparativas de la misma en relación con el resto de las definiciones que hasta hoy se han utilizado. Ahora sólo nos interesa recalcar que al concebir el socialismo como la sistemática anti acción violenta o, si se prefiere, coacción institucional, nuestro análisis del socialismo inevitable y necesariamente se generaliza y se convierte en toda una teoría económica sobre la coacción institucional* (HUERTA DE SOTO, 2005, p. 25).

No mesmo conceito de narco-colonialismo socialista, também se faz necessário analisar o componente de colonialismo. Porque na relação “Cubazuela”, Cuba conseguiu ter enormes ganhos com o petróleo venezuelano e a venda de seu aparato de repressão e perpetuação no poder. O colonialismo, nesse sentido, foi além da “Espada e Cruz” dos países ibéricos na colonização da América Latina, chegando a um “fuzil, foice e martelo”, com o aparato militar e de inteligência cubano juntamente com a ideologia revolucionária como instrumento no campo das ideias.

Retoma-se a noção do *Dicionário de Política* de Bobbio, Matteucci e Pasquino de colonialismo como um modelo de dominação de um país sobre outro com claros interesses de exploração econômica, como acontece com Cuba, com a peculiaridade de um mecanismo diferente, sem um poder militar superior para julgar o outro, mas uma estrutura de poder e hegemonia exportada a outro governo com finalidade de perpetuação no poder e de exportação de um modelo socialista de organização social e do Estado. A utilização do termo “colonialismo” costuma trazer elementos de domínio político, militar e econômico, com fins de proporcionar benefícios para metrópole. De fato, nos períodos de dominação colonial dos séculos

anteriores, havia um poder militar e econômico maior das metrópoles, o que não é o caso de Cuba em relação à Venezuela. Portanto, não se trata de uma relação de tipo colonial tradicional e difere-se da tradicional visão leninista e marxista que é usada para criticar outros regimes quando não socialistas; nesse caso a base teórica marxista e socialista é base essencial da estrutura ideológica de dominação.

Por fim, a parte de “narco” da relação narco-colonialista socialista diz respeito às diversas atividades criminosas, como mineração ilegal, apoio ao terrorismo e, obviamente os estreitos vínculos de narcotráfico, que têm um importante papel econômico para apoiar ambos os países e, por sua vez, incentivar atividades subversivas em todo o continente. Conforme é exposto no artigo, há relações de *Cubazuela* com organizações criminosas e terroristas como as FARC e o ELN, além dos coletivos criados pelo próprio governo para amedrontar a população.

Dessa maneira, dada a quantidade de informações das atuações cubanas em mecanismos e setores como as *Misiones Barrio Adentro*, os CLAP, o *Carnet de la Patria*, o controle de fronteiras, a atuação nas forças armadas da Venezuela, a influência na política exterior da Venezuela, a atuação na repressão de dissidentes, a simbiose de ação de inteligência, a cooperação em tráfico de drogas, os recursos obtidos pelo petróleo e a criação de um complexo sistema de conexões de fibra ótica para troca de informações entre os governos, fica claro que não trata-se apenas de uma cooperação sul-sul como qualquer outra.

Seria difícil enquadrar a relação da Venezuela com Cuba como uma relação de país satélite como nos antigos regimes comunistas ao redor da União Soviética, porque naqueles casos a URSS não tinha tantos benefícios econômicos de seus países satélites (inclusive, muitas vezes, a URSS gastava mais do que ganhava para manter uma relação de dominação militar e política), diferentemente do caso analisado, em que Cuba tem benefícios econômicos substanciais na relação com a Venezuela.

O objetivo deste artigo foi mostrar os mecanismos de controle e opressão por parte dos governos cubano e venezuelano em relação a seus respectivos povos. Contudo, abre-se, a partir desta contribuição, a possibilidade de uma série de questionamentos a serem estudados como continuidade da presente análise. Seriam os programas das *Misiones Barrio Adentro* ou do Mais Médicos formas de escravidão moderna? Qual seria o risco geopolítico das relações do

crime organizado e do terrorismo para países da região, e em especial o Brasil e a Venezuela? Seria legítima uma ação concertada entre forças democráticas da Venezuela e de países da região, como Brasil, Colômbia e Estados Unidos, a fim de restabelecer a liberdade e a democracia na Venezuela? Qual seria o melhor método para a derrubada do regime narco-socialista? Seria viável uma intervenção pontual como foi feito no Panamá de Noriega, em 1989? Como contrapor os mecanismos de propaganda e subversão cubano-venezuelanos na região? Quais as fundações de pesquisas e universidades que propagam essas ideias no continente? Todas essas questões, entre muitas outras, são temas que poderiam e deveriam ser postos em pauta no debate acadêmico em toda a América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVENDAÑO, Orlando. *Días de sumisión: cómo el sistema democrático venezolano perdió la batalla contra Fidel*. Bogotá: Unión Editorial Colombia, 2018.

AZNÁREZ, Juan Jesús. Venezuela y la Inteligencia Cubana: los espías cubanos actúan por libre en Venezuela y despachan con Chávez. *El País*, Madrid, 30 nov. 2010. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2010/11/30/actualidad/1291071613_850215.html>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BENEMELIS, Juan F. *Las guerras secretas de Fidel Castro*. Miami: Downtown Book Center, Inc., 2002.

BERMÚDEZ, Ángel. Cómo fueron las intervenciones armadas impulsadas por Cuba en América Latina. *BBC News Mundo*, 23 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47674885>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BERWICK, Angus. Carnet venezolano, creado con china ZTE, rastrea conducta. *Reuters*, 14 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-zte-es/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BLANCO, Juan Antonio *et al.* *Cubazuela: Chronicle of a Cuban Intervention*. Miami: Foundation for Human Rights in Cuba, 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1.

BRASIL, Felipe Moura. Conheça o Foro de São Paulo, o maior inimigo do Brasil. *Veja*, 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/conheca-o-foro-de-sao-paulo-o-maior-inimigo-do-brasil/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CARVALHO, Olavo de. *Aristóteles em nova perspectiva*. Introdução à Teoria dos Quatro Discursos. São Paulo: Vide Editorial, 2016, 1. ed.

CARVALHO, Olavo de. Por que alguém gosta do Foro de São Paulo. *Opera Mundi*, 1 ago. 2013. Disponível em: <<http://olavodecarvalho.org/por-que-alguem-gosta-do-foro-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CASTRO RUZ, Fidel. *Discurso de Fidel Castro en la Universidad Central de Venezuela*. Caracas, 23 jan. 1959. Disponível em: <<http://www.fidelcastro.cu/en/node/2929>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CERLALC (Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e o Caribe). *El espacio iberoamericano del libro 2018*. Bogotá: CERLALC, 2019. Disponível em: <https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2019/04/EIL2018_2.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

CHAGUACEDA, Armando; TORREALBA, Carlos. VENEZUELA – Cambios políticos y posicionamientos intelectuales. *Comunicación*, n. 183-184, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/38469728/VENEZUELA-_cambios_poli_ticos_y_posicionamientos_intelectuales.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CIA (Central Intelligence Agency). *Cuba: el aparato de propaganda de Castro y la política exterior*. Washington, DC: CIA, nov. 1984. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0000972184.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

COBO, Lourdes. *Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*. Caracas: ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)/CEERI (Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales), 2008.

COUTINHO, Leonardo. *Hugo Chávez, o Espectro* – Como o presidente venezuelano alimentou o narcotráfico, financiou o terrorismo e promoveu a desordem global. São Paulo: Vestigio, 2018, 1. ed.

CUBA – Producto Interno Bruto (PIB) per capita. *INDEXMUNDI*. Disponível em: <[https://www.indexmundi.com/Es/cuba/producto_interno_bruto_\(pib\)_per_capita.html](https://www.indexmundi.com/Es/cuba/producto_interno_bruto_(pib)_per_capita.html)>. Acesso em: 14 dez. 2019.

DELGADO, Antonio María. Arria: Venezuela es un país bajo ocupación cubana. *El Nuevo Herald*, Miami, jun. 2013. Disponível em: <<https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article2023593.html>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

DEUTSCHE WELLE. Ideólogo del socialismo del siglo XXI: “Maduro se rehusó a ver la realidad”. *DW.COM*, 31 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/es/ide%C3%B3logo-del-socialismo-del-siglo-xxi-maduro-se-rehus%C3%B3-a-ver-la-realidad/a-47316573>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

DIRECCIÓN de Inteligencia (DI). *CubaMilitar*. Disponível em: <[https://www.cubamilitar.org/wiki/Direcci%C3%B3n_de_Inteligencia_\(DI\)](https://www.cubamilitar.org/wiki/Direcci%C3%B3n_de_Inteligencia_(DI))>. Acesso em: 5 dez. 2019.

DOUGLASS, Joseph D. *Droga Vermelha: a narcotização da América e do Ocidente*. São Paulo: Canvas, 2001.

FUENMAYOR TORO, Luis. Consideraciones sobre las misiones bolivarianas. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, v. XXIII, n. 2, 2017. Disponível em: <https://issuu.com/iiesrodolfoquintero/docs/rvac_2-2017_completa>. Acesso em: 29 nov. 2019.

GEORGE, Edward. *The Cuban Intervention in Angola, 1965-1991: From Che Guevara to Cuito Cuanavale*. Nova York: Frank Cass, 2005.

GINTER, Kevin. Truth and Mirage: The Cuba-Venezuela Security and Intelligence Alliance. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Londres, v. 26, n. 2, p. 215-240, 2013.

GRATIUS, Susanne. Claves de la política exterior de Cuba: presente y futuro de una revolución subsidiada. In: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). *Anuario Internacional CIDOB 2019* – Perfil de país: Cuba. Disponível

em: <https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/claves_de_la_politica_exterior_de_cuba_presente_y_futuro_de_una_revolucion_subsidiada>. Acesso em: 6 dez. 2019.

HUERTA DE SOTO, Jesús. *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. Madri: Unión Editorial, 2005, 3. ed.

MIRANDA DELGADO, Rafael Gustavo. Política exterior de Venezuela: el petróleo como variable estructuradora. *Analecta Política*, v. 6, n. 11, jul./dez. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/roberto.goidanich/Downloads/6905-14012-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/roberto.goidanich/Downloads/6905-14012-1-SM%20(1).pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2019.

NYE Jr, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs, 2004.

PACHECO, Ibéyise. Hugo “El Pollo” Carvajal: “Toda Venezuela es ruta del narcotráfico”. *Diario de las Américas*, 15 out. 2019. Disponível em: <<https://www.diariolasamericas.com/america-latina/hugo-el-pollo-carvajal-toda-venezuela-es-ruta-del-narcotrafico-n4186203>>. Acesso em: 6 dez. 2019.

PAULINO, Marcos Gomes. *O Foro de São Paulo e suas influências no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2018. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3010/1/MO%200861%20-%20PAULINO.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

PÉREZ, Guillermo. Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) bajo el enfoque basado en derechos humanos. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, v. 5, n. 1, 2019, p. 71-88. Disponível em: <<https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/52575>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. El interminable periodo especial de la economía cubana. *Foro Internacional*, México, v. XLIII, n. 3 (173), jul./set. 2003, p. 566-590, 2003. Disponível em: <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1663/1653>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

UNGER PÉREZ, Roberto. Fidel y Chávez en un Frente mirandino. *Juventud Rebelde*, 6 jul. 2019. Disponível em: <<http://www.juventudrebelde.cu/>>

internacionales/2019-07-06/fidel-y-chavez-en-un-frente-mirandino>. Acesso em: 6 dez. 2019.

RAGAS, J. A Starving Revolution: ID Cards and Food Rationing in Bolivarian Venezuela. *Surveillance & Society*, v. 15, n. 3/4, 2017. Disponível em: <<https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/6655/6487>>. Acesso em: 4 dez. 2019.

ROMERO, Carlos A. *La Política Exterior de la Venezuela Bolivariana*. Plataforma Democrática, Working Paper nº 4, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Archivos/La%20politica%20exterior%20de%20la%20Venezuela%20bolivariana.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

ROMERO, Carlos A. Cuba y Venezuela: la génesis y el desarrollo de una utopía bilateral. In: AYERBE, Luis Fernando (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial/Ediciones CRIES, p. 159-202, 2011.

SALGUEIRO, Graça. *O Foro de São Paulo: a mais perigosa organização revolucionária das Américas*. São Paulo: Observatório Latino, 2016.

SÁNCHEZ GARCÍA, Antonio; PÉREZ MARCANO, Héctor. *La invasión de Cuba a Venezuela: de Machurucuto a la Revolución Bolivariana*. Caracas: Los Libros de El Nacional, 2007.

SÁNCHEZ, Juan Reinaldo. *A vida secreta de Fidel: as revelações de seu guarda-costas pessoal*. São Paulo: Paralela, 2014.

SANTOS, Roberta de Freitas; CERQUEIRA, Mateus Rodrigues. Cooperação sul-sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, jan./mar. 2015, p. 23-47. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v22n1/pt_0104-5970-hcsm-22-01-00023.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

SERBIN, Andrés. Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de “actualización”. In: AYERBE, Luis Fernando (Ed.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CRIES/Icaria Editorial, 2011, p. 229-267.

SERVICIOS de inteligencia de Cuba. *CubaMilitar*. Disponível em: <http://www.cubamilitar.org/wiki/Servicios_de_Inteligencia_de_Cuba>. Acesso em: 5 dez. 2019.

SICOEX (Sistema de Informação de Comércio Exterior da ALADI). *ALADI*. Disponível em: <www.aladi.org>. Acesso em: 15 jan. 2020.

QUIENES protestan contra el gobierno estarían siendo amenazados con ser excluidos del Clap. *Transparencia Venezuela*, Caracas, 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://transparencia.org.ve/39261-2/>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

UNDP. *Forging a Global South South*: United Nations Day for South-South Cooperation. Nova York: UNDP, 2004. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-PR-Publications-UNDay-for-South-South-Cooperation.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

URRUTIA, Edmundo González. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, n. 205, p. 159-171, 2006. Disponível em: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2006/no205/14.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2019.

WERLAU, Maria C. Cuba-Venezuela Health Diplomacy: The Politics of Humanitarianism. *Association for the Study of the Cuban Economy* (ASCE), Miami, 30 nov. 2010. Disponível em: <https://www.ascecuba.org/asce_proceedings/cuba-venezuela-health-diplomacy-politics-humanitarianism/>. Acesso em: 27 nov. 2019.

WERLAU, Maria C. *Cuba's Intervention in Venezuela: A Strategic Occupation with Global Implications*. Miami: Neo Club Ediciones, 2019, 1. ed.

NOTAS SOBRE AS NEGOCIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DAS NAÇÕES UNIDAS

Luiz Feldman*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo caracterizar o processo orçamentário das Nações Unidas e discutir elementos de uma perspectiva brasileira sobre a matéria. Apresenta, inicialmente, as prerrogativas e os procedimentos da V Comissão da Assembleia Geral, responsável pelos temas administrativos e orçamentários das Nações Unidas. Examina, a seguir, as negociações em torno do projeto de reforma administrativa da Organização, proposto pelo secretário-geral António Guterres em 2017, e da revisão trienal das escalas de contribuição aos orçamentos obrigatórios da Organização ocorrida em 2018. Procura mostrar como foi possível, nessas negociações, evitar tanto a concessão de autoridades à burocracia internacional das Nações Unidas quanto a transferência de encargos entre Estados-membros. O artigo aponta uma tensão inerente à dinâmica da V Comissão: de um lado, o exercício de gestão sistêmica por parte das potências com interesses tidos como gerais; de outro, o recurso à concertação defensiva por parte da coalizão de países em desenvolvimento. Essa tensão é, até certo ponto, condicionada pela preponderância do Conselho de Segurança na definição da agenda orçamentária da Organização, focada principalmente na área de paz e segurança. Conclui-se que o processo orçamentário, campo estratégico para o funcionamento da Organização, contém importantes vias para o aumento da influência do Brasil nos destinos das Nações Unidas.

Palavras-chave: Nações Unidas, paz e segurança internacionais, orçamento.

* Diplomata de carreira e mestre em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, serve atualmente na Embaixada do Brasil no México. As visões contidas neste artigo não refletem necessariamente as posições oficiais do governo brasileiro.

I blame not those that are willing to reign, but those that are most willing to be subject; for it is the nature of man everywhere to command such as give way and to be shy of such as assail.

Tucídides, *História da guerra do Peloponeso*
(tradução de T. Hobbes)

Uma exceção ao caráter não vinculante das resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas ocorre em decisões sobre temas orçamentários. Apesar de comumente se atribuir apenas ao Conselho de Segurança a capacidade de tomar decisões obrigatórias para todos os países, como faz até um fino estudioso das Nações Unidas como o britânico Paul Kennedy (2007), a V Comissão da Assembleia Geral tem não só o poder de aprovar os orçamentos das diferentes áreas de atividade da Organização como também de definir quanto cada país deve pagar no rateio geral das despesas. A tais prerrogativas, instituídas pela Carta de São Francisco e precisadas no começo dos anos 1960 pela Corte Internacional de Justiça, soma-se a prática, adotada a partir de meados dos anos 1980, de a V Comissão adotar suas resoluções por consenso e não pelo voto. A natureza vinculativa das decisões e o empenho para que sejam tomadas consensualmente singularizam a dinâmica desse órgão intergovernamental e emprestam especial interesse à sua compreensão.

Estas notas procuram caracterizar alguns aspectos do processo negociador da V Comissão. Para isso, apresentam as prerrogativas e os procedimentos que guiam seus trabalhos e examinam, em seguida, o tratamento de dois itens de sua agenda em anos recentes: o projeto de reforma administrativa do Secretariado apresentado pelo secretário-geral António Guterres em 2017 e a revisão trienal das escalas de contribuição aos orçamentos obrigatórios da Organização ocorrida em 2018. O primeiro tema diz respeito à busca, pelo Secretariado, de autonomia frente aos Estados-membros para a alocação de recursos em suas variadas áreas de atuação. O segundo liga-se aos termos de um acordo entre esses países sobre o método de rateio de suas despesas com o financiamento das atividades das Nações Unidas. O texto acompanha a evolução desses temas por quatro fontes abertas: os relatórios iniciais do Secretariado, os pareceres dos órgãos subsidiários da Assembleia Geral competentes em cada caso, os posicionamentos dos principais atores por meio de seus discursos nas sessões formais da V Comissão e, finalmente, as

resoluções adotadas pela Assembleia Geral¹. Espera-se, com isso, contribuir para a perspectiva brasileira sobre o assunto e para a escassa literatura no país sobre essa estratégica dimensão do funcionamento das Nações Unidas².

V COMISSÃO: PRERROGATIVAS E PROCEDIMENTOS

Entre as conferências de Dumbarton Oaks e de São Francisco, os fundadores das Nações Unidas deram forma final ao art. 17 da Carta³, em que o verbo *shall* é usado para levar a efeito as duas disposições cruciais já citadas: atribuir à Assembleia Geral a competência para deliberar sobre temas orçamentários e vincular os Estados-membros pela obrigação de arcar com as despesas da Organização conforme a uma escala de contribuições. No original: “*Article 17 (1) The General Assembly shall consider and approve the budget of the Organization. (2) The expenses of the Organization shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly.*”⁴

Os dois dispositivos seguintes da Carta reforçam essas prerrogativas. O art. 18, havendo estabelecido a regra de que cada Estado-membro tem um voto na Assembleia Geral, elenca os temas orçamentários como uma das “questões importantes” desse órgão, sujeitas a “decisões” por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. O art. 19, por sua vez, institui uma sanção contra o atraso nos pagamentos obrigatórios. Estipula que o Estado-membro cuja dívida com a Organização igualar ou exceder o valor que lhe foi cobrado nos dois anos anteriores perde seu direito de voto na Assembleia Geral.

- 1 Na sequência de uma reunião formal para introdução de um item de agenda, a V Comissão reúne-se a portas fechadas nos formatos “informal” e “informal-informal”, em que não há transcrição nem registro dos debates. Essa dinâmica é detalhada em Sura e Morgan (2002).
- 2 Ver as publicações de Uziel e Vargas (2018) e Zelner (2018), que discorrem, respectivamente, sobre o processo de aprovação dos orçamentos das missões de paz e do orçamento regular, dimensão quotidiana e central do trabalho da V Comissão. O sentido de uma agenda reformista em temas administrativos e orçamentários das Nações Unidas foi discutido por Vargas (2017), ao passo que uma apreciação de aspectos financeiros do engajamento do Brasil nas missões de paz integra a análise de Hamann e Mir (2019).
- 3 Uma análise da evolução das negociações sobre os art. 17, 18 e 19 pode ser encontrada em Singer (1961).
- 4 Na versão em português da Carta: “Artigo 17. 1. A Assembleia Geral considerará e aprovará o orçamento da organização. 2. As despesas da Organização serão custeadas pelos membros, segundo cotas fixadas pela Assembleia Geral.” Todos os documentos oficiais das Nações Unidas citados neste artigo são listados, ao fim, com referências bibliográficas.

Chamada a se pronunciar, em 1962, em controvérsia a respeito da prerrogativa da Assembleia Geral de decidir sobre o financiamento de operações de manutenção da paz, contestada à época pela União Soviética e pela França, a Corte Internacional de Justiça observou que a “responsabilidade primária” que o art. 24 (1) da Carta atribui ao Conselho de Segurança pela manutenção da paz e segurança internacionais não é uma responsabilidade exclusiva. Na opinião consultiva *Certas despesas das Nações Unidas*, a Corte da Haia asseverou que o poder da Assembleia Geral de aprovar o orçamento da Organização e de rateá-lo entre os Estados-membros abrange as despesas com a manutenção da paz e segurança internacionais. Mesmo, acrescentou, operações autorizadas a empregar medidas coercitivas sob a égide do Capítulo VII da Carta, que só podem ser estabelecidas pelo Conselho de Segurança, devem ser financiadas conforme ao art. 17. A Corte reconheceu ainda que, embora certas “decisões” previstas no art. 18 tivessem caráter recomendatório, outras, como as da seara orçamentária, tinham força e efeito obrigatório. A opinião consultiva foi aceita pela Assembleia Geral na Resolução 1854 (XVII), do mesmo ano.

Ao longo do último meio século, as prerrogativas da Assembleia Geral nesse campo consolidaram-se conforme às linhas gerais traçadas acima⁵. Traduzem-se, hoje, no fato de que a V Comissão considera e aprova três orçamentos aos quais as contribuições financeiras dos Estados-membros são obrigatórias: o orçamento regular, os orçamentos das missões de paz e os orçamentos dos tribunais internacionais. O orçamento regular financia as múltiplas atividades dos seis órgãos principais das Nações Unidas mencionados na Carta, aqui designados coletivamente como “a Organização”: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela (cujas atividades foram suspensas em 1994), Secretariado e Corte Internacional de Justiça. Financia, ainda, as atividades de órgãos vinculados a essas seis entidades, como o Conselho de Direitos Humanos. O orçamento das missões de paz financia as operações militares estabelecidas pelo Conselho de Segurança após 1963, as bases logísticas da Organização na Itália e em Uganda e a conta de apoio que custeia atividades relacionadas às missões

5 As peripécias desse processo são reconstituídas por Schmid e Koschorreck (1995). Para uma visão das diferentes opções em discussão à época da crise financeira, ver os documentos A/4971 e A/5062.

de paz no Secretariado⁶. Outros mecanismos estabelecidos pelo Conselho de Segurança, as missões políticas especiais, termo que abrange desde enviados especiais do secretário-geral até missões políticas com presença no terreno, passando por comitês de sanções contra grupos terroristas e Estados específicos, são financiados pelo orçamento regular⁷. O terceiro orçamento é o dos tribunais internacionais ligados à ex-Iugoslávia e a Ruanda, também criados pelo Conselho.

6 No momento da redação deste artigo, as operações de manutenção da paz desdobravam-se no Haiti (MINUJUSTH), Mali (MINUSMA), Golá (UNDOF), Abyei (UNISFA), Índia e Paquistão (UNMOGIP), Saara Ocidental (MINURSO), República Democrática do Congo (MONUSCO), Chipre (UNFICYP), Kosovo (UNMIK), Oriente Médio (UNTSO), República Centro-Africana (MINUSCA), Darfur (UNAMID), Líbano (UNIFIL), Sudão do Sul (UNMISS) e Somália (UNSOS). A MINUJUSTH foi encerrada em outubro de 2019. As missões de paz ainda ativas estabelecidas antes de 1963, ou seja, financiadas pelo orçamento regular, são a UNMOGIP e a UNTSO. O uso indistinto, aqui, das expressões “operações de manutenção da paz” e “missões de paz” não pretende obscurecer as importantes diferenças nos tipos de presença militar das Nações Unidas, que hoje variam desde a patrulha de linhas de separação entre dois Estados até o apoio a campanhas multinacionais de contraterrorismo. Observe-se para mais que, ao menos desde o relatório do Painel de Alto Nível sobre Operações de Paz, de 2015, tornou-se frequente o uso da expressão “operações de paz” para designar um espectro que inclui desde missões políticas especiais até operações de manutenção da paz (ver documento A/70/95-S/2015/446, § 49-52). Contudo, a proposta do secretário-geral António Guterres de criar um comando unificado no Secretariado para missões políticas especiais com presença no terreno (ver nota seguinte) e operações de manutenção da paz foi rejeitada pela Assembleia Geral em 2018 (ver Resolução 72/262C, Seção III, § 2). Análises recentes da evolução da postura brasileira sobre o uso da força pelas Nações Unidas podem ser encontradas em Fontoura, Moraes e Uziel (2015) e em Albuquerque (2020).

7 Do total de 38 missões políticas especiais em curso em 2019, somente duas foram estabelecidas pela Assembleia Geral: os enviados especiais do secretário-geral para Síria e Mianmar. As demais 36 missões, estabelecidas pelo Conselho de Segurança, são as seguintes: os enviados do secretário-geral para o Chipre, a prevenção do genocídio, o Saara Ocidental, a implementação da Resolução 1559 (2004) do Conselho de Segurança sobre o Líbano, a coordenação da atuação das Nações Unidas no Líbano, a Geórgia, o Sudão e o Sudão do Sul, a região dos Grandes Lagos, o Iêmen, o Burundi, a diplomacia preventiva na Ásia Central e a comissão mista Cameroun-Nigéria; os painéis de peritos responsáveis por subsidiar o trabalho dos comitês de sanções sobre a República Democrática do Congo, o Sudão, a República Popular Democrática da Coreia, a Líbia, a República Centro-Africana, o Iêmen, o Sudão do Sul, o Mali, a Somália e a Eritreia; o diretório do Comitê de Contra-Terrorismo, os escritórios de gestão dos regimes de sanções relativos ao Talibã, à Al Qaeda e ao ISIL (Da'esh), à questão nuclear iraniana e ao regime de não proliferação, bem como o escritório para a exclusão de indivíduos e entidades de listas de sanções e a equipe investigativa de crimes do autodenominado Estado Islâmico no Iraque e no Levante; e as missões políticas no terreno, desdobradas no Afeganistão (UNAMA), no Iraque (UNAMI), no porto de Hodeida no Iêmen (UNMHA), na Líbia (UNSMIL), na Somália (UNSOM), em Guiné Bissau (UNIOGBIS), no Senegal (UNOWAS e Comissão Mista Cameroun-Nigéria), no Gabão (UNOCA), no Turcomenistão (UNRCCA) e na Colômbia (UNMVC).

Os valores de referência para esses orçamentos no ano de 2019 foram os seguintes: US\$ 2,9 bilhões para o orçamento regular (dos quais US\$ 655 milhões para missões políticas especiais), US\$ 7 bilhões para o orçamento de missões de paz e US\$ 87 milhões para o orçamento dos tribunais. A separação dos três orçamentos deve-se aos distintos métodos de rateio de cada um. A escala de contribuições ao orçamento regular baseia-se no princípio da capacidade de pagamento, cuja medida elementar é a renda nacional bruta de cada país. Na escala das missões de paz, a capacidade de pagamento é modulada pelos princípios das contribuições relativamente maiores dos países desenvolvidos e das responsabilidades especiais dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. A escala dos tribunais é um híbrido das anteriores, em que metade do orçamento é financiada pela escala regular e metade pela escala de paz. À frente se discutirá em maior detalhe a metodologia das escalas.

O Secretariado tem o papel de preparar as estimativas de cada um desses três orçamentos obrigatórios e de as submeter sucessivamente ao exame dos peritos (eleitos a título pessoal) do Comitê Consultivo de Questões Administrativas e Orçamentárias e à deliberação dos Estados-membros reunidos na V Comissão. Após a aprovação do orçamento pela Assembleia Geral, as repartições do Secretariado passam a dispor dos recursos para implementar seus vários programas de trabalho, baseados nos mandatos previamente estabelecidos nas demais instâncias intergovernamentais das Nações Unidas. Em sua função de *chief administrative officer* (art. 97 da Carta), o secretário-geral comanda uma burocracia que atualmente se distribui entre as quatro sedes da Organização, cinco comissões econômicas regionais, três centros logísticos, onze missões políticas especiais no terreno e catorze operações de manutenção da paz⁸.

O chamado Sistema das Nações Unidas engloba não só os aludidos órgãos principais da Carta – a Organização – mas também as agências especializadas, como por exemplo a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), e os fundos e programas, a exemplo do Fundo das Nações Unidas para

8 As sedes da Organização são Nova York (UNHQ), Viena (UNOV), Genebra (UNOG) e Nairóbi (UNON). As comissões econômicas regionais localizam-se em Santiago (CEPAL), Genebra (ECE), Beirute (ESCWA), Adis Abeba (ECA) e Bangkok (ESCAP). A base logística global encontra-se em Brindisi (UNLB), com presença adicional em Valencia, ao passo que Entebe (RSCE) tem um centro de serviços regionais e o Kuwait (KJSO) recebe um escritório de apoio.

a Infância (UNICEF) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA). O financiamento dos fundos e programas se dá quase exclusivamente por contribuições voluntárias de Estados doadores. Já as agências especializadas são financiadas por contribuições obrigatórias, que seguem, em grandes linhas, a escala de contribuição regular definida pela Assembleia Geral. Esta, todavia, de acordo com o art. 17 (3) da Carta, não tem competência sobre os orçamentos operacionais das agências especializadas. Em todo caso, as agências especializadas, assim como a Organização propriamente dita, também recebem contribuições voluntárias. As cifras alcançadas pelas contribuições voluntárias ajudam a pôr em perspectiva a dimensão das contribuições obrigatórias no funcionamento das Nações Unidas.

Em 2015, ano para o qual há números finais mais recentes, a Organização recebeu US\$ 2,7 bilhões em contribuições regulares obrigatórias e US\$ 2 bilhões em contribuições voluntárias, ao passo que a UNICEF recebeu um total de US\$ 4,9 bilhões em contribuições voluntárias, mesmo valor recebido pelo PMA. No cômputo geral, a proveniência de 63% dos recursos disponíveis para o Sistema Nações Unidas em 2015 foi de contribuições voluntárias, ao passo que a de 30% foi de contribuições obrigatórias e a de 7% de outras fontes de receita⁹. A V Comissão não tem controle sobre o emprego de recursos voluntários no Sistema das Nações Unidas, em geral, nem na Organização, em particular. No interior dos seis órgãos principais da Organização, os grandes doadores mantêm uma estratégia de suplementação orçamentária por doações direcionadas, o que cria dificuldades para a V Comissão pelos poucos meios que tem de discipliná-las¹⁰.

9 Os dados constam do relatório *Financing the UN Development System*, de 2017. Uma avaliação conceitual da diferença entre financiamento obrigatório e voluntário nas Nações Unidas pode ser encontrada em Graham (2016).

10 A questão das “atividades programáticas” nas negociações sobre o orçamento de missões de paz em 2018 é ilustrativa. Trata-se de atividades não diretamente militares, como assistência eleitoral, capacitação técnica no campo judiciário, reforma do setor de segurança, desminagem e desmobilização de combatentes, incluídas pelo Conselho de Segurança no mandato de missões de paz multidimensionais (documento A/70/95-S/2015/446, § 152, 330 e 331). Devem, por isso, receber algum nível de recursos no orçamento obrigatório das missões de paz. No entanto, Estados-membros que são grandes doadores sustentam que as missões de paz deveriam deixar essas atividades, ditas de “desenvolvimento”, para os fundos e programas das Nações Unidas, entidades financiadas por contribuições voluntárias às quais caberia a competência e o conhecimento para desempenhar tais projetos. Essa narrativa, encampada a certa altura pelo Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ver documento A/72/789, para. 96-106), é questionável em ao menos três níveis. Em primeiro lugar, negar recursos do orçamento obrigatório solicitados pelo Secretariado para uma atividade explicitamente mandatada

Apresentadas as prerrogativas da V Comissão (e seus limites), cumpre caracterizar seu procedimento decisório. O ponto cardeal aqui é a relação entre o princípio de um voto por Estado-membro, consagrado no art. 18 da Carta e válido para todas as comissões da Assembleia Geral, e a prática do consenso na V Comissão. A questão explica-se pela busca de controle das decisões do órgão por parte dos grandes contribuintes financeiros da Organização. Com a transformação do quadro parlamentar da Assembleia Geral nas décadas de 1960 e 1970¹¹, os países desenvolvidos não só perderam o controle sobre o tratamento de temas substantivos nas demais comissões da Assembleia Geral como passaram a sofrer derrotas consecutivas na definição das escalas de contribuição e nas negociações do orçamento para a implementação das atividades da Organização.

Na história das Nações Unidas, não é raro que países expressem sua oposição a resoluções sobre temas substantivos já adotadas em outras instâncias intergovernamentais da Organização pela politização das discussões da V Comissão sobre o nível adequado de recursos para a implementação desses mandatos vindos de outros órgãos¹². Ao longo das décadas, contudo, mais de um membro permanente do Conselho de Segurança decidiu adotar a estratégia mais robusta de atrasar seus pagamentos obrigatórios de modo a obstruir o financiamento de uma decisão adotada em alguma instância das Nações Unidas, inclusive no próprio Conselho. Como notou Inis Claude em um estudo luminoso sobre o assunto, “enquanto os órgãos formuladores de política não forem constituídos de tal maneira a satisfazer as aspirações

pelo Conselho de Segurança equivaleria a dar à V Comissão a prerrogativa de anular decisões obrigatórias daquele órgão. Em segundo lugar, custear uma atividade expressamente incluída pelo Conselho no mandato de uma missão de paz por meio de contribuições voluntárias a sujeitaria à imprevisibilidade e seletividade dessa modalidade de financiamento. Finalmente, ainda que por vezes a implementação de atividades programáticas financiadas pelo orçamento obrigatório seja terceirizada, com proveito, para fundos e programas, a experiência indica que, frequentemente, apenas a missão de paz tem as condições de implementar tais iniciativas nos ambientes adversos em que operam. Diante disso, em sessões recentes da Assembleia Geral foi possível afirmar a tese da “contribuição decisiva” das atividades programáticas para a implementação dos mandatos das missões de paz, estampando-a nas resoluções 72/290 da MINUSCA e 73/278A da UNAMID, de 2018, e depois reiterando-a e expandindo-a nas resoluções 73/312 da MINUSCA, 73/278B da UNAMID, 73/315 da MONUSCO, 73/317 da MINUJUSTH, 73/320 da MINUSMA e 73/323 da UNMISS, todas de 2019. Ver também os documentos A/C.5/72/SR.40 e A/C.5/73/SR.41.

11 Uma visão geral do tema pode ser encontrada em Bosch (2005).

12 A potencial interpenetração das questões de controle financeiro por questões políticas acompanha a Organização desde o princípio, como notado por Bailey (1960).

das grandes potências por capacidade diretiva, pode-se esperar que esses países valorizem a possibilidade de usar o veto financeiro.” (1964, p. 28, tradução nossa).

Os Estados Unidos, que em 1962 haviam votado a favor da aceitação da opinião consultiva *Certas despesas das Nações Unidas*, no que constituía uma das últimas manifestações da sua percepção de pertencer a um bloco majoritário na Assembleia Geral¹³, nas duas décadas seguintes não puderam sustar a prática recorrente da votação em temas orçamentários. Começaram, então, a acumular dívidas com a Organização, embora realizando sempre os pagamentos mínimos para evitar a perda do direito de voto na Assembleia Geral. Em meados dos anos 1980, Washington liderou uma campanha pela mudança do processo decisório da V Comissão¹⁴, que culminou com a adoção da Resolução 41/213 pela Assembleia Geral.

Essa resolução, de 1986, considera desejável que a V Comissão faça todos os esforços com vistas a decisões baseadas no “mais amplo acordo possível”. O *broadest possible agreement* foi interpretado, a partir daí, como um indicativo da necessidade de consenso em questões orçamentárias, encetando, na prática, um poder de veto para os grandes contribuintes financeiros. Ainda que não anule a possibilidade de itens da agenda da V Comissão serem levados a voto sob a égide do art. 18, a Resolução 41/213 decerto a desencoraja fortemente. Delineia, assim, um antagonismo entre a maioria numérica da Assembleia Geral, composta pelos países em desenvolvimento, e a minoria de grandes contribuintes financeiros à Organização, integrada sobretudo pelos países desenvolvidos.

Nos anos imediatamente posteriores à adoção da Resolução 41/213, houve episódios em que algum país específico usou a ameaça de levar um tema a voto como forma de pressão para a obtenção de interesses particulares¹⁵. Ainda que táticas como essa ainda sejam empregadas ocasionalmente, sobretudo em negociações em que não há posições comuns dos principais blocos negociadores, ao longo do tempo verificou-se a tendência da clivagem

13 A observação é de Claude (1971, p. 138). Ver, sobre o mesmo assunto, as conclusões de Morgenthau (1965).

14 Uma recapitulação da posição norte-americana é feita por Schlesinger (2001). Uma visão recente consta de Schaefer (2019).

15 Observação feita por integrante do Secretariado ao autor, em entrevista de 22 de janeiro de 2019.

da V Comissão em duas grandes coalizões. De um lado, os países em desenvolvimento do Grupo dos 77 (que hoje conta 134 membros, inclusive a China como Estado associado). De outro, o bloco desenvolvido conhecido como “grupo de países afins”, entre os quais os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão.

Como o Grupo dos 77 detém maioria parlamentar na Assembleia Geral, seus integrantes se veem em posição vantajosa para buscar o consenso. Mais de uma vez, diante da oferta de um consenso em termos desfavoráveis, o Grupo levou (ou ameaçou levar) o tema em negociação na V Comissão a voto, com linguagem mais condizente com seus interesses. Já os países desenvolvidos têm por si o precedente de que decisões com implicações financeiras contrárias ao interesse de grandes potências já levaram a Organização a graves crises fiscais no passado.

Esse antagonismo torna-se mais complexo, na realidade, por articular-se em um campo relativamente fluido, que se rearranja conforme variam os interesses concretos em cada negociação. Pode acontecer de um membro do “grupo de países afins” associar-se ao G77 na oposição a uma tentativa de outro país desenvolvido de reduzir suas contribuições (como se verá no reexame das escalas de contribuição), ou de grandes contribuintes financeiros integrantes do bloco em desenvolvimento usarem o peso do G77 para apoiar iniciativas de disciplina fiscal na Organização (como se verá na reforma administrativa). Mas um moderador dessas variações é o interesse coletivo de cada grupo em manter sua influência como ator coeso¹⁶, ou seja, em adotar posições comuns em que se possam compor seus múltiplos interesses nacionais.

Delineado o antagonismo, portanto, os recursos de cada lado geram certo equilíbrio entre as partes negociadoras e levam à prática de um engajamento de todos em favor da construção de consensos efetivamente aceitáveis pelos envolvidos. Assim, a dicotomia entre maioria numérica e poderio financeiro encaminhou-se¹⁷, na evolução da V Comissão, pela sedimentação de um

16 Uma circunstância similar é descrita, no caso da Organização Mundial do Comércio, por Odell e Sell (2006).

17 O tema é discutido por Russett (1997) e Sagasti, Casabone e Prada (2007). Ver também Lima (2008).

arranjo em que a prerrogativa de criação de obrigações financeiras combinou-se ao procedimento consensual de tomada de decisões¹⁸.

Essa prerrogativa e esse procedimento enquadram as negociações examinadas à frente. A reforma administrativa e a revisão das escalas de contribuição testaram, respectivamente, o limite da competência da Assembleia Geral para aprovar o orçamento e o limite da prática do consenso. Sua análise é uma forma de acompanhar a evolução do processo negociador da V Comissão.

A REFORMA ADMINISTRATIVA

No discurso que fez após prestar juramento para o cargo de secretário-geral das Nações Unidas, em 12 de dezembro de 2016, o engenheiro António Guterres apontou a reforma administrativa da Organização como uma das prioridades de sua gestão. As regras e os regulamentos de pessoal e de orçamento das Nações Unidas pareciam, segundo disse Guterres (2016, tradução nossa), “desenhados para prevenir, em vez de possibilitar, a implementação efetiva dos nossos mandatos”. Iniciava-se, assim, mais uma rodada de reforma administrativa da Organização¹⁹. Guterres afirmou tratar-se da reforma-chave de sua agenda de modernização gerencial, que também incluiu mudanças no funcionamento das burocracias do Secretariado responsáveis pelas áreas de paz e segurança e de desenvolvimento²⁰.

O primeiro passo nas tratativas sobre a reforma administrativa foi a realização de consultas abertas a todos os Estados-membros em julho de 2017, ocasião em que Guterres apresentou um esboço de sua visão de reforma. Suas maiores preocupações recaíram sobre a periodicidade do orçamento regular e o método de sua aprovação. Originalmente anual, o orçamento regular teve sua periodicidade alterada para bienal pela Resolução 3043 (XXVII), de 1972. A mudança entrou em vigor no período 1974-1975, com vistas a permitir maior previsibilidade no planejamento das atividades das Nações Unidas. Guterres ressaltou a baixa adaptabilidade de um orçamento definido com até

18 Uma reflexão crítica sobre esse arranjo e sobre o sentido político da acumulação de dívidas com a Organização pode ser encontrada em Volcker (2006).

19 Müller (2016) oferece um relato pormenorizado das iniciativas de reforma propostas por cada um dos oito antecessores de António Guterres no cargo.

20 As propostas de Guterres nos pilares de desenvolvimento e paz e segurança são discutidas por Cliffe (2017a e 2017b).

dois anos de antecedência em relação às atividades efetivamente executadas e apontou a necessidade de ajuste da Organização ao modelo anual, já aplicado no orçamento das operações de manutenção da paz.

No processo de aprovação do orçamento, por sua vez, criticou a tendência dos Estados-membros de controlarem excessivamente as atividades do Secretariado, devida ao que reconheceu ser um fundado sentimento de desconfiança daqueles em relação à opacidade deste. Pleiteou, nesse sentido, um novo arranjo em que a burocracia teria maior liberdade de ação em troca de mecanismos de prestação de contas mais robustos. A experiência pregressa de Guterres à testa de uma entidade financiada por contribuições voluntárias e dotada de grande flexibilidade para fazer frente a desafios no terreno, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (que chefiou de 2005 a 2015), foi mencionada informalmente como inspiração dessa proposta²¹. A flexibilidade para remanejar os recursos aportados pelos Estados-membros na gestão da burocracia sediada em Nova York seria proposta, agora (e sempre de acordo com essa leitura), mais como uma visão conceitual de como a Organização deveria funcionar do que com base na observação de necessidades concretas do financiamento de seu orçamento regular.

Essas ideias-força formaram, com efeito, o cerne do relatório *Mudando o paradigma administrativo nas Nações Unidas*, circulado pelo secretário-geral em setembro de 2017 (documentos A/72/492 e A/72/492/Add.1). Suas principais propostas foram a conversão do período orçamentário regular de bienal para anual e a concessão de autoridade para o Secretariado realocar recursos destinados pelos Estados-membros para seções específicas do orçamento. O remanejamento seria uma forma de superar o “microgerenciamento pelos órgãos de governança” (A/72/492, p. 1) no novo paradigma administrativo. Ficariam autorizadas a transferência de verbas e cargos entre as diferentes seções de uma mesma parte do orçamento e a conversão de valores previstos para cargos em verbas dentro de cada seção. Nos dois casos, o remanejamento ficaria limitado a 20% do valor total alocado para a seção. O relatório afiançava que o remanejamento seguiria uma série de preceitos, como por exemplo não impactar a implementação de mandatos na seção que liberasse os recursos.

21 Observação feita por integrante do Secretariado ao autor, em entrevista de 24 de janeiro de 2019.

O relatório propunha, nesse particular, um rearranjo de algumas das partes do orçamento e das seções a elas subsumidas. O orçamento regular das Nações Unidas tem 14 partes e 36 seções. Pela proposta, passaria a contar oito partes e 34 seções. Na parte “Assuntos políticos”, estava prevista a criação de uma seção específica para as missões políticas especiais da Organização, até então apresentadas de forma dispersa, em documentos à parte do relatório geral do orçamento regular. Em outra área, o secretário-geral propunha ainda que o Fundo de Capital de Giro, mecanismo financiado pelo próprio orçamento regular para fazer frente a despesas imprevistas e extraordinárias do Secretariado e a problemas de fluxo de caixa devidos a atrasos nos pagamentos obrigatórios de Estados-membros, fosse expandido de US\$ 150 milhões para US\$ 350 milhões.

O relatório *Mudando o paradigma administrativo nas Nações Unidas* foi examinado, inicialmente, pelo Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias, órgão subsidiário da Assembleia Geral encarregado, pelo Regimento Interno desta, de assistir a V Comissão em temas afetos ao orçamento. Em suas recomendações e observações sobre o tema (documento A/72/7/Add.24), publicadas no fim de novembro de 2017, o Comitê Consultivo considerou a anualização do orçamento regular uma “mudança positiva” (§ 46). Assinalou que o menor lapso temporal entre as etapas de planejamento e de execução do orçamento poderia aumentar sua precisão e diminuir a possibilidade de possíveis cobranças adicionais aos Estados-membros devido ao surgimento de novos mandatos. Não viu, todavia, “razão convincente” para a proposta de alteração da estrutura de partes e seções (§ 59).

No que tange ao remanejamento de verbas e cargos, o Comitê Consultivo indicou não ter competência para recomendar um curso de ação, por tratar-se de tema que envolve as “autoridades de governança e monitoramento” da Assembleia Geral (§ 64). Registrou, em todo caso, que, com a redução da incerteza entre formulação e execução orçamentária na hipótese de adoção de um período anual, haveria menos ocasião para o surgimento de demandas por remanejamento de recursos. Notou ainda que, entre as missões políticas especiais, sujeitas a um grau maior de imprevisibilidade que outras atividades do orçamento regular por envolverem operações no terreno, já havia a prática de remanejamento de recursos, em razão de seu financiamento se dar pela autorização de um valor global para todas

as missões. O Comitê Consultivo opinou, ademais, contra a expansão do Fundo de Capital de Giro, por entender que os mecanismos para a gestão da liquidez e do fluxo de caixa da Organização não careceriam de mudança imediata. Expressou confiança, ao mesmo tempo, em que o secretário-geral continuaria seus esforços para encorajar os Estados-membros a efetuar seus pagamentos obrigatórios de forma integral, pontual e incondicional.

No início do mês de dezembro, isto é, durante a parte principal da 72ª sessão da Assembleia Geral, os relatórios do secretário-geral e do Comitê Consultivo foram apresentados à V Comissão. Na sessão formal de introdução do tema, pronunciaram-se os principais blocos e países negociadores²². A União Europeia respaldou a visão modernizadora do secretário-geral e enfatizou o imperativo de uma “reforma fundamental” do processo orçamentário, com vistas a torná-lo mais “ágil” e capaz de atender a “demandas prioritárias” da Organização. Os Estados Unidos sublinharam a necessidade de mais foco em “resultados” do que em “processos” na Organização, e mencionaram o fato auspicioso de outros 132 Estados-membros haverem assinado a “Declaração política sobre a reforma das Nações Unidas” circulada por seu país no mês de setembro, à margem da abertura do Debate Geral da Assembleia Geral²³.

O Equador, na condição de coordenador do Grupo dos 77, sinalizou apoio à busca de orçamentos “mais precisos”, mas recordou que a reforma administrativa devia ancorar-se no “caráter intergovernamental” da Organização, cujos Estados-membros deviam reter suas competências em matéria de planejamento, monitoramento e avaliação orçamentárias. Notou a persistente ocupação de departamentos e postos de liderança do Secretariado por funcionários provenientes de certos grupos regionais e destacou a importância de uma estratégia de representação geográfica equitativa para lidar com tais “vieses inerentes”.

O Brasil assinalou o mérito do orçamento anual como forma de aprimorar a disciplina fiscal nas Nações Unidas e defendeu o papel de monitoramento exercido pelos órgãos integ governamentais e de peritos da Assembleia Geral em temas orçamentários. A África do Sul frisou a importância dos critérios de recrutamento no contexto da reforma administrativa, ao observar que o Secretariado deveria corrigir a sub-representação de pessoal de países em desenvolvimento para tornar-se mais capaz de “entender, prever e reagir”

22 Para uma visão completa, ver o documento A/C.5/72/SR.19.

23 O teor e os signatários da declaração constam do documento A/72/532/Rev. 1.

aos eventos nessa parte do mundo. A Rússia objetou à substituição do orçamento bienal, apontando a carência de elementos que permitissem avaliar as “vantagens comparativas” de um orçamento anual, e acrescentou que a estrutura e nível de detalhes do documento orçamentário deviam ser mantidas intactas.

À sessão formal da V Comissão seguiram-se as sessões informais de audiência com o Secretariado, em que os negociadores de cada país e bloco (e não mais os embaixadores) procuraram esclarecer dúvidas sobre os múltiplos aspectos envolvidos na proposta de reforma administrativa. Na sequência, cada Estado e grupo de Estados envolvidos circulou suas propostas de linguagem para a confecção de resolução sobre o tema. As negociações sobre o texto em si duraram quatro dias. O consenso alcançado pelo conjunto da V Comissão acerca dos principais pontos da reforma administrativa refletiu a posição comum construída no interior do G77, de apoio ao orçamento regular e rejeição do remanejamento de recursos. Não houve consenso para a integração definitiva das missões políticas especiais no processo orçamentário regular, pelo fato de essas missões, que nos vinte anos anteriores saltaram de 4% para 22% dos recursos do orçamento regular, serem majoritariamente criadas pelo Conselho de Segurança²⁴, e por isso haver um argumento ponderável de que não devam ser financiadas pela escala de contribuições regular.

O acordo, estampado na Resolução 72/266, adotada por consenso em 24 de dezembro de 2017 pela Assembleia Geral, tem os seguintes elementos

24 Os valores de referência sobre o assunto constam do relatório do Comitê Consultivo sobre a proposta de orçamento regular do Secretariado para o biênio 2018-2019 (documento A/72/7, § 57). A percentagem representada pelas missões políticas especiais no total do orçamento regular foi a seguinte nos últimos dez biênios: 4% (2000-2001), 7% (2002-2003), 11% (2004-2005), 15% (2006-2007), 18% (2008-2009), 22% (2010-2011), 21% (2012-2013), 20% (2014-2015), 21% (2016-2017) e 22% (estimativa para 2018-2019 antes do encerramento deste segundo ano). O orçamento regular do ano 2020, aprovado em dezembro de 2019 no valor total de US\$ 3,07 bilhões, destina US\$ 710 milhões – ou 23% – às missões políticas especiais. Esses valores encampam o que, na terminologia do Secretariado, são as missões do Grupo 1 (enviados especiais), Grupo 2 (painéis de peritos), Grupo 3 (missões no terreno) e as missões no Afeganistão (UNAMA) e no Iraque (UNAMI), que também são de terreno mas, pela grande envergadura, não são categorizadas sob nenhum dos três grupos anteriores. Ver os documentos A/59/569/Add.1 (§ 6 e 7) e A/60/7/Add.37 (§ 3), respectivamente endossados pelas resoluções 59/276 (Seção VII, § 2) e 60/255 (§ 3). O Comitê Consultivo apresentou modelos alternativos de financiamento para as missões políticas especiais em seu parecer A/66/7/Add.21, de dezembro de 2011, que segue pendente de decisão pela V Comissão até o momento da redação deste artigo, oito anos mais tarde.

básicos: aprovação da anualização do orçamento regular a partir de 1º de janeiro de 2020 (§ op. 6), sujeita a uma revisão de sua implementação em 2022 (§ op. 7); rejeição da proposta de remanejamento de recursos (§ op. 14), embora com solicitação de novo relatório do secretário-geral sobre o tema para a sessão subsequente da Assembleia Geral (§ op. 15)²⁵; e rejeição da proposta de aumento do Fundo de Capital de Giro (§ op. 16). Dado que a Resolução 72/266 endossa o relatório do Comitê Consultivo (§ op. 3), a recomendação favorável à manutenção da estrutura de partes e seções do documento orçamentário foi validada. Note-se, finalmente, que a parte preambular da resolução reitera a visão sobre o caráter constitucional do controle orçamentário pela Assembleia Geral (§ pr. 1, 2, 4 e 6), ao mesmo tempo em que reconhece a importância de aprimoramento gerencial do Secretariado (§ pr. 5).

AS ESCALAS DE CONTRIBUIÇÃO

O método de rateio das despesas da Organização entre os Estados-membros é aprovado pela Assembleia Geral com base no aconselhamento de um órgão subsidiário, o Comitê de Contribuições, composto por indivíduos selecionados a título pessoal segundo ampla representação geográfica e qualificações profissionais. O Regimento Interno da Assembleia Geral, em que esse procedimento foi fixado desde o início do funcionamento das Nações Unidas, determina ainda que a escala de contribuições “corresponda aproximadamente à capacidade de pagamento”²⁶. A metodologia de cálculo para a determinação das quotas financeiras de cada Estado-membro com

25 Surpreendentemente, a proposta, apresentada em março de 2019 e contida no relatório *Melhorando a situação financeira das Nações Unidas* (documento A/73/809), foi ainda mais ambiciosa do que a anterior. A pretexto de conferir-lhe instrumentos para fazer frente à crise financeira da Organização, o Secretariado seria autorizado a gerir segundo seu alvedrio a totalidade dos recursos do orçamento regular. O papel dos Estados-membros ficaria limitado à definição e aprovação do número global do orçamento (discriminando apenas, neste “teto”, os valores totais destinados a verbas e a cargos). A proposta foi tida por infundada pelo Comitê Consultivo (documento A/73/891) e afinal rejeitada pela Assembleia Geral na Resolução 73/307. Para uma visão do debate acerca do tema, inclusive da posição do Brasil, veja-se o documento A/C.5/73/SR.40. Note-se unicamente que, ainda mais do que a reforma administrativa lançada em 2017, essa proposta de 2019 punha em risco o que Dag Hammarskjöld chamou, certa vez, de “equilíbrio constitucional entre os vários órgãos das Nações Unidas.” (documento A/4132/Add.1, p. 3).

26 Trata-se da regra 160 do Regimento Interno da Assembleia Geral, cuja redação segue inalterada desde a fundação das Nações Unidas (documentos A/388 e A/520/Rev.18).

base nesse princípio evoluiu ao longo do tempo²⁷, no contexto da previsão regimental de que a escala de contribuições pode passar por uma “revisão geral” a cada três anos.

O método hoje vigente para as escalas de contribuição regular e de missões de paz foi adotado por meio de um grande acordo político na Assembleia Geral no ano 2000²⁸. A metodologia de cálculo da escala regular é estipulada na Resolução 55/5 daquele órgão e vem sendo endossada por todos os relatórios do Comitê de Contribuições desde então, inclusive o mais recente (documento A/73/11). Trata-se da conjugação de três medidas, dois ajustes e três limites para aproximar a capacidade de pagamento de cada país: (i) a renda nacional bruta de cada Estado-membro como medida de renda; (ii) períodos-base de três e seis anos como medida de tempo; (iii) taxas de câmbio, via de regra taxas de mercado, para conversão da renda nacional bruta para dólares; (iv) ajuste por dívida externa, sob o critério de estoque de dívida; (v) ajuste por baixa renda *per capita*, aplicado com referência a um patamar de renda *per capita* e a um gradiente de ajuste; (vi) um nível mínimo de contribuição de 0,001%, chamado “pisso”; (vii) um nível máximo de contribuição para os países de menor desenvolvimento relativo de 0,01%, o “teto dos PMDR”; e (viii) um nível máximo de contribuição de 22%, o “teto”. Esses oito componentes são designados “elementos da metodologia”.

A metodologia de cálculo da escala de missões de paz, por sua vez, é estipulada na Resolução 55/235 da Assembleia Geral, com disposições adicionais na Resolução 55/236. Note-se que as operações de manutenção da paz só passaram a ter uma escala de contribuições separada no contexto da crise financeira das Nações Unidas na década de 1960. As normas específicas dessa escala foram afirmadas em 1963, na Resolução 1874 (S-IV) da Assembleia Geral, e em 1973, na Resolução 3101 (XXVIII) do mesmo órgão. Em virtude dessa trajetória peculiar, a escala de missões de paz não é examinada pelo Comitê de Contribuições, embora também esteja sujeita ao processo de revisão trienal estabelecido pelo Regimento Interno. Segundo a Resolução 55/235 de 2000, que atualiza os preceitos das resoluções de 1963 e 1973, a escala de missões de paz toma por base a escala de contribuições

27 As considerações mais atualizadas sobre o tema encontram-se em Woeste e Thomma (2012).

28 Consultar, a esse respeito, o relato de Rosenthal (2004). Algumas alternativas à atual metodologia das escalas de contribuição são elaboradas por Presutti (2018) e Schaefer (2012). Aspectos adicionais do financiamento das missões de paz são discutidos por Coleman (2014).

do orçamento regular e a modifica por meio de dois princípios adicionais ao da capacidade de pagamento. De um lado, o princípio de que os países economicamente mais desenvolvidos devem fazer contribuições financeiras comparativamente maiores para as missões de paz. De outro, o princípio das responsabilidades financeiras especiais dos membros permanentes do Conselho de Segurança (China, Estados Unidos, Federação Russa, França e Reino Unido). Na prática, isso significa que os países economicamente mais desenvolvidos arcam com a mesma quota financeira na escala das missões de paz que na escala regular, ao passo que os países em desenvolvimento recebem descontos em suas quotas na escala de missões de paz relativamente às suas quotas na escala regular. Os descontos recebidos pelos países em desenvolvimento aumentam conforme diminui sua renda *per capita*. Os valores abatidos das quotas dos países em desenvolvimento na escala de missões de paz são transferidos para as quotas nessa mesma escala dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, que repartem entre si de forma *pro rata* o montante total dos descontos, ou “prêmio”.

Mais detalhadamente, os 193 Estados-membros das Nações Unidas são classificados em dez níveis por meio do relatório de implementação das resoluções 55/235 e 55/236, preparado trienalmente pelo Secretariado (o mais recente é o documento A/73/350). O “nível A” é integrado pelos cinco membros permanentes do Conselho, que arcam com o “prêmio”. O “nível B” é integrado pelos países desenvolvidos que não se beneficiam de desconto em relação à escala regular. O “nível C” é integrado por cinco países específicos (Brunei Darussalam, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Singapura) que, apesar de seu alto nível de renda, não se identificam como desenvolvidos e obtiveram em 2000 um desconto simbólico de 7,5% em relação à escala regular. Os níveis D, E, F e G são integrados respectivamente por países com descontos de 20%, 40%, 60% e 70% em relação à escala regular, conforme sua renda nacional bruta seja menor que duas vezes, 1,8 vezes, 1,6 vezes e 1,4 vezes a média da renda nacional bruta *per capita* mundial. O “nível H” é integrado por países com renda nacional bruta menor que 1,2 vezes a média mundial, os quais têm desconto de 80% ou, voluntariamente, 70% em relação à escala regular. O “nível I” é integrado por países com renda nacional bruta menor que a média mundial (atualmente, US\$ 10.476,00), que têm desconto de 80% em relação à escala regular.

Finalmente, o “nível J” é integrado pelos países de menor desenvolvimento relativo, que têm desconto de 90% em relação à escala regular.

Em outubro de 2018, na parte principal da 73ª sessão da Assembleia Geral, os relatórios do Comitê de Contribuições sobre a escala regular e do Secretariado sobre a escala de missões de paz para o triênio 2019-2021 foram apresentados à V Comissão (ver os anexos I e II para a lista dos trinta maiores contribuintes nas duas escalas). As posições dos principais blocos e países negociadores evidenciaram-se, como de costume, nos pronunciamentos na sessão formal de introdução desses itens na agenda do órgão²⁹. Os Estados Unidos exprimiram determinação em defender o nível máximo de contribuições de 22% na escala regular e interesse em estabelecer um nível máximo de contribuições de 25% na escala de missões de paz, iniciativas condizentes com a redução da dependência financeira das Nações Unidas das contribuições de um único Estado-membro. Recordaram que níveis mínimos e máximos de contribuição integram a metodologia da escala desde a fundação da Organização. Indicaram que buscariam um rateio “equitativo” das despesas, e em especial a redistribuição dos 2,8912 pontos percentuais em que sua quota financeira na escala de missões de paz excedia o proposto nível máximo de 25% (a quota prevista dos EUA no triênio 2019-2021 era de 27,8912%; a diferença por redistribuir equivalia a cerca de US\$ 204 milhões). Apontaram, por fim, que “certos países podem e devem” aumentar suas contribuições obrigatórias.

A China manifestou apoio a três mudanças na metodologia da escala. A primeira seria o uso de períodos-base mais prolongados do que as médias atualmente empregadas de três e seis anos anteriores ao momento de cálculo da escala, de modo a ter-se uma medida “mais estável e sustentável” da capacidade de pagamento dos Estados-membros. A mudança teria, na visão desse país, o benefício de reduzir o impacto sobre a escala de flutuações econômicas no curto prazo. Outras mudanças seriam o “robustecimento” dos ajustes por dívida externa e por baixa renda *per capita*. A União Europeia, por sua vez, lamentou que a escala de contribuições não viesse refletindo com precisão a capacidade de pagamento dos Estados-membros. Ressaltou que a Assembleia Geral deveria garantir uma “distribuição mais equitativa e equilibrada” das responsabilidades financeiras entre esses Estados. Um dos “aperfeiçoamentos técnicos” na escala regular seria conferir maior precisão ao ajuste por baixa

29 Para uma visão completa, ver os documentos A/C.5/73/SR.1 e A/C.5/73/SR.2.

renda *per capita*, retomando seu propósito de “ajuda direcionada”. Sublinhou também, na linha do art. 17 da Carta, que o financiamento da Organização é uma responsabilidade atribuída explicitamente aos Estados-membros, isto é, não a blocos regionais (como a União Europeia). Quanto à escala de missões de paz, apoiou a eliminação do “nível C”, fonte de “óbvia distorção” do princípio de capacidade de pagamento.

O Egito, na condição de coordenador do G77, expressou satisfação com o fato de que a metodologia da escala de contribuições regular vinha sendo capaz de refletir mudanças nas situações econômicas relativas dos Estados-membros. Indicou que seus “elementos centrais” – a renda nacional bruta, o período-base, as taxas de conversão, o ajuste por dívida externa, o ajuste por baixa renda *per capita*, o piso e o teto dos PMDR – eram “não negociáveis”. Notou, por outro lado, que o teto de 22% era uma “distorção fundamental” da escala, que na prática beneficiava apenas um Estado-membro com uma redução de 5,26 pontos percentuais em sua quota regular (a qual, sem o “teto”, seria de 27,26; ver A/73/11, § 68), ou US\$ 142 milhões, redistribuídos para outros países. Sustentou, ainda, que blocos regionais com *status* de observador dito “avançado” na Assembleia Geral, devido ao usufruto de direitos e privilégios em geral reservados a Estados-membros, deveriam ter as mesmas obrigações financeiras na escala que esses Estados. Na escala de missões de paz, defendeu que nenhum país em desenvolvimento que não fosse membro do Conselho de Segurança deveria ser classificado acima do “nível C” e advertiu contra iniciativas que forçassem países em desenvolvimento a abrir mão de seus descontos.

No primeiro pronunciamento conjunto jamais realizado pelos países dos BRICS na V Comissão³⁰, a África do Sul, então coordenadora do grupo, afirmou que os elementos da metodologia de preparação da escala de contribuições regular eram “não negociáveis”, exceto o nível máximo de contribuições, “contrário ao princípio de capacidade de pagamento”. Singapura, como coordenador da Associação de Nações do Sudeste Asiático, recordou que a metodologia vigente era fruto de um consenso “de longa data” e “duramente conquistado” em 2000. Na escala de missões de paz, criticou propostas que buscassem reduzir as responsabilidades financeiras dos

30 A iniciativa decorreu da inclusão, também inédita, de dois parágrafos sobre temas orçamentários das Nações Unidas na declaração conjunta dos ministros do Exterior do Grupo BRICS, em setembro de 2018 (BRICS, 2018).

membros permanentes do Conselho de Segurança e que ao mesmo tempo conservassem sua “dominância política” na Organização.

O Brasil reiterou dois preceitos tradicionais da posição nacional sobre as escalas³¹, a proteção do princípio de capacidade de pagamento contra considerações arbitrárias ou políticas e a defesa de que as quotas dos países em desenvolvimento, incluindo os de menor desenvolvimento relativo, não sejam sobrecarregadas com ônus financeiros excessivos. A Índia exprimiu-se pela intangibilidade do ajuste por baixa renda *per capita* na escala regular. Na escala de missões de paz, pronunciou-se contra a criação de um teto de 25% e sustentou o imperativo de preservação do sistema de descontos aos países em desenvolvimento. O Japão frisou as responsabilidades especiais de cada um dos membros permanentes do Conselho de Segurança no financiamento das operações de manutenção da paz. Reconheceu, concomitantemente, que, caso o Japão passe a integrar o Conselho, não se furtará a assumir o ônus financeiro correspondente. O Catar reiterou a objeção contra a categorização de países em desenvolvimento acima do “nível C” e rejeitou “pressões políticas” sobre esses países para aceitarem a reclassificação voluntária em patamares superiores da escala.

As sessões informais de audiência com o presidente do Comitê de Contribuições e com integrantes do Secretariado ocorreram na primeira metade de outubro, quando múltiplos aspectos do funcionamento das escalas foram elucidados aos negociadores. As propostas de linguagem dos Estados que atuam individualmente e dos blocos negociadores que acertam uma posição comum (como os 134 países do G77 e os 28 da UE) foram ultimadas ao longo de novembro. A circulação das linguagens ocorreu no fim desse mês e as negociações sobre o texto prolongaram-se até meados de dezembro.

Nenhum dos principais atores envolvidos aceitou quaisquer mudanças no mecanismo estabelecido de funcionamento das escalas que conduzissem a transferências de encargos adversas a seus interesses. Foi o caso das propostas, na escala regular, de eliminação do nível máximo de contribuições, de criação de cobrança plena para blocos regionais com *status* de observador na Assembleia Geral, de aumento do período-base e de ampliações ou reduções no alcance do ajuste por dívida externa e do ajuste por baixa renda *per capita*.

31 Consulte-se o documento A/C.5/SR.1045 para a posição brasileira nas discussões sobre o tema no ano de 1963.

Na escala de missões de paz, foi o caso das propostas de estabelecimento de um nível máximo de contribuições, de autorização para que o Comitê de Contribuições passasse a analisar a escala de missões de paz, de eliminação do “nível C” e de outras alterações do sistema vigente de descontos para países em desenvolvimento. Em negociações paralelas da V Comissão sobre o financiamento das missões políticas especiais, tampouco houve consenso em torno da proposta de transferir essas operações da escala regular para a escala de missões de paz ou a escala de tribunais internacionais.

Diante do impasse nas negociações, a Austrália, presidente da V Comissão, lembrou a necessidade imperiosa de uma nova escala para o financiamento do orçamento de US\$ 7 bilhões das operações de manutenção da paz a partir de 1º de janeiro de 2019. Dada a inviabilidade política de uma “rolagem técnica” das escalas usadas no período 2016-2018 para o triênio 2019-2021 (decisão que impediria, por exemplo, a redução de 22,9% nas quotas brasileiras nas duas escalas), a embaixadora australiana decidiu fazer uso da prerrogativa regimental de apresentar “textos da presidência” sobre a matéria. Afirmou que esses projetos de resolução seriam baseados no *status quo*, isto é, nas duas resoluções de escala adotadas pela Assembleia Geral no fim de 2015 (70/245 e 70/246).

Houve, então, que dirimir a questão sobre se o *status quo* incluiria ou não a manutenção de descontos correspondentes aos do “nível C” da escala de missões de paz a Arábia Saudita, Bahamas e Bahrein, que os haviam recebido por acordo da V Comissão na revisão anterior da escala. Após sucessivas reuniões de coordenação entre os principais atores no nível de embaixadores, o G77 decidiu tabular preventivamente um projeto de resolução que assegurasse a manutenção de descontos correspondentes aos do “nível C” da escala de missões de paz àqueles três membros do grupo que de outra maneira seriam reclassificados do “nível D” para o “nível B”³².

32 O entendimento de trabalho do Secretariado, expresso mais recentemente no documento A/64/220 (§ 12), é que não há inclusão nem exclusão de países no “nível C”, composto unicamente pelos cinco países listados no anexo da Resolução 55/235. Assim, no adendo do relatório do secretário-geral sobre a implementação das resoluções 55/235 e 55/236, onde todos os Estados-membros das Nações Unidas são classificados nos dez níveis da escala, países que superam o “nível D” mas recebem excepcionalmente o desconto de 7,5% não são classificados no “nível C”, mas no “nível B” com um asterisco, que registra as decisões sucessivas da presidente da V Comissão e da presidente da Assembleia Geral de concessão desse desconto. São, por isso, conhecidos informalmente como os “países B*”. No reexame das escalas de contribuição em 2018, uma nota de rodapé da Resolução 73/272 (nº 3) remete ao adendo do relatório do secretário-geral

Em face da possibilidade de que o texto alternativo do G77 fosse levado a voto e aprovado, os projetos de resolução “presidenciais” sobre as duas escalas ativeram-se integralmente ao entendimento estrito do *status quo* de 2015, com o desconto correspondente aos três membros do G77. A única mudança incluída pela presidente da V Comissão no texto da resolução sobre a escala de paz, em troca, foi a ênfase em um compromisso da Resolução 70/246 com a reforma da metodologia dessa escala. Essa solução permitiu a retirada do documento tabulado pelo G77 e trouxe todos os atores para o texto “presidencial”. Manteve-se, assim, a tradição da V Comissão de decidir também sobre as escalas de contribuição de forma consensual, ininterrupta desde que o tema foi levado a voto pela última vez na Resolução 40/248, de 1985, e em linha com o procedimento estabelecido a partir da Resolução 41/213 do ano seguinte.

A manutenção do *status quo* na metodologia das escalas reflete-se em duas resoluções adotadas por aclamação na Assembleia Geral em 22 de dezembro de 2018. A Resolução 73/271, dedicada à escala regular, reafirma que a capacidade de pagamento é o “princípio fundamental” da escala de contribuições do orçamento regular (§ op. 3) e mantém os oito elementos da metodologia de cálculo (§ op. 6). A Resolução 73/272, voltada à escala de missões de paz, reafirma a escala regular como “base” da de paz (§ op. 4), modificada pelos princípios das responsabilidades especiais dos membros permanentes do Conselho de Segurança (§ op. 3b) e das contribuições relativamente maiores dos países economicamente mais desenvolvidos (§ op. 3c), além de endossar a estrutura de dez níveis de contribuição, de “A” a “J” (§ op. 20). O reconhecimento da “necessidade de reforma” da metodologia da escala de paz, já inscrito na resolução do triênio anterior (70/246, § op. 5), acentua-se agora, como mencionado, com o “desejo” de que essa questão seja tratada de forma “efetiva e expedita” (§ op. 5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um aspecto já observado no conceito de cooperação multilateral diz respeito à tensão entre seu sentido contra-hegemônico e seu sentido de gestão sistêmica. O primeiro envolve a expectativa de mitigação da liberdade de ação de grandes potências pela concertação jurídico-parlamentar fundada

(documento A/73/350/Add.1) onde Arábia Saudita, Bahamas e Bahrein são classificados dessa maneira.

na igualdade soberana. O segundo baseia-se na progressiva diferenciação entre os papéis reservados a potências maiores e menores, com os países que reivindicam interesses gerais assumindo a gestão quotidiana do sistema internacional e os países limitados a interesses particulares cingindo-se a contribuir para os esforços de codificação do direito internacional. Friedrich Kratochwil (2006), ao notar o contraponto entre essas duas acepções, registrou que o ordenamento multilateral pode reter a memória de uma delas ao mesmo tempo em que confere peso decisivo à outra³³. Essa tensão ajuda a pôr em perspectiva o significado do processo orçamentário das Nações Unidas, que estas notas procuraram explorar.

Na expressão de um dos negociadores britânicos na conferência de São Francisco, Charles Webster (1976 [1944], tradução nossa), a Carta estabeleceu “uma aliança de grandes potências embutida em uma organização universal”. Em plena consonância com essa marca de origem da Organização como uma aliança de grandes potências, a evolução das prerrogativas e procedimentos da V Comissão ao longo do tempo conferiu preeminência aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança na dinâmica negociadora do orçamento e tornou a V Comissão uma instância crucial para a gestão dos interesses estratégicos desses países em temas de paz e guerra processados pelas Nações Unidas – inclusive para equacionar diferenças residuais entre os cinco acerca dos sentidos de decisões acordadas no Conselho.

A V Comissão tem sob sua alçada o financiamento de um amplo espectro de iniciativas estabelecidas pelo Conselho de Segurança, frequentemente sob impulso das potências ocidentais³⁴. Além das operações de manutenção da paz desdobradas em quatro continentes, há a estrutura de enviados especiais, os regimes de sanção a determinados Estados ou grupos terroristas (já chamados um “universo subterrâneo” do Conselho de Segurança)³⁵ e as missões no terreno para apoio à estabilização de uma série de países conflagrados. Combinadas, as missões políticas especiais e as missões de paz assumem dimensões consideráveis. Em 2019, recorde-se, dos cerca de

33 Esse tipo de dilema é enfrentado há muito pelo Brasil nos foros multilaterais, como se patenteia no diário mantido por João Pandiá Calógeras (1934 [1919]) durante a Conferência de Versalhes e, ainda antes, nas questões abordadas por Ruy Barbosa (1907) na Conferência da Haia.

34 Essa circunstância remonta ao menos ao início dos anos 1990, quando foi notada por Sardenberg (1994).

35 Ver o documento S.PV/8175, p. 27.

US\$ 9,9 bilhões dos orçamentos obrigatórios da Organização, US\$ 7,6 bilhões foram destinados a esses dois tipos de missão³⁶.

O diretório responsável por tais iniciativas tem não só conservado intacta sua primazia política³⁷, dado o bloqueio das negociações sobre a reforma da composição e dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança³⁸, como procurado transferir parte de seus encargos financeiros para outros membros das Nações Unidas. Na escala de contribuições do orçamento regular, o funcionamento normal da metodologia estabelecida em 2000 levou, desde aquela data, a uma tendência à difusão dos encargos³⁹. Na escala de missões de paz, verifica-se a tentativa de reformar o financiamento da Organização sem reformar seu principal órgão decisório, responsável pela destinação da maioria dos recursos obrigatórios das Nações Unidas⁴⁰.

Por outro lado, os Estados-membros da V Comissão retêm certas capacidades de contraposição coletiva a iniciativas que levem ao predomínio puro e simples da vertente de gestão de interesses estratégicos. Abre-se, aqui, uma linha soberanista de defesa contra iniciativas com implicações financeiras adversas e contra a concessão de poderes tidos como indevidos para a burocracia de uma organização internacional. Assim, nas negociações sobre as escalas de contribuição, tem sido possível evitar que o quinhão de Estados-membros – tanto em desenvolvimento quanto desenvolvidos – aumente por meio de iniciativas que alterem o movimento normal de aumento e diminuição das quotas financeiras de cada país ditado pela metodologia de cálculo vigente. Nas negociações sobre a reforma administrativa, inclusive

36 O peso da área de paz e segurança no orçamento das Nações Unidas sugere a validade, para a agenda da Organização, do truismo lembrado por Héctor Aguilar Camín (2019, tradução nossa) de que “prioridade que não se reflete no orçamento não é prioridade”.

37 Naturalmente, não se entra aqui na questão da inação das Nações Unidas ou da ineficácia de suas decisões, objeto de extensa literatura, restringindo-se estas considerações ao tema da primazia desse diretório uma vez que Conselho de Segurança efetivamente adote um curso de ação.

38 Um compêndio sobre o tema foi preparado, em nome do chamado Grupo L.69, pela Missão Permanente de São Vicente e Granadinas junto às Nações Unidas (2018). Para a posição do Brasil desde a Conferência de Dumbarton Oaks sobre a composição do Conselho de Segurança, ver Garcia (2012) e Hildebrand (1990). A questão dos métodos de trabalho foi examinada por Pontes (2018).

39 Ver o documento A/73/809, § 23.

40 A experiência da reforma das escalas de contribuição em 2000 indica não haver vinculação automática entre os dois temas, mas mesmo naquele momento a questão da expansão do Conselho de Segurança esteve presente nas cogitações do principal negociador norte-americano, Richard Holbrooke. Veja-se, por exemplo, Holbrooke (2011 [1999]).

de anos anteriores a 2017, o rechaço à autonomização do Secretariado tem reafirmado o papel dos Estados-membros para decidir, pela instância intergovernamental da V Comissão, o destino de recursos orçamentários. Restringe-se, com isso, a seletividade que porventura inspire uma burocracia pouco transparente e com baixa representatividade geográfica entre seus funcionários a distinguir entre, de um lado, o encaminhamento normal dos interesses de grandes potências já incorporados à agenda da Organização, e, de outro, o exercício do que o embaixador Araújo Castro (1982 [1969]) denominou de “veto invisível” a mandatos já aprovados nos diferentes órgãos das Nações Unidas por iniciativa de outras potências⁴¹.

A tensão entre o exercício de capacidade diretiva e o recurso à concertação defensiva constitui o pano de fundo político do relativo equilíbrio negociador antes notado entre os atores do processo orçamentário. Como se viu nas duas negociações analisadas, esse equilíbrio não redundava em paralisia, ainda quando haja sérios impasses. Embora se possa afirmar que negociações sob prazos rígidos devido ao início dos anos fiscais, como a das escalas, estejam sob muito maior pressão para que se chegue a um consenso do que negociações sem limite temporal fixo, como a da reforma administrativa, pôde-se observar a capacidade da V Comissão de tomar decisões tempestivas tanto em temas com implicação financeira direta quanto em temas ligados à busca de maior eficiência no funcionamento das Nações Unidas.

O Brasil, hoje oitavo maior contribuinte do orçamento regular e vigésimo do orçamento de missões de paz, tem um interesse evidente no controle e monitoramento das despesas da Organização e das quotas e contribuições nacionais, bem como em uma configuração que preserve a voz dos grandes contribuintes financeiros. Ao mesmo tempo, na condição de contribuinte de pessoal e tropas para uma gama de operações de paz e, mais amplamente, de potência vocacionada a projetar-se em uma ordem internacional reformada, tem um interesse mais geral em inscrever suas prioridades nacionais na agenda de paz e segurança internacionais e em respaldá-las com recursos adequados. É esse o sentido em que o processo orçamentário pode oferecer importantes vias para a busca de maior influência brasileira sobre os destinos das Nações Unidas.

41 Consulte-se a conferência do secretário-geral Dag Hammarskjöld (1967 [1961]) na Universidade de Oxford, em 1961, para evidência de como o problema da formação de uma burocracia imparcial no Secretariado acompanha a Organização há longa data.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS OFICIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

A/59/569/Add.1. Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, 2004. Disponível em: <<https://undocs.org/a/59/569/add.1>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/60/7/Add.37. Estimates in respect of special political missions, good offices and other political initiatives authorized by the General Assembly and/or the Security Council. Thirty-eighth report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, 2006. Disponível em: <<https://undocs.org/a/60/7/add.37>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/64/220. Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236. Report of the Secretary General, 2009. Disponível em: <<https://undocs.org/A/64/220>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/66/7/Add.21. Review of arrangements for funding and backstopping special political missions. Twenty-second report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions on the proposed programme budget for the biennium 2012-2013, 2011. Disponível em: <<https://undocs.org/A/66/7/Add.21>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/70/95-S/2015/446. Identical letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/70/95>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/72/7. Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions Report. First report on the proposed programme budget for the biennium 2018-2019, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/a/72/7>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/72/7/Add.24. Shifting the management paradigm in the United Nations: ensuring a better future for all. Shifting the management paradigm in the

United Nations: improving and streamlining the programme planning and budgeting process. Twenty-fifth report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions on the proposed programme budget for the biennium 2018–2019, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/7/Add.24>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/72/492. Shifting the management paradigm in the United Nations: ensuring a better future for all. Report of the Secretary-General, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/492>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/72/492/Add.1. Shifting the management paradigm in the United Nations: improving and streamlining the programme planning and budgeting process. Report of the Secretary-General, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/492/Add.1>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/72/532/Rev.1. Letter dated 11 October 2017 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/532/Rev.1>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/72/789. Observations and recommendations on cross-cutting issues related to peacekeeping operations. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/72/789>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/73/11. Report of the Committee on Contributions. Seventy-eighth session, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/73/11>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/73/350. Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236. Report of the Secretary General, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/73/350>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/73/350/Add.1. Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236. Report of the Secretary-General. Addendum. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/73/350/add.1>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/73/809. Improving the financial situation of the United Nations. Report of the Secretary-General, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/73/809>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/73/891. Improving the financial situation of the United Nations. Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/a/73/891>>. Acesso em: 10 set. 2019.

A/388. Procedures and organization of the General Assembly. Report of the Committee on Procedures and Organization, 1947. Disponível em: <<https://undocs.org/A/388>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/520/Rev.18. Rules of procedure of the General Assembly (embodying amendments and additions adopted by the General Assembly up to September 2016), 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/520/Rev.18>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/4132/Add.1. Introduction to the annual report of the Secretary-General on the work of the Organization, 16 June 1958 - 15 June 1959. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/714341>>. Acesso: 10 set. 2019.

A/4971. Report of the Working Group of Fifteen on the examination of the administrative and budgetary procedures of the United Nations, 1961. Disponível em: <<https://undocs.org/a/4971>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/5062. Administrative and budgetary procedures of the United Nations: report of the Working Group appointed under General Assembly resolution 1620 (XV). Report of the Fifth Committee, 1961. Disponível em: <<https://undocs.org/a/5062>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/C.5/SR.1045. Fifth Committee. Summary record of the 1045th meeting. Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 20 December 1963, at 3:15 p.m., 1963. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/SR.1045>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/C.5/72/SR.19. Fifth Committee. Summary record of the 19th meeting. Held at Headquarters, New York, on Monday, 4 December 2017, at 3 p.m., 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/72/SR.19>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/C.5/72/SR.40. Fifth Committee. Summary record of the 40th meeting. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 15 May 2018, at 3 p.m., 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/72/SR.40>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/C.5/73/SR.1. Fifth Committee. Summary record of the 1st meeting. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 9 October 2018, at 10 a.m. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/73/SR.1>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/C.5/73/SR.2. Fifth Committee. Summary record of the 2nd meeting. Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 10 October 2018, at 10 a.m. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/73/SR.2>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/C.5/73/SR.40. Fifth Committee. Summary record of the 40th meeting. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 4 June 2019, at 3 p.m., 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/72/SR.40>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

A/C.5/73/SR.41. Fifth Committee. Summary record of the 41st meeting. Held at Headquarters, New York, on Wednesday, 3 July 2019, at 10 a.m., 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/A/C.5/73/SR.41>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

A/RES/40/248. Resolutions adopted on the reports of the Fifth Committee. Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations, 1985. Disponível em: <<https://undocs.org/a/res/40/248>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/41/213. Resolutions adopted without reference to a Main Committee. Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations, 1986. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/41/213>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/55/5. Resolution adopted by the General Assembly. Scale of assessments for apportionment of the expenses of the United Nations, 2000. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/55/5>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/55/235. Resolution adopted by the General Assembly. Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations, 2000. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/55/235>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/55/236. Resolution adopted by the General Assembly. Voluntary movements in connection with the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations, 2000. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/55/236>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/59/276. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2004. Questions relating to the programme budget for the biennium 2004-2005, 2004. Disponível em: <<https://undocs.org/a/res/59/276>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/60/255. Resolution adopted by the General Assembly on 8 May 2006. Special subjects relating to the programme budget for the biennium 2006-2007, 2006. Disponível em: <<https://undocs.org/a/res/60/255>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/70/245. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2015. Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/70/245>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/70/246. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2015. Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/70/246>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/72/262-C. Resolution adopted by the General Assembly on 5 July 2018. Special subjects relating to the programme budget for the biennium 2018-2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/72/262C>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/72/266. Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2017. Shifting the management paradigm in the United Nations, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/72/266>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/72/290. Resolution adopted by the General Assembly on 5 July 2018. Financing of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/72/290>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/73/271. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018. Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/73/271>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/73/272. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018. Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/73/272>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/73/278A. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018. Financing of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/73/278>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/73/278B. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Financing of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/73/278b>>. Acesso em: 3 out. 2019.

A/RES/73/307. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Improving the financial situation of the United Nations, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/73/307>>. Acesso em: 10 set. 2019.

A/RES/73/312. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Financing of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/312>>. Acesso em: 3 out. 2019.

A/RES/73/315. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Financing of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/315>>. Acesso em: 3 out. 2019.

A/RES/73/317. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Financing of the United Nations Mission for Justice Support in Haiti, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/317>>. Acesso em: 3 out. 2019.

A/RES/73/320. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Financing of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/320>>. Acesso em: 3 out. 2019.

A/RES/73/323. Resolution adopted by the General Assembly on 3 July 2019. Financing of the United Nations Mission in South Sudan, 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/323>>. Acesso em: 3 out. 2019.

A/RES/1854 (XVII). Resolutions adopted on the reports of the Fifth Committee. Administrative and budgetary procedures of the United Nations, 1962. Disponível em: <[https://undocs.org/A/RES/1854\(XVII\)](https://undocs.org/A/RES/1854(XVII))>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/1874 (S-IV). Resolutions adopted on the reports of the Fifth Committee. General principles to serve as guidelines for the sharing of the costs of future peace-keeping operations involving heavy expenditures, 1963. Disponível em: <[https://undocs.org/A/RES/1874\(S-IV\)](https://undocs.org/A/RES/1874(S-IV))>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/3043 (XXVII). Resolutions adopted on the reports of the Fifth Committee. Form of presentation of the United Nations budget and duration of the budget cycle, 1972. Disponível em: <[https://undocs.org/A/RES/3043\(XXVII\)](https://undocs.org/A/RES/3043(XXVII))>. Acesso em: 23 abr. 2019.

A/RES/3101(XXVIII). Resolutions adopted on the reports of the Fifth Committee. Financing of the United Nations Emergency Force, 1973. Disponível em: <[https://undocs.org/A/RES/3101\(XXVIII\)](https://undocs.org/A/RES/3101(XXVIII))>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Carta das Nações Unidas. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. Nova York: Department of Public Information, 1997.

Dag Hammarskjöld Foundation e United Nations Multi-Partner Trust Fund Office. Financing the UN Development System: Pathways to reposition for Agenda 2030, 2017. Disponível em: <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/10/Financing-UNDS-2017_2oct.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Advisory opinion of 20 July 1962. Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter). Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/49/049-19620720-ADV-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

S/PV.8175. Security Council. 8175th meeting. Tuesday, 6 February 2018, 10 a.m. Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2017/507). Working methods of the Security Council. Disponível em: <<https://undocs.org/s/pv.8175>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

LIVROS, ARTIGOS E OUTRAS PUBLICAÇÕES

ALBUQUERQUE, Marianna Restum Antonio de. *Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2020.

BAILEY, Sydney D. *The General Assembly of the United Nations: A Study of Procedure and Practice*. Nova York: Frederick A. Praeger, 1960.

BARBOSA, Ruy. *2me. Conférence de la Paix: actes et discours de M. Ruy Barbosa*. Haia: W. P. Van Stockum & Fils, 1907.

BOSCH, Miguel Marín. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

BRICS. Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs/International Relations – Media Statement (New York, September 27, 2018). *BRICS*, 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/19743-media->

statement-on-meeting-of-brics-ministers-of-foreign-affairs-international-relations-new-york-september-27-2018>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CALÓGERAS, João Pandiá. Conferência da Paz: diário. In: SIMONSEN, Roberto; CARVALHO, Antonio G.; OLIVEIRA, Francisco S. (Eds.). *Pandiá Calógeras na opinião de seus contemporâneos*. São Paulo: Typ. Siqueira Salles Oliveira & Cia. Ltda, 1934 [1919].

CAMÍN, Héctor Aguilar. Filias y fobias del presupuesto. *Milenio*, 26 nov. 2019.

CASTRO, João Augusto de Araújo. As Nações Unidas e a política de poder. (Palestra no Colégio Interamericano de Defesa, Washington, 14 de maio de 1969). In: AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 [1969].

CLAUDE, Inis L. The Political Framework of the United Nations Financial Problem. In: STOESENGER, John G. (Org.). *Financing the United Nations System*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1964.

_____. *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. Nova York: Random House, 1971.

CLIFFE, Sarah. The SG's Report on UN Development System Reform – 5 Key Ideas and 5 Questions. *Center on International Cooperation*, 10 jul. 2017a. Disponível em: <<https://cic.nyu.edu/publications/sg-report-un-development-system-reform-5-key-ideas-5-questions>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. UN Peace and Security Reform: Cautious Steps in the Right Direction. *Center on International Cooperation*, 15 set. 2017b. Disponível em: <<https://cic.nyu.edu/publications/un-peace-and-security-reform-cautious-steps-right-direction>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

COLEMAN, Katharina P. *The Political Economy of UN Peacekeeping: Incentivizing Effective Participation*. Nova York: International Peace Institute, 2014.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da; MORAES, Maria Luisa Escorel de; UZIEL, Eduardo. *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

GARCIA, Eugenio Vargas. *Sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GRAHAM, Erin. The Institutional Design of Funding Rules at International Organizations: Explaining the Transformation in Financing the United Nations. *European Journal of International Relations*, v. 23, n. 2, p. 365-390, maio 2016.

GUTERRES, António. *Secretary-General-Designate António Guterres' Remarks to the General Assembly on Taking the Oath of Office*. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. *Instituto Igarapé*, Artigo Estratégico 43, set. 2019. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43_Tempo-de-reengajar.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

HAMMARSKJÖLD, Dag. The International Civil Servant in Law and Fact (Lecture Delivered to Congregation at Oxford University, 30 May 1961). In: KAY, David (Ed.). *The United Nations Political System*. Nova York, Londres e Sidnei: John Wiley & Sons, 1967 [1961].

HILDEBRAND, Robert C. *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill e Londres: The University of North Carolina Press, 1990.

HOLBROOKE, Richard. The United Nations: Flawed but Indispensible (Speech at the National Press Club, Washington, D.C., November 2, 1999). In: CHOLLET, Derek; POWER, Samantha (Eds.). *The Unquiet American: Richard Holbrooke in the World*. Nova York: Public Affairs, 2011 [1999].

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for World Government*. Londres: Allen Lane, 2007.

KRATOCHWIL, Friedrich. The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and its Crisis. In: NEWMAN, Edward; THAKUR, Ramesh; TIRMAN, John (Eds.). *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*. Tóquio, Nova York e Paris: United Nations University Press, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Prefácio. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

MORGENTHAU, Hans J. Law, Politics and the United Nations. *Commercial Law Journal*, v. 70, 1965.

MÜLLER, Joachim (Ed.). *Reforming the United Nations: A Chronology*. Leiden: Brill – Nijhof, 2016.

ODELL, John; SELL, Susan K. Reframing the Issue: The Coalition on Intellectual Property and Public Health in the WTO, 2001. In: ODELL, John (Ed.). *Negotiation Trade: Development Countries in the WTO and NAFTA*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. Os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: maior ativismo, menor transparência. *Cadernos de Política Exterior*, v. 4, n. 7, p. 195-226, 2018.

PRESUTTI, Francesco. Financial Contributions by the EU to UN Peace Operations. *International Organizations Law Review*, v. 15, n. 1, 2018.

ROSENTHAL, Gerd. The Scale of Assessments of the UN Budget: A Case Study of How the United States Exercises its Leverage in a Multilateral Setting. *Global Governance*, v. 10, n. 3, 2004.

RUSSETT, Bruce. Ten Balances for Weighing U.N. Reform Proposals. In: RUSSETT, Bruce (Ed.). *The Once and Future Security Council*. Nova York: St. Martin's Press, 1997.

SAGASTI, Francisco; CASABONE, Ursula; PRADA, Fernando. *Power, Purse and Numbers: A Diagnostic Study of the UN Budget and Finance Process and Structure*. Lima: The Four Nations Initiative, 2007.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil na presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. *Temas de política externa brasileira II*. Brasília e São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão e Editora Paz e Terra, 1994, Vol. 1.

SCHAEFER, Brett D. The Window of Opportunity to Overhaul the U.N. Scale of Assessments is Closing. *Heritage Foundation Backgrounder*, Jun. 2012. Disponível em: <<http://report.heritage.org/bg2701>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. Brett D. The U.N. Peacekeeping Scale of Assessment: Methodology and Disproportionate Burdens (Testimony Before the Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights and International Organizations, U.S. House of Representatives). *Heritage Foundation Backgrounder*, abr. 2019. Disponível em: <<https://www.heritage.org/testimony/the-un-peacekeeping-scale-assessment-methodology-and-disproportionate-burdens>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

SCHLESINGER, Thomas. Financing and Financial Crises. In: CEDE, Franz; SUCHARIPA-BEHRMANN, Lilly (Eds.). *The United Nations: Law and Practice*. Haia e Boston: Kluwer Law International, 2001.

SCHMID, Rudolf; KOSCHORREK, Wilfried. Article 17. In: SIMMA, Bruno (Ed.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Munique: C. H. Beck, 1995.

SINGER, J. D. *Financing International Organization: The United Nations Budget Process*. Haia: Martinus Nijhoff, 1961.

SURA, Vikram; MORGAN, Maria. The Process of Informals in the Fifth Committee. *UN Chronicle*, v. 39, n. 1, 2002.

TUCÍDIDES. *The Peloponnesian War: The Complete Hobbes Translation*. Chicago e Londres: The Univeristy of Chicago Press, 1989 [s/d].

UZIEL, Eduardo; VARGAS, João. A política do financiamento das operações de manutenção da paz. *Coleção Meira Mattos*, v. 12, n. 45, set./dez. 2018.

VARGAS, João Augusto Costa. Reforma administrativa das Nações Unidas: por que é difícil e porque é urgente. *Cadernos de Política Exterior*, v. 3, n. 5, p.37-66, 2017.

VOLCKER, Paul A. The United Nations at Risk. In: MEYER, Jeffrey A.; CALIFANO, Mark G. *Good Intentions Corrupted: The Oil-for-Food Program and the Threat to the U.N.* Nova York: Public Affairs, 2006.

WEBSTER, Charles K. Diary. In: REYNOLDS, P. A.; HUGHES, E. J. *The Historian as Diplomat: Charles Kingsley Webster and the United Nations 1939-1946.* Londres: Martin Robertson, 1976.

WOESTE, Peter; THOMMA, Thomas. Article 17. In: SIMMA, Bruno; KHAN, Daniel-Erasmus; NOLTE, Georg; PAULUS, Andreas (Eds.). *The Charter of the United Nations: A Commentary.* 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ZELNER, Fernando. Dívidas e dividendos: o Brasil e a área administrativa e orçamentária das Nações Unidas. In: WESTMANN, Gustavo (Org.). *Novos olhares sobre a política externa brasileira.* São Paulo: Contexto, 2017.

ANEXO I

**TRINTA MAIORES CONTRIBUINTE FINANCEIROS AO ORÇAMENTO REGULAR DAS
NAÇÕES UNIDAS DESDE O TRIÊNIO 1998-2000**

	Estado membro	1998-2000	Estado membro	2001- 2003	Estado membro	2004- 2006	Estado membro	2007-2009
1	EUA	25	EUA	22	EUA	22	EUA	22
2	Japão	20,573	Japão	19,516	Japão	19,468	Japão	16,624
3	Alemanha	9,857	Alemanha	9,769	Alemanha	8,662	Alemanha	8,577
4	França	6,545	França	6,466	Reino Unido	6,127	Reino Unido	6,642
5	Itália	5,437	Reino Unido	5,536	França	6,03	França	6,301
6	Reino Unido	5,092	Itália	5,065	Itália	4,885	Itália	5,079
7	Canadá	2,732	Canadá	2,558	Canadá	2,813	Canadá	2,977
8	Espanha	2,591	Espanha	2,519	Espanha	2,52	Espanha	2,968
9	Holanda	1,632	Brasil	2,39	China	2,053	China	2,667
10	Austrália	1,483	Cor. do Sul	1,851	México	1,883	México	2,257
11	Brasil	1,471	Holanda	1,738	Cor. do Sul	1,796	Cor. do Sul	2,173
12	Bélgica	1,104	Austrália	1,627	Holanda	1,69	Holanda	1,873
13	Argentina	1,103	China	1,532	Austrália	1,592	Austrália	1,787
14	Suécia	1,079	Suíça	1,274	Brasil	1,523	Suíça	1,216
15	Rússia	1,077	Rússia	1,2	Suíça	1,197	Rússia	1,2
16	Cor. do Sul	1,006	Bélgica	1,129	Rússia	1,1	Bélgica	1,102
17	México	0,995	México	1,086	Bélgica	1,069	Suécia	1,071
18	China	0,995	Suécia	1,027	Suécia	0,998	Áustria	0,887
19	Áustria	0,942	Argentina	0,969	Argentina	0,956	Brasil	0,876
20	Dinamarca	0,692	Áustria	0,947	Áustria	0,859	Noruega	0,782
21	Noruega	0,61	Dinamarca	0,749	Dinamarca	0,718	A. Saudita	0,748
22	A. Saudita	0,562	Noruega	0,646	A. Saudita	0,713	Dinamarca	0,739
23	Finlândia	0,543	A. Saudita	0,554	Noruega	0,679	Grécia	0,596
24	Turquia	0,44	Grécia	0,539	Finlândia	0,533	Finlândia	0,564
25	Portugal	0,431	Finlândia	0,522	Grécia	0,53	Portugal	0,527
26	Áfr. do Sul	0,366	Portugal	0,462	Portugal	0,47	Polónia	0,501
27	Grécia	0,351	Turquia	0,44	Israel	0,467	Índia	0,45
28	Israel	0,35	Israel	0,415	Polónia	0,461	Irlanda	0,445
29	Índia	0,299	Áfr. do Sul	0,408	Índia	0,421	Israel	0,419
30	Irlanda	0,224	Singapura	0,393	Singapura	0,388	Turquia	0,381
	Total	95,582	Total	95,326	Total	94,601	Total	94,429

	Estado membro	2010-2012	Estado membro	2013-2015	Estado membro	2016-2018	Estado membro	2019-2021
1	EUA	22	EUA	22	EUA	22	EUA	22
2	Japão	12,53	Japão	10,833	Japão	9,68	China	12,005
3	Alemanha	8,018	Alemanha	7,141	China	7,921	Japão	8,564
4	Reino Unido	6,604	França	5,593	Alemanha	6,389	Alemanha	6,09
5	França	6,123	Reino Unido	5,179	França	4,859	Reino Unido	4,567
6	Itália	4,999	China	5,148	Reino Unido	4,463	França	4,427
7	Canadá	3,207	Itália	4,448	Brasil	3,823	Itália	3,307
8	China	3,189	Canadá	2,984	Itália	3,748	Brasil	2,948
9	Espanha	3,177	Espanha	2,973	Rússia	3,088	Canadá	2,734
10	México	2,356	Brasil	2,934	Canadá	2,921	Rússia	2,405
11	Cor. do Sul	2,26	Rússia	2,438	Espanha	2,443	Cor. do Sul	2,267
12	Austrália	1,933	Austrália	2,074	Austrália	2,337	Austrália	2,21
13	Holanda	1,855	Cor. do Sul	1,994	Cor. do Sul	2,039	Espanha	2,146
14	Brasil	1,611	México	1,842	Holanda	1,482	Turquia	1,371
15	Rússia	1,602	Holanda	1,654	México	1,435	Holanda	1,356
16	Suíça	1,13	Turquia	1,328	A. Saudita	1,146	México	1,292
17	Bélgica	1,075	Suíça	1,047	Suíça	1,14	A. Saudita	1,172
18	Suécia	1,064	Bélgica	0,998	Turquia	1,018	Suíça	1,151
19	Noruega	0,871	Suécia	0,96	Suécia	0,956	Argentina	0,915
20	Áustria	0,851	Polônia	0,921	Argentina	0,892	Suécia	0,906
21	A. Saudita	0,83	A. Saudita	0,864	Bélgica	0,885	Índia	0,834
22	Polônia	0,828	Noruega	0,851	Noruega	0,849	Bélgica	0,821
23	Dinamarca	0,736	Áustria	0,798	Polônia	0,841	Polônia	0,802
24	Grécia	0,691	Dinamarca	0,675	Índia	0,737	Noruega	0,754
25	Turquia	0,617	Índia	0,666	Áustria	0,72	Venezuela	0,728
26	Finlândia	0,566	Grécia	0,638	EAU	0,604	Áustria	0,677
27	Índia	0,534	Venezuela	0,627	Dinamarca	0,584	EAU	0,616
28	Portugal	0,511	EAU	0,595	Venezuela	0,571	Dinamarca	0,554
29	Irlanda	0,498	Finlândia	0,519	Indonésia	0,504	Indonésia	0,543
30	EAU	0,391	Portugal	0,474	Grécia	0,471	Israel	0,49
	Total	92,657	Total	91,196	Total	90,546	Total	90,652

Fonte: elaboração própria, baseada nos relatórios A/73/350 e A/73/809. Os valores indicados correspondem ao último ano de cada triênio.

ANEXO II

TRINTA MAIORES CONTRIBUINTES FINANCEIROS AO ORÇAMENTO DAS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS DESDE O TRIÊNIO 1998-2000

	Estado membro	1998-2000	Estado membro	2001-2003	Estado membro	2004-2006	Estado membro	2007-2009
1	EUA	30,2816	EUA	26,9271	EUA	26,6932	EUA	25,9624
2	Japão	20,5724	Japão	19,3059	Japão	19,468	Japão	16,624
3	Alemanha	9,8567	Alemanha	9,664	Alemanha	8,662	Alemanha	8,577
4	França	7,9277	França	7,9141	Reino Unido	7,4341	Reino Unido	7,8383
5	Reino Unido	6,1678	Reino Unido	6,7758	França	7,3164	França	7,4359
6	Itália	5,4368	Itália	5,0103	Itália	4,885	Itália	5,079
7	Canadá	2,7319	Canadá	2,5305	Canadá	2,813	China	3,1474
8	Espanha	2,5909	Espanha	2,4917	Espanha	2,52	Canadá	2,977
9	Holanda	1,632	China	1,8751	China	2,491	Espanha	2,968
10	Austrália	1,483	Holanda	1,7193	Holanda	1,69	Cor. do Sul	2,173
11	Rússia	1,3045	Austrália	1,6095	Austrália	1,592	Holanda	1,873
12	China	1,2052	Rússia	1,4688	Cor. do Sul	1,4368	Austrália	1,787
13	Bélgica	1,104	Suíça	1,2603	Rússia	1,3347	Rússia	1,4161
14	Suécia	1,079	Cor. do Sul	1,2451	Suíça	1,197	Suíça	1,216
15	Áustria	0,942	Bélgica	1,1169	Bélgica	1,069	Bélgica	1,102
16	Dinamarca	0,692	Suécia	1,0157	Suécia	0,998	Suécia	1,071
17	Noruega	0,61	Áustria	0,9368	Áustria	0,859	Áustria	0,887
18	Finlândia	0,543	Dinamarca	0,7409	Dinamarca	0,718	Noruega	0,782
19	Portugal	0,431	Noruega	0,6391	Noruega	0,679	Dinamarca	0,739
20	Áfr. do Sul	0,366	Grécia	0,5332	Finlândia	0,533	Grécia	0,596
21	Grécia	0,351	Finlândia	0,5164	Grécia	0,53	Finlândia	0,564
22	Brasil	0,2942	Brasil	0,4729	Portugal	0,47	Portugal	0,527
23	Irlanda	0,224	Portugal	0,457	Israel	0,467	México	0,4514
24	N. Zelândia	0,221	Israel	0,4105	México	0,3766	Irlanda	0,445
25	Argentina	0,2206	Argentina	0,3834	Singapura	0,3589	Israel	0,419
26	Cor. do Sul	0,2012	Irlanda	0,2908	Irlanda	0,35	Singapura	0,321
27	México	0,199	Singapura	0,2657	Brasil	0,3046	A. Saudita	0,2992
28	A. Saudita	0,1124	N. Zelândia	0,2384	Argentina	0,2868	EAU	0,2794
29	Rep. Tcheca	0,107	México	0,2149	A. Saudita	0,2852	N. Zelândia	0,256
30	Turquia	0,088	Turquia	0,1741	N. Zelândia	0,221	Hungria	0,244
	Total	98,9756	Total	98,204	Total	98,0393	Total	98,0571

	Estado membro	2010-2012	Estado membro	2013-2015	Estado membro	2016-2018	Estado membro	2019-2021
1	EUA	27,1415	EUA	28,3626	EUA	28,4344	EUA	27,8908
2	Japão	12,53	Japão	10,833	China	10,2377	China	15,2195
3	Reino Unido	8,1474	França	7,2105	Japão	9,68	Japão	8,564
4	Alemanha	8,018	Alemanha	7,141	Alemanha	6,389	Alemanha	6,09
5	França	7,554	Reino Unido	6,6768	França	6,2801	Reino Unido	5,7899
6	Itália	4,999	China	6,6368	Reino Unido	5,7683	França	5,6124
7	China	3,9343	Itália	4,448	Rússia	3,9912	Itália	3,307
8	Canadá	3,207	Rússia	3,1431	Itália	3,748	Rússia	3,049
9	Espanha	3,177	Canadá	2,984	Canadá	2,921	Canadá	2,734
10	Cor. do Sul	2,26	Espanha	2,973	Espanha	2,443	Cor. do Sul	2,267
11	Rússia	1,9764	Austrália	2,074	Austrália	2,337	Austrália	2,21
12	Austrália	1,933	Cor. do Sul	1,994	Cor. do Sul	2,039	Espanha	2,146
13	Holanda	1,855	Holanda	1,654	Holanda	1,482	Holanda	1,356
14	Suíça	1,13	Suíça	1,047	Suíça	1,14	Suíça	1,151
15	Bélgica	1,075	Bélgica	0,998	A. Saudita	1,0601	A. Saudita	1,0841
16	Suécia	1,064	Suécia	0,96	Suécia	0,956	Suécia	0,906
17	Noruega	0,871	Noruega	0,851	Bélgica	0,885	Bélgica	0,821
18	Áustria	0,851	Áustria	0,798	Noruega	0,849	Noruega	0,754
19	Dinamarca	0,736	Dinamarca	0,675	Brasil	0,7646	Áustria	0,677
20	Grécia	0,691	Grécia	0,638	Áustria	0,72	Brasil	0,5896
21	Finlândia	0,566	Brasil	0,5868	Dinamarca	0,584	EAU	0,5698
22	Portugal	0,511	EAU	0,5504	EAU	0,5587	Dinamarca	0,554
23	Irlanda	0,498	Finlândia	0,519	Grécia	0,471	Israel	0,49
24	A. Saudita	0,498	A. Saudita	0,5184	Finlândia	0,456	Singapura	0,4486
25	México	0,4712	Portugal	0,474	Israel	0,43	Finlândia	0,421
26	Israel	0,384	Irlanda	0,418	Singapura	0,4135	Irlanda	0,371
27	EAU	0,3617	Israel	0,396	Portugal	0,392	Portugal	0,35
28	Brasil	0,3222	México	0,3684	Irlanda	0,335	Grécia	0,2928
29	Singapura	0,3099	Singapura	0,3552	México	0,287	N. Zelândia	0,291
30	N. Zelândia	0,273	Rep. Tcheca	0,3088	Rep. Tcheca	0,2752	Argentina	0,2745
	Total	97,3456	Total	96,5928	Total	96,3277	Total	96,2809

Fonte: elaboração própria, baseada nos relatórios A/73/350 e A/73/809. Os valores indicados correspondem ao último ano de cada triênio.

MARCOS DA TRANSFORMAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DA VENEZUELA: DE FORÇAS ARMADAS PROFISSIONAIS A FORÇAS ARMADAS REVOLUCIONÁRIAS

María Teresa Belandria Expósito*

RESUMO

Este trabalho aborda o processo de transformação da Força Armada Nacional venezuelana em Força Armada Nacional Bolivariana, as mudanças nas estruturas, a criação de novas unidades e suas consequências. Também propõe as reformas necessárias e a condução esperada na transição e consolidação da democracia e o papel da Força Armada Nacional neste contexto.

Palavras-chave: Venezuela, forças armadas, transição e consolidação da democracia.

HISTÓRIA E CONTEXTO

Este trabalho aborda o processo de transformação da Força Armada Nacional venezuelana (FAN) em Força Armada Nacional Bolivariana (FANB), as mudanças nas estruturas, a criação de novas unidades e suas consequências. Também propõe as reformas necessárias e a condução esperada na transição e consolidação da democracia e o papel da FAN nesse contexto.

Há consenso em apontar o ano de 1910 como a data de criação do Exército venezuelano moderno, após a derrota dos caudilhos regionais que se insurgiram na chamada Revolução Libertadora (1901-1903) e a consolidação do longo mandato ditatorial de Juan Vicente Gómez (1908-1935), que

* Professora visitante da Fulbright, National Defense University, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies. Professora da Universidade Central da Venezuela. Embaixadora da República Bolivariana da Venezuela na República Federativa do Brasil.

inicialmente desenvolveu o Exército, depois a Marinha e a Aeronáutica, como sustentação da estrutura de seu mandato.

Para entender como aconteceu essa unificação, é preciso recorrer às palavras de Ramón J. Velásquez, citado por Tomas Straka no capítulo “*Guiados por Bolívar: López Contreras, bolivarianismo y pretorianismo*” do livro *Militares y poder en Venezuela: ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas*:

Hasta los días del General Ignacio Andrade, el llamado ejército nacional (la nacional, decían en los pueblos) que se alojaba en los cuarteles, mal atendido y peor dotado no tuvo ninguna significación como factor de poder nacional. La verdadera fuerza para la defensa del gobierno estaba constituida por los ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos de peligro. Al volver la paz, regresaban los soldados a las haciendas y a los hatos en donde ejercían tareas de peones y medianeros. ‘Las tropas de Mendoza’, ‘los negros de Fernández’, ‘los indios de Montilla’, ‘los corianos de Riera’, ‘los orientales de Rolando’, ‘los hombres de Peñalosa’, ‘los lanceros de Loreto Lima’, se decía para hacer el cálculo de los contingentes antes de ir a la batalla (VELÁSQUEZ, 1977, p. xi, apud STRAKA, 2005, p. 104).

Com essa situação de homens e condução, Juan Vicente Gómez contrata o coronel chileno Samuel MacGill para que comece a transformação. MacGill optou pelo modelo prussiano, o que traduziu-se não só nos usos e costumes (uniformes e tipos de marchas), mas também, em impregnar a prussianização nos oficiais, como aponta Genaro Arriaga Herrera: “*la prusianización represento unas tomas de posturas políticas bien importantes en el mundo castrense, tal como el antisocialismo*” (ARRIAGA, 1999 apud STRAKA, 2005, p. 134). Quer dizer que, desde a gênese, a ideologia esteve presente nas academias de formação militar, sempre para sustentar as ideias ou o ditador do momento. Os resultados foram rápidos e evidentes, tanto na forma em que a sociedade percebia os militares, como no conteúdo, pois haviam adquirido a forma de uma corporação. No final da década de 30, produziu-se uma mudança quando ainda se mantinham as tradições francesas e prussianas, e incorpora-se a influência dos Estados Unidos especificamente em matéria de doutrina. A estrutura manteve-se até a chegada de Eleazar López Contreras, que deixou sua marca pessoal com a criação da Guarda Nacional e a incorporação do *bolivarianismo* como antecedente *glorioso* das

forças armadas, o que finalmente as transformou – quando ainda não eram – em herdeiras das lutas libertadoras do século XIX. No entanto, é López Contreras quem introduz dois elementos relevantes para nosso trabalho: i) a subordinação dos militares ao poder civil e a cooperação entre os poderes do Estado para um governo republicano; e ii) o conceito do militar profissional. Em um discurso proferido no Senado do Congresso da Venezuela em 1939, e do qual se cita um fragmento, ele explica sua visão de militar profissional:

La institución de las Armas impone que el mejor galardón para el soldado es la hora del deber cumplido; más la generosidad con que se me ha recompensado, a la vez que un estímulo para mi repercutirá en mis compañeros, por ser una expresión elocuente de como la acción del Poder Legislativo estrecha el acercamiento con el Ejército Nacional, ya que este también trabaja y actúa, dentro de su misión, por el más franco desenvolvimiento del Gobierno Republicano. Yo puedo asegurarnos que el militar efectivamente profesional, es y será siempre igual al más virtuoso ciudadano amante del civismo. La historia demuestra que solo del grupo de audaces ciudadanos convertidos en audaces conspiradores urbanos o rurales y más tarde en guerrilleros, adquiriendo grados de hecho, muchos de ellos por indiscutibles actos de valor, salieron y se destacan los actores principales de los diversos asaltos al poder público. No así los militares profesionales, pues ellos serán siempre y en todo momento la mejor garantía de la independencia y la libertad de las instituciones republicanas, cuya amplia y honrosa existencia se basa en los principios democráticos (CONTRERAS, 1939, p. 378-379, apud STRAKA, 2005, p. 113).

Dessas afirmações, que hoje nos parecem lógicas e aplicáveis às Forças Armadas venezuelanas, surge o senso de superioridade e de predestinação para a condução dos assuntos do Estado, como aponta Straka (2005, p. 32), após analisar o discurso de López Contreras a que já nos referimos, e afirma: “*la ecuación está clara: la patria prácticamente existe por el ejército, que es su paz, su orden, su progreso: el ejército es la vitrina de sus más altas virtudes republicanas; y esas virtudes han de aprenderse de los héroes de la Independencia; de los, no en vano Padres de la Patria*”.

Após um breve período democrático, as forças armadas assumem novamente o controle do Estado. Tal como indica Luis Alberto Buttó, “*más allá de las críticas infundadas o no, malintencionadas o no, que puedan esgrimirse en torno a la manera de operar del sistema democrático en cualquier*

país, la rebelión militar implica un zarpazo ilegal e ilegítimo contra el mismo y un desconocimiento de los mecanismos que le son inherentes a su posibilidad permanente de perfectibilidad vía la corrección de desviaciones” (BUTTÓ, 2005, p. 26). Situação que vai repetir-se com inusitada frequência na vida republicana da Venezuela. Prova disso é o golpe militar de 1948 contra o presidente Rómulo Gallegos Freire, que nove meses após sua eleição foi derrubado por Carlos Delgado Chalbaud e a junta militar formada por Luis Llovera Páez e Marcos Pérez Jiménez, e que durou até 1958. A Força Armada Nacional, desde o retorno à democracia em 1958, transformou-se de entidade controladora da vida pública, em apoio do Estado de Direito através de um princípio essencial, hoje alterado: a subordinação do poder militar ao poder civil. Os comandantes militares juraram lealdade à república e acataram as ordens emitidas pelo Poder Executivo através do comandante em chefe, um cidadão civil que, ao mesmo tempo em que exercia a condução do Estado, servia como a mais alta autoridade na hierarquia militar.

A subordinação voluntária e apegada ao marco legal da Constituição de 1961 gerou a estabilidade indispensável ao sistema, estendendo-se a outros dois poderes, ou seja, ao Legislativo e ao Judiciário. No entanto, a ideia de controlar e interferir nos destinos do Estado continuou gravitando na Força Armada. A esse respeito, Buttó destaca que *“en el primer lustro de los setenta miembros de la fuerza armada venezolana discutían la participación de esta en actividades no propiamente militares y supuestamente destinadas a incrementar el grado de desarrollo relativo del país”* (BUTTÓ, 2005, p. 155). Essa forma de comportamento republicano e profissional da Força Armada Nacional permitiu a convivência pacífica e organizada da Venezuela entre 1958 e 1998. Houve várias tentativas de subversão militar desde 1958, das quais mencionaremos somente quatro, que foram sufocadas a partir da mesma estrutura, com o apoio irrestrito dos fatores democráticos agrupados no Congresso Nacional: em 1962, o Carupanazo e o Portenazo, no início da democracia; em 4 de fevereiro e em 27 de novembro de 1992, como prólogo da instituição da “Revolução Bolivariana” de 1999.

ROTEIRO PARA ENTENDER A TRANSFORMAÇÃO

Primeiro – Com esses antecedentes, a primeira parte do trabalho aborda o processo de mudança e transformação das Forças Armadas venezuelanas. No desenvolvimento, usaremos de maneira indistinta a sigla FAN (Força

Armada Nacional) para referirmo-nos à denominação oficial estabelecida no artigo 328 da Constituição Nacional de 1999 e FANB (Força Armada Nacional Bolivariana) para diferenciá-las em relação ao seu significado na lei durante o mandato de Hugo Chávez (1999-2012) e Nicolás Maduro Moros (2013-). Dando ênfase à orientação que o executivo tem operado na organização, estrutura e emprego da instituição militar, analisaram-se as mudanças observáveis e as transformações institucionais que marcam as relações político-militares da Venezuela nesse período. A segunda parte foca na análise prospectiva das Forças Armadas ligadas à Constituição Nacional e à democracia. Finalmente, formulam-se recomendações para que o processo de transformação e mudança tenha lugar de forma sustentável.

Segundo – Para desenvolver a pesquisa, primeiramente, realizou-se um diagnóstico do estado em que estão as Forças Armadas; depois, examinou-se o marco normativo que fez as reformas institucionais possíveis e as sucessivas modificações nas leis da defesa e analisaram-se vários fatos concretos: i) a criação da Milícia Bolivariana e seu impacto nas estruturas, doutrina e emprego; ii) a ascensão e conversão dos suboficiais em oficiais técnicos e de tropas e seu impacto nas estruturas, doutrina e emprego; iii) o clientelismo militar; iv) o Plano Sucre e o Plano Zamorra. Finalmente, analisou-se a militarização do Estado desde o clientelismo militar até o domínio total das estruturas de poder e suas consequências.

Terceiro – Para entender as mudanças e propor as reformas, ou seja, o vínculo da FAN à Constituição e à democracia, analisamos diferentes autores das relações civis-militares e político-militares: Huntington, no clássico *El soldado y el Estado*, para explicar a importância da profissionalização e o controle subjetivo, e Peter Feaver, em *Servidores armados: agencia, supervisión y relaciones civil-militares*, em referência à mediação e ao monitoramento sobre o componente armado, que permite exercer uma condução adequada e fixa os limites do controle a fim de evitar os conflitos.

Outro autor relevante para nossa pesquisa foi Richard Kohn, em *Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos*, sobre como funciona no cotidiano o controle civil. Também examinamos Narcis Serra, em *La transición militar: reflexiones em torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, para entender a relação da economia na defesa, o gasto e a condução efetiva, assim como o processo de transição na Espanha; e duas obras compiladas pelo ilustre professor Domingo

Irwin, *Militares y poder en Venezuela: ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas* e *Militares y sociedad en Venezuela*, em cujos textos encontramos os elementos históricos que advertem a natureza da relação civil-militar na Venezuela e, ao mesmo tempo, os elementos de análises para a compreensão das relações político-militares.

Finalmente, da profusa obra de David Pion-Berlin, escolhemos *Military Missions in Democratic Latin America*, que serviu de marco para estabelecer os fundamentos do controle civil, das tensões e dos limites, e para avançar no processo de construção das transições utilizando análises comparadas nos diferentes países que ele analisa.

Desenvolvemos um esquema que permite visualizar as mudanças, para depois analisar as reformas indispensáveis para a conformação das Forças Armadas na Venezuela democrática que teremos.

ETAPAS DA TRANSFORMAÇÃO DA FORÇA ARMADA NACIONAL DA VENEZUELA

PRIMEIRA ETAPA: DE 1999 A 2005

Esta primeira etapa abrange a aprovação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999, a primeira reforma da Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana (LOFANB), e a ativação, sem marco normativo, da Milícia Bolivariana.

PLANO BOLÍVAR 2000

Inspirado no denominado *Plano Bolívar 2000*, iniciou-se a “união cívico-militar” e, assim, a integração das FAN em operações de assistência humanitária e médica; planos de trabalho ocasionais; e não somente como apoio em caso de desastres naturais, como sempre haviam participado, mas através da criação de unidades cívico-militares de produção, com três modalidades: i) unidades especiais de reservistas para o desenvolvimento nacional; ii) Plano Pescar e iii) fortalecimento dos povos e comunidades indígenas. As FAN também ativaram o Plano Vespa (construção de casas para famílias de baixa renda); programas de alfabetização; programas de promoção social e, por último, a assinatura de convenções estratégicas com instituições públicas e privadas para o uso eficiente dos recursos para os pacientes do programa *Fundación Proyecto País*.

Para entender a etapa inicial, cita-se o que Chávez denominou como conceito “*ejército do povo*” e que materializou no Plano Bolívar 2000, que tem, entre outros elementos, o seguinte:

1. Racionalización y modernización de la estructura y funcionamiento del Estado. 2. Redimensionamiento cualitativo y cuantitativo de las instituciones públicas. 3. Redefinición del sistema económico, a partir del marco de relaciones Estado-sociedad civil, centrado en el desarrollo humano. 4. Redefinición de la esfera de relaciones y de los mecanismos de deliberación y de participación de la sociedad civil (MENDOZA, 2003, p. 6-7).

O Plano Bolívar 2000, embora tenha tido uma forte mobilização comunicacional, nunca passou da fase inicial “*Pró-pátria*” e desapareceu do discurso público em pouco tempo; no entanto, o impacto nas FAN foi imediato. Os generais encarregados do Plano obtiveram enormes somas de dinheiro sem fiscalização nem auditoria. Conforme declarou o general de Brigada do Ejército, Carlos Martínez Mendoza, fundador e diretor do Centro de Estudios Militares Avanzados (CEMA), em relação ao Plano Bolívar 2000:

*[...] con la implementación del Plan Bolívar 2000 hubo una reacción de un sector minoritario que presentaba a las cúpulas. Aquí nos encontramos con ese aspecto generacional que mencionamos antes. Quienes se opusieron a esta **función social** de las Fuerzas Armadas, eran quienes estaban formados bajo “romana” vieja. La oficialidad joven ha sido y es mucho más permeable a entender que la seguridad no puede verse solamente desde la perspectiva de los problemas limítrofes o de carácter bélico, que la seguridad tiene que verse desde un contexto mucho más general [...] esto significa involucrarse en proyectos de desarrollo, de participación y cooperación con la ciudadanía. Actuar en el desarrollo de infraestructura, en la educación, en la vivienda, en la salud pública* (MENDOZA, 2003, p. 6, grifo nosso).

Note-se que o general Mendoza denomina o setor militar como as Forças Armadas, sem o adjetivo *bolivarianas* que mais tarde seria incorporado na lei. O denominado clientelismo militar começou como uma maneira de obter a lealdade das Forças Armadas em troca da participação destas em contratos e trabalhos alheios a sua função essencial. Esse clientelismo

militar estendeu-se durante todo o mandato de Hugo Chávez (1999-2012) e continua na administração de Nicolás Maduro.

A esse respeito, destaca Félix Efraín Salas Izaguirre:

El Plan Bolívar concluyó iniciándose el año 2002, no logró pasar de la fase “Propatria” a pesar de haber cumplido “todos” los objetivos materiales impuestos (lo cual fue premiado con la imposición de medio centenar de condecoraciones), sino por el agotamiento de los recursos económicos, ya que los escasos que quedaban, debían ser destinados a los profesionales de las Fuerzas Armadas, quienes por sus necesidades insatisfechas y el desestímulo profesional, daban claras señales de preocupante incomodidad (IZAGUIRRE, 2003, p. 297).

O Plano Bolívar 2000 desapareceu da agenda pública sem que fosse possível auditar seus resultados.

O professor estadunidense David Pion-Berlin, em relação ao emprego dos militares em ações sociais e especificamente nas denominadas missões, aponta:

[...] many other nations have had ongoing civic action/social programs for decades, without demonstrably harmful consequences. But Chavez went further, by inserting officers into political and economic positions of authority to oversee the social missions. The military went from being decision-takers to decision-makers within a parallel state, wielding enormous sums of power and money no accountability. When the line was crossed, there was no turning back; no way to rescue what in its infancy, seemed like a promising social venture (PION-BERLIN, 2016, p. 75).

Esse plano de governo teve um alto impacto nas relações civil-militares e nas relações político-militares, ao colocar o peso dos programas sociais e da bandeira do governo sob a condução, controle e execução das Forças Armadas.

A corrupção na gestão dos recursos outorgados sem que se realizasse auditoria por parte da Controladoria-Geral da República, a insubordinação dos oficiais subalternos que distribuíram os fundos discricionariamente, a ausência de transparência, assim como a não execução dos trabalhos produziram um grande mal-estar interno nas Forças Armadas, que culminou no ano 2002 com insurreição contra o governo do presidente Chávez em 11 de abril e seu retorno em 13 de abril. Essa breve perda de poder associada

ao apoio militar mudou definitivamente a maneira com que o presidente se relacionava com as Forças Armadas. A partir dessa data, as mudanças aceleraram-se para transformar as FAN.

O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO

Um autor fundamental para entender esse colapso é Juan Romero Jiménez, que afirma:

En los sucesos de abril 11-14 quedó evidenciada la incidencia e implicaciones de la creciente beligerancia política de la FAN en el proceso histórico venezolano, al manifestarse abiertamente en contra de las decisiones del presidente de la república Hugo Chávez, y al propiciar una desobediencia abierta a la autoridad superior, propiciando las condiciones para generar un golpe de estado no tradicional, en donde los militares incidieron en la instauración de un civil en sustitución del presidente legítimamente electo [durante e após os eventos da praça Altamira¹ em outubro do mesmo ano] (JIMÉNEZ, 2005, p. 252-253).

Uma das primeiras mudanças observadas na conduta mostrou-se rapidamente no Plano República². Existem casos documentados de abuso de autoridade militar contra civis em exercício do sufrágio (1999/2000).

As Forças Armadas impediram o Exército de exercer tal direito, alegando razões menores de ordem pública; além disso, os militares limitaram os horários de votação dos centros, sob o pretexto de acatar ordens superiores. É conveniente citar os artigos da Constituição Nacional vigente para inserir no marco normativo que regula as Forças Armadas da Venezuela:

Artigo 328 – A Força Armada Nacional constitui uma instituição essencialmente profissional, sem militância política organizada pelo

1 Um grupo de cerca de 300 oficiais superiores e subalternos, suboficiais e tropa se instalou na praça Altamira localizada no leste de Caracas, invocando o artigo 350 da Constituição Nacional: “*El pueblo de Venezuela fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos*” (grifo nosso). A ocupação da praça durou cinco meses, os oficiais que participaram estão na maioria asilados ou exilados, e sobre eles pesa a ordem de captura por insurreição.

2 O Plano República é a operação que as Forças Armadas implementam nos atos eleitorais e consiste em trasladar o material eleitoral, sob custódia dos centros de votação, e o transporte das atas com os resultados de cada centro ao Conselho Nacional Eleitoral. No último Plano República, participaram 250.000 efetivos dos quatro componentes e incluiu-se a Milícia Bolivariana.

Estado para garantir [...], *mediante a defesa militar, a cooperação na manutenção da ordem interna e a participação ativa no desenvolvimento nacional.*

Artigo 329 – O Exército, a Marinha e a Aeronáutica têm como responsabilidade essencial o planejamento, a execução e o controle das operações militares necessárias para garantir a defesa nacional. A Guarda Nacional cooperará no desenvolvimento de tais operações e terá como responsabilidade básica a condução das operações exigidas para a manutenção da ordem interna do país.

Artigo 330 – Os ou as integrantes da Força Armada Nacional em situação de atividade têm *dereito ao sufragio* em conformidade à lei, sem que lhes seja permitido candidatar-se a cargos de eleição popular, nem participar em atos de propaganda, militância ou proselitismo político³ (VENEZUELA, 1999, *itálico nosso*).

A Constituição de 1999 decidiu dotar os efetivos militares de direitos políticos e, com isso, poder eleger, mas também estabeleceu limites. Os militares podem votar como o resto dos cidadãos, porém está expressamente proibido que participem em atos de proselitismo político ou que se filiem como membros dos partidos. No entanto, o Executivo, com o objetivo de colocar sob sua condução e controle os comandantes militares desde a concepção de *povo em armas*, iniciou reformas, em particular na Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana, das quais até hoje houve cinco (em 2005, 2008, 2009, 2011 e 2014).

Essa etapa inicial está marcada pela necessidade de controle, pelo presidente da República, da política de defesa e da política militar sobre os

3 “Artículo 328 La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política organizada por el estado para garantizar [...], **mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.**

Artículo 329 El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guarda Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país.

Artículo 330 Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen **derecho al sufragio** de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político” (grifos nossos).

componentes, o que seu posto de tenente-coronel (comandante) do Exército não permitia, apesar de ter a condição constitucional de comandante em chefe; assim como pelo emprego das FANB como auxiliares dos planos de governo.

SEGUNDA ETAPA: DE 2008 A 2011

Esta etapa caracteriza-se por: sucessivas reformas na Lei Orgânica da Força Armada; criação do posto de *comandante em chefe* do presidente; criação e legalização da Milícia Bolivariana; reforma da estrutura das FAN e seu emprego como braço armado do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), do qual o presidente da República é o máximo líder. Dessa forma, fusionam-se o político-militar e a política de defesa, antes conduzida pelo ministro, em uma única chefia.

Além disso, pela eliminação dos suboficiais profissionais de carreira transformados em oficiais técnicos e de tropa e, finalmente, pela eliminação da distinção entre os componentes com a adoção do uniforme verde patriota, idêntico ao uniforme que utilizam as Forças Armadas Revolucionárias de Cuba.

O COMANDANTE EM CHEFE COM CARGO, UNIFORME E COMANDO OPERACIONAL

É pertinente esclarecer que, na Venezuela, todas as constituições⁴ concediam ao presidente da República a condição de comandante em chefe; mas desde 2011, com a reforma na LOFANB, ele ostenta também o cargo militar de comandante em chefe efetivo com comando e controle operacional sobre os militares⁵. É a primeira vez na história da democracia

4 Artigo 236 da Constituição: São atribuições e obrigações do presidente ou presidenta da República
5. Liderar a Força Armada Nacional em seu caráter de comandante em chefe, exercer a suprema autoridade hierárquica e fixar seu contingente.

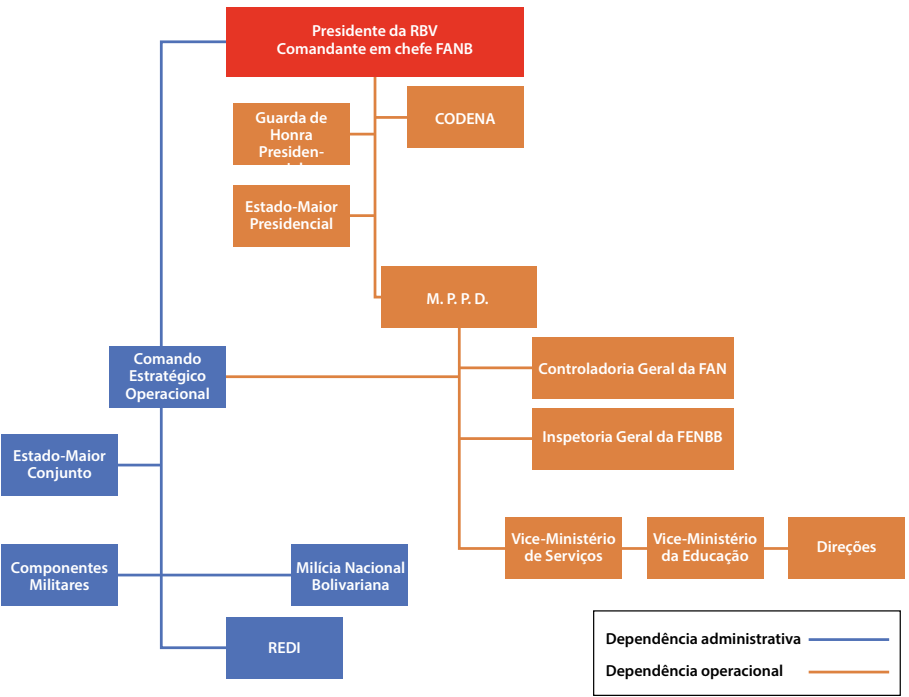
5 Artigo 6 da LOFANB: Comandante em chefe: O presidente ou presidenta da República tem o grau militar de comandante em chefe e é a máxima autoridade hierárquica da Força Armada Nacional Bolivariana. Exerce o comando supremo desta de acordo com o previsto na Constituição da República Bolivariana da Venezuela e outras leis. Dirige o desenvolvimento geral das operações, define e ativa a área do conflito, os teatros de operações e regiões estratégicas de defesa integral, assim como os espaços para manobras e demonstrações, designando seus respectivos comandantes e fixando-os a jurisdição territorial correspondente [...] tem sobre seu **comando e direção o comando em chefe integrado por um estado-maior** e as unidades que designa.

Artigo 7 da LOFANB: O presidente ou presidenta da República e comandante em chefe da Força Armada Nacional Bolivariana **exerce a linha de comando operacional de forma direta**

que o presidente da República dita ordens diretas a outros oficiais ativos, com as consequências que implicam desobedecê-las.

Hugo Chávez venceu as eleições em dezembro de 1998 sendo um militar da reserva no grau de tenente-coronel (ou comandante, como também são chamados na Venezuela). Esse posto não representava nenhum impedimento para o exercício do comando como comandante em chefe; no entanto, de acordo com as sugestões cubanas, o presidente devia ostentar não apenas a condição, mas também o comando operacional das Forças Armadas. De tal maneira que se criou a liderança do presidente de maneira direta, como pode ser visto no seguinte organograma.

COMANDO OPERACIONAL DA FORÇA ARMADA NACIONAL DA VENEZUELA



Fonte: General de Brigada do Exército Rodolfo Camacho Rincones.

ou através de um ou uma militar em serviço ativo expressamente designado ou designada para todas as atividades relacionadas à condução de operações ou emprego da Força Armada Nacional Bolivariana (grifos nossos).

*A TRANSFORMAÇÃO DOS SUBOFICIAIS PROFISSIONAIS DE
CARREIRA EM OFICIAIS TÉCNICOS OU DE TROPAS*

Outro elemento de análise no processo de transformação das Forças Armadas da Venezuela é a transformação dos suboficiais profissionais de carreira em oficiais técnicos, materializada desde a reforma da LOFANB em 2008. A motivação por trás da decisão era eliminar as diferenças entre os comandos, permitindo aos oficiais ascender aos postos de comando reservados exclusivamente aos oficiais efetivos graduados nas academias de formação, reduzindo, assim, as diferenças entre técnicos e comandantes. O processo iniciou-se com o Decreto nº 6.546, que contém o *Reglamento para la Transformación de los Suboficiales Profesionales de Carrera a Oficiales Técnico* (VENEZUELA, 2008), que estabeleceu o prazo para a mudança, as Juntas de Avaliação e a ordem das promoções.

Durante a fase inicial dessa mudança, geraram-se sérios inconvenientes, uma vez que, sem um processo de assimilação das mudanças, alterou-se a estrutura hierárquica dentro dos componentes. Eliminaram-se os postos dos suboficiais, concedendo-lhes o cargo de *oficial técnico* para diferenciá-los do *oficial de comando*, com a possibilidade de promoção até o posto de general de Brigada e/ou contra-almirante respectivamente. Na prática, dentro das unidades, produziram-se atos de insubordinação entre os recém-promovidos e seus superiores ou subalternos, que obrigaram uma nova reforma da lei e do regulamento.

Em 2009, a reforma da LOFANB concedeu prevalência no comando aos oficiais formados em institutos de formação universitária (Academia Militar-Ejército, Escuela Naval, Escuela de Aviación Militar y Escuela de Formación de Oficiales de la Guardia Nacional – EFOFAC). No entanto, os problemas decorrentes da reforma de 2008 não foram resolvidos e, ao contrário do esperado, o número de pedidos de baixa de oficiais de comando aumentou exponencialmente, devido à impossibilidade de manter a disciplina e a subordinação nos recém-convertidos de suboficiais a oficiais⁶. Estima-se, extraoficialmente⁷, que mais de mil oficiais pediram baixa do serviço militar.

6 Somente no Exército, entre 2008 e 2011, mais de 1.400 suboficiais foram promovidos a oficiais técnicos e oficiais de tropa.

7 Não há dados oficiais acessíveis para consulta.

Finalmente, na reforma de 2011, criou-se uma nova categoria, de *oficiais de tropa*⁸; portanto, na Venezuela, passaram a existir três categorias de oficiais, a saber: i) oficiais de comando, ii) oficiais técnicos e iii) oficiais de tropa⁹. Para esclarecer os conflitos decorrentes das novas hierarquias e diminuir as tensões entre os oficiais de comando e os novos oficiais técnicos e de tropa, a lei resolveu atribuir-lhes determinadas categorias de *emprego* que estão associadas à formação profissional de cada oficial, ou seja, alcançaram cargos iguais aos seus pares de comando, mas seu emprego determina a hierarquia e a localização dentro das unidades militares.

Da mesma forma, para resolver as queixas e reclamações causadas pela nova categorização de oficiais, aplica-se o *Reglamento de Castigo Disciplinario nº 6 del año 1949*¹⁰, que, até 2001, havia sido totalmente ratificado como vigente através de uma decisão da Sala Político-Administrativa do Superior Tribunal de Justiça, desde que não colidisse com a Constituição, utilizando o emprego dos oficiais transformados como uma maneira de hierarquizar os cargos e resolver as questões de precedência e antiguidade¹¹.

As críticas a esse processo foram resumidas por San Miguel (2011, p. 7): “[...] *miles de suboficiales se están convirtiendo en superiores o pares de otro tanto que hasta ahora eran sus jefes con las consecuencias que eso suscita*”. A insubordinação, a indisciplina e o não acatamento da hierarquia passaram a minar a honra militar.

A CRIAÇÃO E A LEGALIZAÇÃO DA MILÍCIA BOLIVARIANA

A Milícia foi concebida pelo governo de Hugo Chávez desde o início de seu mandato, mas sua atuação inicia-se em 2005, ao incorporar funções em perfeita concordância com o conceito de *defesa integral da nação* (DIETERICH, 2004). O chamado para integrar-se às filas foi feito pelo Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), iniciando uma nova força

8 Artigo 63 da LOFANB: “Pertencem à categoria de efetivo, o e a oficial de comando, oficial técnico e oficial de tropa formados nos institutos de formação militar da Universidade Militar Bolivariana da Venezuela, ou de institutos estrangeiros de formação militar provenientes de corpos de tropa que obtiveram despacho ou resolução correspondente [...]”.

9 Artigo 62 da LOFANB.

10 Artigo 48 do Regulamento de Sanção Disciplinar nº 6: “É tão nobre obedecer quanto ordenar. Todo ato de comando, de qualquer nível da hierarquia, é ao mesmo tempo um ato de obediência a outro superior mais altamente colocado.”

11 Ver também os artigos 58 e 81 do regulamento citado.

armada sem fundamento legal, mas cheia de conteúdo ideológico. Em 2010, ativaram-se três grupos de milicianos: Milícia Campesina, Milícia Territorial e Milícia Naval.

Em comemoração à data em que Chávez foi restituído à Presidência, após os eventos de 11 e 12 de abril de 2002, mediante decreto presidencial, estabeleceu-se o dia 13 de abril como *Dia da Milícia, do Povo em Armas e da Revolução de Abril*. Do mesmo modo, outorgou-se-lhe o caráter de *Dia de Júbilo Nacional*. Em 13 de abril de 2010, em um ato realizado na avenida Bolívar, em Caracas, o presidente Chávez, com uniforme militar e empunhando a espada original do libertador Simón Bolívar, juramentou *34 mil milicianos*, segundo dados oficiais. Chávez dirigiu-se aos milicianos e ordenou que levantassem os fuzis, enquanto repetiam o juramento socialista: “*Preparados devem estar para a qualquer momento tomar a revolução bolivariana*”, Chávez proclamou, enquanto os milicianos juraram não dar “*descanso à alma até consolidar definitivamente a revolução socialista*” (CONTROL CIUDADANO, 2010, grifos nossos).

No dia 19 de abril de 2010, o presidente Chávez anunciou que a Milícia Bolivariana seria equipada com lança-foguetes RPG-7 e rifles de assalto Kalashnikov AK-103, de fabricação russa, e referindo-se a esse desfile cívico-militar, expressou: “*Ahí estarán las muchachas de la Milicia con los RPG-7, unos cañoncitos bien buenos para el combate urbano ¡Naguará! Imagínate a los campesinos con los RPG-7 ¡El pueblo en armas! Esa es para la lucha cercana. Fusiles para todo el pueblo, ordenó*”, Hugo Chávez, no dia 19 de abril de 2010.

A Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana de 2011 concedeu marco legal à Milícia Bolivariana¹² como um *órgão especial* com unidades de Milícia Territorial, corpos combatentes, estrutura de comando e controle, treinamento, orçamento e designações (VENEZUELA, 2001, artigo 46).

A Milícia Bolivariana comporta-se como um quinto componente das Forças Armadas, não previsto na Constituição¹³. Foi criada mediante uma

12 Artigo 5 da LOFANB: “A Força Armada Nacional Bolivariana está organizada da seguinte maneira: o Comando em Chefe, o Comando Estratégico Operacional, os Componentes Militares, a Milícia Bolivariana **destinada a complementar** a Força Armada Nacional Bolivariana na defesa integral da nação e das regiões militares **como organização** operacional” (grifos nossos).

13 Artigo 43 da LOFANB: “A Milícia Bolivariana é um órgão especial organizado pelo Estado venezuelano, integrada pela Milícia Territorial e os corpos combatentes destinados a complementar a Força Armada Nacional Bolivariana, na defesa integral da nação, para contribuir com a garantia

Lei Habilitante que não autorizava o presidente da República a fazê-lo. Consequentemente, embora o marco jurídico tenha sido adaptado às necessidades do executivo, a Milícia Bolivariana carece de legalidade de origem, pelo que poderia ser anulada ou transformada em reserva. O destino dos milicianos, seu desempenho e sua atuação dependerão exclusivamente das diretrizes ditadas pelo Executivo, uma vez que hierarquicamente estão sob as ordens diretas do presidente da República.

A partir de 2011, o desenvolvimento do novo conceito de corpos combatentes reflete-se no denominado Plano Sucre 2007-2013 (VENEZUELA, 2007), que se fez público em 2012. Assim como as transformações das FAN de profissionais a pretorianas e, depois, a revolucionárias, eles encontram nesse texto sua fundamentação, que logo se desenvolve no Plano Estratégico operacional Zamora. Citamos: “2.2 *Objetivo Estratégico. Construir la nueva Doctrina Militar Bolivariana para librar con éxito una Guerra Popular Prolongada ante una hipótesis de Guerra por parte del imperio contra la República Bolivariana de Venezuela*” (VENEZUELA, 2007, p. 14).

Igualmente, descreve-se a missão da Milícia e incorporam-se elementos não previstos na lei de segurança da nação anterior à publicação do plano. “Realizar um processo de ativação, desativação, reestruturação e reequipamento do material de Guerra disponível na FANB, igualmente, a realocação e alteração do controle operacional de várias unidades de combate e de apoio atendendo a hipótese de Guerra” (VENEZUELA, 2007, p. 21).

A MILÍCIA E OS CORPOS COMBATENTES

Esta parte contém o desenvolvimento do conceito de corpos combatentes incluídos no Plano Sucre 2007-2013 e que se fez público em 2012. No plano, as funções que antes eram de competência exclusiva da FAN são delegadas, segundo o artigo 74 da LOFAN: “Os corpos combatentes são unidades conformadas por cidadãos que trabalham em instituições públicas ou privadas que, de maneira voluntária, são registrados e registradas, organizados ou organizadas e treinados e treinadas pelo Comandante da ZODI (Zona operativa de defesa integral) [...] a fim de contribuir com a defesa integral da nação”.

de sua independência e soberania [...] A Milícia Bolivariana depende diretamente do presidente ou presidenta da República e comandante em chefe da Força Armada Nacional Bolivariana.”

O povo em armas, como orientador dos novos planos militares, implica que o cidadão se envolva na defesa da nação, ou, do contrário, será considerado inimigo do Estado.

De tal modo que as sucessivas reformas na FAN incorporam os milicianos como linha de frente da nova FANB. A missão da Milícia, conforme a LOFANB, em seu artigo 44, é “treinar, preparar e organizar o povo para a defesa integral a fim de *complementar* o nível de preparação operacional da FANB, contribuir para a manutenção da *ordem interna*, segurança, defesa e desenvolvimento integral da nação [...]”.

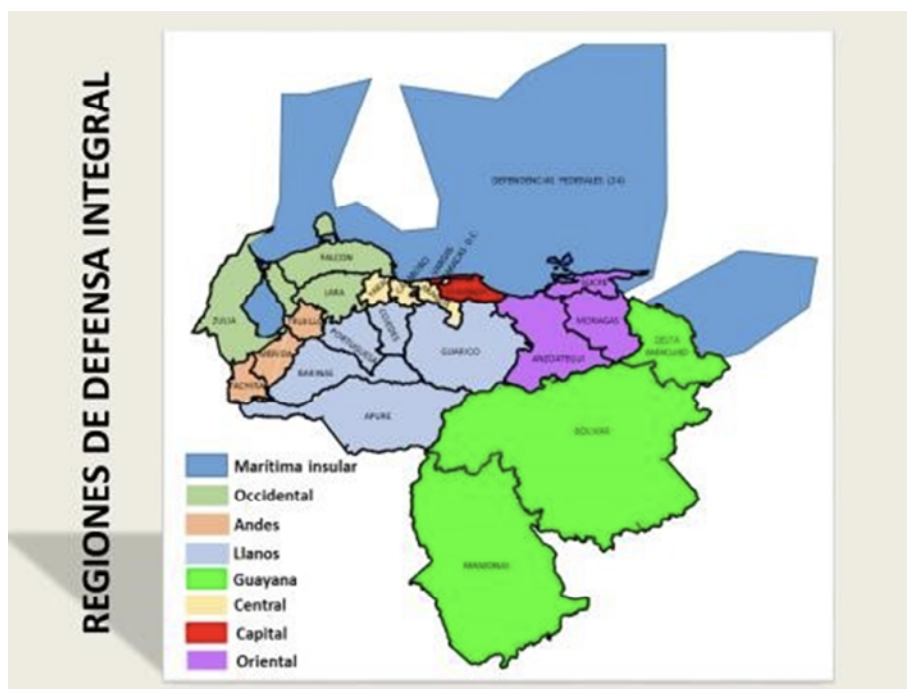
O soldado profissional é substituído pelo miliciano comprometido e o oficial de Academia pelo combatente. Nessa lógica, escreve-se o novo organograma da FAN e a adequação das estruturas para a guerra popular prolongada, descritos tanto no Plano Sucre como no Plano Zamora.



Fonte: Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Essa nova concepção doutrinária veio das mãos da reestruturação da FAN, passando do modelo organizacional clássico dos exércitos do hemisfério (divisões – batalhões – companhias – destacamentos) a um novo modelo

inspirado nas Forças Armadas Revolucionárias Cubanas, Regiões de Defesa Integral (REDI), Zonas de Defesa Integral (ZODI) e Áreas de Defesa Integral (ADI). Esse modelo coloca os comandantes das REDI como elementos de tutela efetiva sobre os governadores de estados, já que possuem a mesma jurisdição das Regiões de Desenvolvimento Integral que abarcam três ou quatro estados sob a condução de um general de Divisão com comando e controle sobre todos os componentes, ademais de subordinar sob sua área de influência os policiais municipais e estaduais.



Fonte: General de Brigada, Rodolfo Camacho Rincones.

A influência do castrismo não é evidente apenas na adoção das estruturas, mudanças, uniformes e eliminação dos suboficiais profissionais de carreira; também se manifesta na nova concepção doutrinária das Forças Armadas. O que é desenvolvido plenamente no Plano Sucre e depois no Plano Zamora. As Forças Armadas profissionais abrem caminho para as Forças Armadas com sentido pretoriano e revolucionário.

Além disso, inicia-se a presença ativa do Estado-Maior nas reuniões dos componentes dos primeiros assessores das Forças Armadas Revolucionárias de Cuba através do GRUCE, Grupo de Cooperação e Ligação, a cargo do general cubano Ermio Hernández Rodríguez (2012/2013).

A influência do regime castrista não se materializava somente nas mudanças conceituais e organizacionais da corporação, estendia-se, também, aos manuais de emprego, à condução e a integração nas estruturas de inteligência e operações da Força Armada Nacional. Uma amostra é encontrada dentro do texto que reúne o sistema defensivo territorial e que é uma cópia idêntica do texto das Forças Armadas Revolucionárias de Cuba, tal como é apontado abaixo:

Influência da doutrina cubana na doutrina venezuelana	
Sistema Defensivo Territorial Cubano	Sistema Defensivo Territorial Venezuelano
<u>É o conjunto de medidas e atividades políticas, econômicas, militares, diplomáticas, jurídicas, de segurança, de ordem interna e defesa civil, que se organiza e realiza desde os tempos de paz</u> pelos órgãos e organismos estatais, as entidades econômicas, instituições sociais e de massas e os cidadãos, nos diferentes níveis da divisão político-administrativo, com o objetivo de garantir a defesa do país.	<u>É o conjunto de medidas e atividades de caráter patriótico bolivariano, econômico, militar, de segurança e ordem interna, de proteção civil, de segurança cidadã e ambiental, e os órgãos, entidades e empresas que as implementam desde os tempos de paz</u> e executam em situações excepcionais. Nos níveis nacional, regional, estadual, municipal, paroquial e comunitário. Tanto no campo da luta armada como no da não armada.

Fonte: General de Brigada do Exército Rodolfo Camacho Rincones.

Cada reforma da Lei Orgânica da FAN concedeu maior discricionariedade ao Executivo sobre os componentes, o sistema de promoções e a execução dos planos e, igualmente, transformou o Ministério da Defesa, que antes era condutor da política de defesa e da política militar, em uma entidade meramente administrativa. Limitou a atuação dos comandantes de Força, que perderam completamente não só sua autonomia orçamentária, mas, também, de comando e controle. E centralizou no presidente da República,

por meio do Comando Estratégico Operacional, toda a área de defesa, da condução até a execução.

As mudanças e reformas não foram somente uma questão de redistribuição, mas também de adesão à doutrina cubana, como se evidencia nos conceitos de sistema defensivo territorial. Essa influência das Forças Armadas Revolucionárias de Cuba fundamenta-se dentro do Plano Sucre e, posteriormente, desenvolve-se no Plano Zamora. A criação de um quinto componente – a Milícia Bolivariana – é a expressão de tal transformação.

As resistências internas foram vencidas sob um esquema de clientelismo militar, um sistema de rotação dentro da administração pública que assegurava os privilégios e, com isso, as lealdades e um esquema de impunidade total, que colocou o sistema de justiça militar e ordinário sob o mandato do Executivo. Dessa forma, assegura-se a imunidade dos delitos cometidos, especialmente a violação massiva e sistemática dos direitos humanos, e garante-se a incondicionalidade dos controles.

TERCEIRA ETAPA, DE 2012 ATÉ A ATUALIDADE: O PLANO SUCRE

O Plano Sucre de 2012¹⁴ foi criado por Hugo Chávez, com assessoria de oficiais cubanos na Venezuela, dentro do Comando Estratégico Operacional. Nesse plano, aparece, pela primeira vez, o novo conceito doutrinário das Forças Armadas, e as mudanças no emprego, condução e formação, incorporando a ideologia como base essencial da lealdade.

As mudanças não se referem somente à redistribuição do poder militar, mas também à adoção da “Luta Popular Prolongada”, como o conceito sobre o qual se desenvolvem as estratégias, objetivos e táticas da Força Armada Nacional, sendo incorporadas nos manuais de treinamento e privilegiando a Milícia como frente de batalha. O objetivo do Plano Sucre é a *adequação do marco jurídico à nova doutrina de defesa integral da nação*, com a inclusão da Milícia e os corpos combatentes no caso de uma invasão imperial, especificamente do governo dos Estados Unidos da América.

O objetivo estratégico é a *construção da nova doutrina de Luta Popular Prolongada*. Para isso, inclui-se o planejamento a fim de resistir à invasão, recompor a Milícia, ampliando-a para 2.000.000 de milicianos em 2019,

14 Plano Sucre: Plano de Defesa pelo período 2013-2020.

e a aquisição de novos sistemas de armas e equipamentos sob o lema da *Guerra de Todo o Povo*.

Com a morte de Hugo Chávez em 2013, o Plano Sucre perdeu o estímulo inicial, principalmente em relação ao número de milicianos. No entanto, a partir de 2014, Nicolás Maduro ordenou a substituição dos antigos planos de defesa (Páez, Rondón, Centauro Negro, entre outros) por um novo, que, por um lado, acolhera o proposto por Cuba e Chávez e, por outro, imprimisse sua visão de Força Armada.

O PLANO ZAMORA

O Plano Estratégico Operacional Zamora (VENEZUELA, 2017) foi assinado por Nicolás Maduro, em 18 de abril de 2017, e ativado em sua *fase verde* na mesma data. O Plano refere-se exclusivamente ao controle da *ordem interna*, mas, diferentemente do Plano Sucre e do próprio marco normativo, que, quando é infringido, contempla a cooperação das FAN em sua restituição, delega de maneira expressa sua execução. As FAN não estão a serviço da nação, mas da particular concepção de inimigo interno que ali se desenvolve.

O Plano Zamora não contempla apenas os atores tradicionais como geradores de ruptura da ordem interna, como as Forças Armadas de outros países, mas incorpora, sob o conceito de *forças opositoras* e de *ameaças de ordem interna*, partidos políticos que manifestem “*deslealdade às ideias e aos interesses do país*” e até os organismos internacionais e os blocos regionais.

As operações organizam-se em um esquema militar com a participação dos quatro componentes (Exército, Aeronáutica, Marinha e Guarda Nacional) mais a Milícia Bolivariana. O Plano delega ao Comandante Estratégico Operacional (CEO), ao Comando Logístico Operacional, aos Componentes e às Regiões Estratégicas de Defesa Integral a execução das ações, subordinando os organismos de Segurança e Ordem Pública (Polícia Nacional Bolivariana, Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminalísticas/Cicpc, entre outros) aos comandos militares.

Como o Plano Zamora não é público, assumimos que, para diluir a responsabilidade nas cadeias de comando, as ordens de operações estão sendo aplicadas de maneira verbal. Com isso, a interpretação e a discricionariedade do que pode considerar-se uma ameaça a ser combatida ou um inimigo

depende dos comandantes. As ações empreendidas após a data de ativação do Plano contra protestos de cidadãos nas ruas são uma demonstração de improviso na execução, mas também de apoio irrestrito às ordens dadas.

O componente a cargo da repressão é a Guarda Nacional, em cuja estrutura histórica e orgânica descansa a cooperação na manutenção da ordem pública. Contudo, desde abril de 2002, transformou-se em um dos pilares políticos de suporte do governo. Para o cumprimento dessa missão, a Guarda Nacional tem sido dotada, treinada e equipada. Seus comandantes são promovidos ou condecorados depois de cada ação repressiva e sua estrutura foi reformada para responder aos planos de emprego da força de choque e repressão, abandonando a dissuasão e a contenção como forma de atuação.

No Plano Zamora, a Guarda Nacional e seu corpo mais ideologizado (a Guarda Nacional do Povo) são os responsáveis pela repressão, apreensão, prisão e criação de expedientes, assim como testemunhas acusatórias dos protestos de 2014 e 2017. Além disso, a Guarda Nacional colabora ativamente com os outros corpos combatentes destinados para tais fins (coletivos, Unidades de Batalha chavista UBCh).

O comandante em chefe, Nicolás Maduro, não apenas ampliou seu raio de influência dentro da FAN, como também afastou dos cargos por tempo de serviço ou por enviar a outra parte da administração os oficiais comprometidos com os denominados “históricos” (oficiais que participaram dos golpes de Estado de 1992). Isso o permite promover a cargos de comando e controle os oficiais que conhece há muito tempo e que merecem maior confiança. Além disso, ele incrementa o clientelismo militar, ao qual se soma o reconhecimento político com cargos dentro da estrutura de governo.

AS MUDANÇAS OBSERVÁVEIS

A Força Armada Nacional da República Bolivariana da Venezuela foi transformada, através de reformas nas leis, em uma força armada estruturada, treinada e disposta a fazer frente às novas concepções de segurança e defesa, mas também de ameaças e concepção para combater os novos inimigos. Para isso, reformaram as leis, transformaram os planos de estudos e mudaram a doutrina de emprego.

A esse processo de clientelismo militar e obtenção de privilégios, soma-se a distribuição, entre os altos comandos, da importação e/ou exportação,

controle, comercialização e distribuição de alimentos, medicamentos, minérios e outros. Dessa maneira, são os militares que conduzem o processo econômico e obtêm os benefícios das diferenças cambiais. A designação de altos oficiais como candidatos e, em seguida, governadores, prefeitos ou deputados, garante a continuação dos negócios e mantém a impunidade e imunidade sobre os contratos até hoje inaudíveis.

A repressão é uma expressão da ideologização nas escolas de formação de guardas nacionais e das polícias conduzidas por militares, mas também é uma mostra da ausência de condução profissional de oficiais, soldados e tropas. As cadeias de comando formais não assumem a responsabilidade pelas ordens dadas e, na maioria dos poucos casos levados à justiça, revelam a inexistência de regras de confronto por escrito ou ordens de operações verbais, violando toda norma interna e internacional que rege a matéria.

A cadeia de comando *ad hoc* formada pela elite política associada aos militares é uma evidência da falta de liderança militar dos comandantes e da convicção de que desfrutam de imunidade pelos atos. No entanto, a responsabilidade dos comandantes na condução das operações militares e de controle da ordem interna, que são executadas desde 2014, é clara e pode ser determinada. Com isso, garantir-se-ia que não apenas os atores materiais das violações dos direitos humanos sejam judicialmente sancionados, como também os que emitiram as ordens.

Embora possa identificar-se claramente o componente Guarda Nacional como braço executor dos planos de emprego militar, o restante dos componentes são responsáveis pela omissão, dado que, nas ações executadas em suas respectivas áreas de competência, tiveram conhecimento dos delitos e/ou protegeram os responsáveis sob um esquema de subordinação das operações ao comandante da REDI (Região de Defesa Integral), ou guardaram silêncio diante dos fatos, completando assim o ciclo da impunidade.

A realização de exercícios militares na implementação do Plano Zamora, embora seja uma faculdade privativa da corporação, o que procura é a conformação do povo em armas, cujo inimigo não é um Estado, mas os cidadãos que legitimamente discordam e exercem seus direitos. A luta de todo o povo, através de todos os métodos de luta, herança do marxismo, gravita no entorno militar devido à influência direta de Cuba.

A partir de 2018, observamos dois processos paralelos à desprofissionalização e que aprofundam as deficiências no emprego das Forças Armadas: i) a ideologização e o partidarismo dentro dos componentes tem aumentado, assim como o emprego dos cadetes e estudantes das academias e escolas militares em atos de proselitismo político do partido governante são uma constante, o que, como referido, viola os preceitos estabelecidos na Constituição vigente; e ii) a realização de exercícios militares sem planejamento, preparação, treinamento e condução adequadas. Esses respondem exclusivamente a reações do Poder Executivo carentes de justificativa estratégica e objetivos associados à defesa territorial ou aos interesses da nação.

Igualmente, reiniciou-se um processo de manutenção dos sistemas de armas e equipamentos adquiridos desde 2004, com a participação ativa de militares técnicos dos países fabricantes desses sistemas, cuja implementação e permanência no território nacional não correspondem com os planos anunciados pelo Comando Estratégico Operacional. Essa situação inédita, e que não encontra explicações, dada a opacidade na condução das informações associadas aos temas de defesa, gera dúvidas razoáveis sobre o número de militares estrangeiros residentes no país e sobre as atividades que desempenham nas Forças Armadas da Venezuela.

A percepção geral sobre o estado da arte da FAN é de: ausência de comando e controle, decomposição e fragmentação; desprofissionalização e abandono.

A NOVA REFORMA DA LEI ORGÂNICA DA FORÇA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA EM JANEIRO DE 2020

No dia 30 de janeiro de 2020, por meio do Diário Oficial nº 6508, o regime de Nicolás Maduro publicou a Lei Constitucional da Força Armada Nacional Bolivariana (LCFANB). O primeiro aspecto que chama a atenção é o título do corpo normativo (“Lei Constitucional”). Na Venezuela, esse tipo não aparece definido como forma de denominação “constitucional”, uma vez que todas as leis orgânicas ou ordinárias derivam do mandato constitucional, mas não são rotuladas com esse título.

O segundo elemento a considerar é a própria legalidade do texto. Nos termos do estabelecido no artigo 187 da Constituição da República

Bolivariana da Venezuela, corresponde aos deputados aprovar, modificar, fazer emendas ou reformar as leis. Não consta no texto mencionado que tal procedimento tenha sido empregado para a aprovação. Portanto, a “Lei Constitucional” encontra-se viciada de nulidade.

Uma vez realizadas as considerações anteriores, e tendo em conta que não deve considerar-se como válida, analisamos seu conteúdo, com a finalidade de determinar suas diferenças com os textos anteriores, as modificações mais notáveis e, por último, o impacto que terá sobre a estrutura, os controles, o emprego e os recursos da FAN.

A LCFANB atribui às FANB, em seu artigo 3º, “todas as atividades de defesa”. A defesa, na Venezuela, tem dois lados: militar e integral. O primeiro, referente à defesa militar do território, e o segundo, como contribuição ao desenvolvimento integral da nação. Este último elemento tem uma tradução organizacional, já que as grandes unidades de combate, Regiões Estratégicas de Defesa Integral, são espelhos das Regiões Econômicas de Desenvolvimento Integral, na concepção sociopolítica do regime e, por sua vez, foram copiadas do sistema de defesa territorial cubano, como explicamos acima.

A falta de clareza *ex profeso* entre os dois tipos de defesa – militar e integral – confere aos comandos militares altamente ideologizados maiores poderes, sem limites entre ambos. Na prática, os comandantes da REDI (Região Estratégica de Defesa Integral) terão maior poder. Não apenas operacional, mas também sobre os órgãos do Poder Executivo estadual (estados e municípios), cujos titulares ficam automaticamente subordinados à defesa.

Por sua parte, o novo artigo 5º da LCFANB define a *defesa integral* como matéria que não deveria ser objeto desse corpo normativo. À FAN corresponde a defesa militar do território e contribuir para a defesa integral. A intenção é atribuir, novamente, mais competências à FAN, sem definir parâmetros de atuação.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela vigente indica expressamente, nos artigos 322 a 332, que a segurança da nação – como conceito integral – é competência do Estado e responsabilidade dos venezuelanos, a qual se executa através de dois atores: a FAN e os organismos de segurança cidadã. De modo que a expressão *todas as actividades de defensa*, sem fazer referência aos órgãos encarregados de sua aplicação e sem

estabelecer limites, transforma a FAN na única hegemonia da segurança, sem contrapesos institucionais, corroborando a militarização tantas vezes mencionada ao longo deste trabalho.

O artigo 6º da nova LCFANB, além de transcrever os poderes expressos contidos nos textos anteriores, acrescenta dois novos, a saber:

Número 23. Garantir a prestação do serviço público de caráter estratégico do Sistema Nacional de Ajudas de Navegação Aquática, exercendo soberania, segurança e defesa nos espaços aquáticos;

Número 24. Preservar, conservar e difundir a identidade nacional, assim como seu patrimônio histórico, artístico e cultura.

O primeiro número transfere uma função que era exercida pela Oficina Coordinadora de Hidrografia y Navegación (OCHINA), vinculada à Marinha, o que permitirá receber receitas provenientes de taxas e contribuições de maneira legal.

Por outro lado, conferir à FAN a disseminação dos conceitos de identidade nacional e preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural é alterar militarmente a essência social do país. A identidade é uma construção social.

Nesse sentido, Cerutti e González expressam:

En términos generales se puede definir la identidad colectiva como un estado de conciencia, el sentimiento más o menos explícito de pertenecer a un grupo o categoría de personas, o formar parte de una comunidad. Tal sentimiento de pertenencia o comunión emerge de una cierta unidad de intereses o condiciones y se afianza en un movimiento reflexivo del yo al otro, al contraponerse un nosotros frente a un ellos. La identidad es una realidad activa en continua transformación. Sus formas y contenidos culturales son variables a lo largo del tiempo e intercambiables (CERUTTI; GONZÁLEZ, p. 80, 2008).

Atribuir ao componente armado a identidade nacional é militarizar o corpo social, é uniformizar a identidade a partir da visão ideológica do modelo estabelecido por Chávez. A união cívico-militar é ordenada como única forma de patrimônio histórico, delegando às Forças Armadas sua execução. É simplesmente uma decisão abrupta que viola a própria Constituição em seus artigos 15, 102 e 121, nos quais se “destaca que a identidade nacional

deve ser protegida com uma ação integral, prevalecendo o campo educacional e o respeito pelos povos originários”, como expressa o general de Brigada Rodolfo Camacho¹⁵ (2020).

O artigo 22 da LCFANB nomeia a *Milícia Nacional* e a denomina como *componente especial*, que é reiterado no artigo 74, mas sem conceituar ou explicar o que é um componente especial. A esse respeito, vale lembrar que, de acordo com o artigo 328 da Constituição, existem quatro componentes: Exército, Marinha, Aeronáutica e Guarda Nacional, e que a Milícia foi criada por Hugo Chávez através de uma lei orgânica, portanto desde a sua concepção está viciada de nulidade, como explicamos.

No entanto, a nova lei pretende – embora não seja bem-sucedida – conceituar a Milícia dentro do sistema defensivo territorial (REDI-ZODI-ADI) sob o comando do comandante em chefe da FAN, ou seja, do presidente da República. O que rompe com a unidade de comando operacional – mesmo que as competências sejam atribuídas ao comandante-presidente.

A Milícia poderá habilitar-se na defesa militar e, para isso, deverá ser mobilizada. Ademais, poderá empregar-se temporariamente (sem especificar o prazo), quando “sua mobilização se realize em cumprimento de ordens presidenciais, mediante Ordem Geral do Comando Geral da Milícia Bolivariana, em ações dirigidas ao desenvolvimento integral de natureza não militar”. Deixa-se à livre interpretação qual função a Milícia desempenha na segurança da nação, denotando confusão sobre a natureza do emprego, porque contempla: defesa militar, ordem interna e desenvolvimento integral.

No que diz respeito à organização e aos graus hierárquicos da Milícia, destaca-se o artigo 101, que trata sobre os oficiais da Milícia, os sargentos da Milícia e os milicianos e, em relação aos graus militares da Milícia nacional, assinala que esses serão conferidos por resolução do Ministério da Defesa, sem determinar a autoridade que os aprovará. Deriva para um regulamento que não foi publicado até a data final desta investigação, em março de 2020.

Em relação ao disposto no artigo 26 da LCFANB, recorreremos à explicação técnica fornecida pelo general Camacho Rincones, que citamos:

15 Rodolfo José Camacho Rincones é general de Brigada do Exército da Venezuela aposentado, pertencente à arma de Infantaria. É também advogado. Nesta seção de análise sobre a nova lei, contamos com seu apoio e recomendações, com base em um documento de trabalho que ele desenvolveu para entender os alcances e as consequências do novo texto. Também agradecemos ao general Camacho por revisar integralmente esta pesquisa.

[...] existen tres tipos de mando: operacional, efectivo y accidental. El primero se refiere a una situación especial que es la conducción operacional y específicamente a los altos grados para un teatro de operaciones. El mando efectivo, se le concede al oficial efectivo y según el artículo 96 de la ley vigente hay 3 tipos de oficiales efectivos: de comando, técnicos y de tropa. Mientras que el mando accidental se concede a quien se encuentre al mando de una unidad cuando el titular se ausente por razones de servicio. (CAMACHO, 2020, p. 6)

Nesse sentido, e para preservar a unidade de comando, a condução das operações deveria ser conduzida exclusivamente pelos oficiais de comando. No entanto, no estado atual da FAN, marcado por um alto número de deserções, assim como pela falta de preparo, tais operações acabam nas mãos de oficiais inexperientes. A reforma de 2008 criou um processo de insubordinação nos comandos quando os oficiais técnicos foram incorporados, aspecto que abordamos neste trabalho. O novo artigo 26 procura resolver os desequilíbrios de 2008 através do retorno do comando operacional aos oficiais de comando. Porém, no mesmo texto, os artigos 121 a 125 novamente atribuem esse comando ao oficial de mais alta graduação, sem determinar o tipo de oficial. Há uma colisão de normas que, longe de beneficiar a unidade de comando, legitimam a desordem, tantas vezes explicada.

A LCFANB vem para redefinir as funções do Ministério do Poder Popular para a Defesa e, através dos artigos 30 e 31, reitera a duplicidade das funções atribuídas ao ministro da Defesa e ao comandante Estratégico Operacional (CEO), quando, na prática, o primeiro é a entidade administrativa e o segundo, a operacional. Posteriormente, o artigo 59 concede ao ministro autoridade superior ao CEO a qualquer momento. Não se define que ação permitiria ao ministro assumi-las.

Também impõem ao Ministério da Defesa a obrigação de controlar todo o sistema de inteligência e contrainteligência da FAN através da Direção-Geral de Contrainteligência Militar (DGCIM), usada nos últimos anos como órgãos de perseguição, repressão e tortura de civis e militares.

Igualmente, denomina os comandantes de Componentes (Exército, Marinha, Aeronáutica, Guarda Nacional e Milícia) como *directores de Componente*, atribuindo a eles competências para: organizar, formar, capacitar, equipar, administrar, executar recursos e manter o preparo operacional. Mas, ao mesmo tempo, atribui as mesmas reponsabilidades ao ministro, no

artigo 31. O que mostra um corpo normativo fragmentado, sem solução de continuidade e com duplicidade de competências e funções ao longo do texto.

Um aspecto amplamente desenvolvido está relacionado às funções da Guarda Nacional, que permanece como componente responsável pela ordem interna. Reitera-se que suas operações devem conduzir-se em coordenação com os outros componentes e com o *poder popular*. Quer dizer, com as estruturas político-partidárias criadas pelo poder comunal. A visão é “mais política do que militar, pois o emprego de outros órgãos que não sejam a FAN pertence ao campo da defesa integral e nada mais distante do que colocar ao poder popular para participar na condução da ordem interna” (CAMACHO, 2020, p.7).

Por outro lado, ampliam-se as competências da Guarda Nacional como órgão de investigação penal e como polícia administrativa de caráter especial. Na Venezuela, a Lei de Órgãos de Investigação Penal e Científicas estabelece, em seu artigo 10, que o órgão principal para as investigações penais é o Corpo de Investigações Científicas, Penais e Criminalísticas (CICPC), que é de caráter civil e vinculado ao Ministério do Interior, Justiça e Paz. A extensão abrange “o exercício de atividades preventivas de infrações ou delitos”. A ausência de tipificação e alcance é uma evidência a mais da militarização e, conseqüentemente, do controle que a FAN tem sobre o que acontece no país, sob a condução da Guarda Nacional. Uma delegação dessa natureza impede que advogados tenham acesso à investigação de seus clientes e às provas, uma vez que a Guarda Nacional, com base no conceito de segurança, não permitirá a adequada defesa dos casos penais.

Essa nova reforma da antiga LOFANB agrega mais confusão à condução e emprego das Forças Armadas da Venezuela, ao duplicar funções, redistribuir o poder de combate em unidades desfragmentadas, conceder atribuições a duas autoridades de um mesmo escalão e competências dentro do Ministério da Defesa. O projeto de união cívico-militar só tem uma expressão: os militares submetendo a população ao controle do componente armado em seus aspectos tão sociais como a identidade nacional até os extremos de investigação penal que violam o processo do cidadão. A assimilação da Milícia como um componente a mais é uma evidência da desconfiança nos componentes profissionais e históricos da FAN, já que seus integrantes não são escolhidos pela lealdade à nação, mas sim ao comandante em chefe, e

colocam-se sob sua condução. Uma lei que divide, desorganiza, fragmenta e descompõe com a maior velocidade as Forças Armadas da Venezuela.

A FORÇA ARMADA QUE CONSTRUIREMOS

Os fundamentos essenciais para alcançar lideranças e uma nova instituição armada, comprometida com os valores democráticos e que contribuam com a transição pacífica, encontram-se no próprio texto constitucional. De tal maneira que a primeira conclusão é que não é necessária uma reforma da Constituição para que os integrantes da Força Armada conduzam suas ações. Uma vez que o Poder Executivo a aplique, a estrutura se adaptará e operará conforme o marco normativo essencial: a Constituição.

Em função dessa premissa, desenvolveremos nossa análise sobre a ligação da Força Armada nacional à Constituição e seu apoio à democracia. No entanto, como aponta Serra (2008, p. 215) “*un enfoque normativo para ser eficaz exige un conocimiento del proceso que quiere impulsar o controlar*”. De tal maneira que não despreveremos somente os elementos normativos, mas também aqueles processos indispensáveis para que a verdadeira transição opere. Um deles é o denominado *profissionalismo militar*, definido por Huntington como “*la neutralidad política militante y protagónica del sector castrense, que restringe sus funciones a la defensa de la sociedad*”¹⁶.

O debate sobre a subordinação do poder militar ao poder civil é extenso e de longa data, pois os exércitos antecederam as repúblicas e as democracias. As Forças Armadas encontram-se em todos os sistemas de governo sem distinção, de modo que somente alguns poucos Estados lhes negam a funcionalidade e as competências.

A questão não é a aceitação de uma estrutura armada, mas como ela se organiza e de que maneira está subordinada às ordens daqueles que têm legitimidade no exercício de seus cargos pelo voto. A problemática começa na ausência de guerra e conflito. O cidadão questiona o gasto militar, e os líderes políticos, atendendo a essas reclamações – em ocasiões populistas – tendem a reduzir suas competências e suas equipes, mais pelo temor de perder o poder sobre eles do que como consequência direta das ações dos militares.

Nesse sentido, utilizamos o texto de Raúl Benítez Manau (2005, p. 159), que permite desenvolver a seguinte análise: “*Cuando la guerra es*

16 Citado por: STRAKA, 2009, p. 174; 2005, p.101.

la continuación de la política, los comandantes militares están subordinados a los civiles, cuando la política es la continuación de la guerra, se habla de un Estado militarizado, donde primero están los propósitos militares y a ellos responden las acciones políticas”. Essa frase ilustra a situação da Venezuela. O Estado emprega a Força Armada como braço executor da política, através da retórica da guerra, em seus mais variados significados: guerra midiática, guerra assimétrica e guerra econômica. Assim, o cidadão que discorda é um inimigo, não um adversário, e, então, é permitido o emprego da força para defender-se da guerra. O Estado encontra-se militarizado e atua conforme essa concepção.

As sociedades democráticas lidam com o poder das Forças Armadas dentro da estrutura do Estado desde sua formação, porque, embora as Forças Armadas sejam essenciais para a defesa militar do território e da soberania, em tempos de conflito, ninguém duvida de sua importância dentro do sistema. Elas são necessárias e devem ser mantidas.

Abandonando toda concepção determinista endossada pela história da nação, salientamos que é possível gerar uma mudança na relação civil-militar e na relação político-militar que rompa com o passado e aponte à consolidação da ordem democrática com o apoio, mas não a tutela, da Força Armada Nacional.

Esse dilema axiomático presente em nossa sociedade materializou-se com a chegada de Hugo Chávez ao poder em 1999, um presidente militar que transformou o Estado e a sociedade em um campo militar sob sua condução, rompendo a subordinação, ao exercer o cargo de comandante em chefe e o posto com competências supraconstitucionais. Daí a pertinência da pergunta: Como restabelecer rapidamente a sujeição de todo o pessoal militar às perspectivas hierárquicas de suas unidades e componentes suspendendo todo sistema paralelo de subordinação? E uma primeira resposta é visível: aplicando a Constituição.

Alguns teóricos afirmam que é indispensável identificar aqueles elementos *perversos* que primeiro atentam contra o processo de transição e, depois, da consolidação de um verdadeiro regime democrático, onde as Forças Armadas sejam atores e participantes, mas não condutores das ações, já que a premissa indispensável é a subordinação dos comandos militares aos civis eleitos.

Nesse contexto, Valenzuela, Mainwaring, O'Donnell (1992), retirado de Serra (2008), destaca entre esses elementos o que ele e outros autores denominam como *perversos*: i) a existência de poderes tutelados não gerados democraticamente; ii) as reservas de domínio de autoridade (especialmente da corporação militar) e atuação política; e iii) que as eleições não são a única possibilidade de constituir governos. Com este último elemento, queremos deixar claro que toda ação que conduza a uma transição democrática, especialmente no marco da América Latina, deve ser seguida imediatamente por um processo eleitoral livre, justo, transparente e observado, uma vez que é inaceitável a existência de um regime militar que exclua o mundo civil da condução do Estado.

Serra também ressalta o pensamento de Agüero, o qual destaca que para que a transição à democracia conte com o apoio efetivo da corporação armada (e inclui também as polícias) é necessário que se produza *uma reincorporação positiva*, e a define como:

aquella en la que, a la vez que se asegura una supremacía civil indiscutible, se garantiza a los militares una autonomía suficiente para que puedan llevar a cabo su misión. El liderazgo civil en el desarrollo de este marco para esta reincorporación positiva, en la cual los militares sienten que sus intereses institucionales están garantizados, es el que puede finalmente facilitar el desarrollo del cambio de actitudes entre los miembros de las fuerzas armadas en apoyo al régimen democrático. Por ello, esta clase de liderazgo civil aparece como un factor clave que distingue los casos de Europa del sur de los de Sudamérica (SERRA, 2008, p. 46).

Assim, Agüero propõe, de maneira simples, duas ideias que são úteis em nosso processo: a primeira etapa é aquela em que se exclui os militares dos assuntos políticos, e a segunda é a eliminação da resposta militar, além da afirmação das prerrogativas dos governantes civis nos assuntos militares de defesa. Afirmações que sustentamos e consideramos válidas para a fase inicial de transição.

As características observáveis das Forças Armadas da região, segundo Jaime García Cobarrubias (2011), são aplicáveis à Força Armada Nacional Bolivariana, *fundacionais* porque permaneceram no ideário coletivo como criadoras da nação, sendo permanente a reminiscência ao passado, aos heróis da independência.

Esse mito tem sido explorado e utilizado desde 1999 pelo governo de Hugo Chávez, com *papéis latentes e manifestos* que legitimam sua atuação, para que, assim, o marco legal não contemple estritamente esses papéis, como aconteceu com a ativação da Milícia Bolivariana. Possuem *prestígio militar* em relação à sociedade em geral, pois foram um elemento relevante dentro da sociedade venezuelana ao constituírem-se para subir de classe social. Têm *influência externa* visível e crescente. Finalmente, participam no *exercício do governo*. Entretanto, o desvio para o messianismo militar está demonstrado, como tem sido amplamente descrito ao longo deste trabalho.

O impacto que este processo de transformação e mudança tem na atual estrutura da Força Armada Nacional Bolivariana obriga-nos a olhar para tudo o que aconteceu, a avaliar os espaços de diálogo e a iniciar um processo de conciliação entre as forças institucionais, políticas e militares que permitam canalizá-la para sua missão constitucional. Devolver o controle civil sobre os militares e alcançar o acatamento e a subordinação é uma tarefa que a classe política venezuelana deverá empreender para exercer a adequada condução destas. No entanto, é bom refletir sobre o que David Pion-Berlin escreve: “*Mientras que las instituciones regionales empujan a los militares de regreso a los cuarteles, los problemas internos los reinstalan en la arena económica y social*” (2008, p. 55). Lidar com esse paradoxo resulta ao menos em um desafio interessante para resolver.

O MARCO LEGAL NECESSÁRIO PARA A CONSTRUÇÃO DAS NOVAS FORÇAS ARMADAS

Não é somente a Constituição que deverá ser aplicada como marco de referência, a partir do Título VII - Da Segurança da Nação, Capítulo I - Das Disposições Gerais, contidas nos artigos 322 ao 325; Capítulo II - Dos Princípios de Segurança da Nação, artigos 326 e 327; Capítulo III - Da Força Armada Nacional, artigos 328 ao 331; e, por último, Capítulo IV - Dos Órgãos de Segurança Cidadã, em seu artigo 332. Será necessário empreender um conjunto de reformas no marco normativo para reconfigurar uma Força Armada profissional e ao serviço da nação, e não de parcialidade política.

Fazendo um inventário apenas enunciativo, uma vez que cada texto legal deverá contar com as especificidades que seu conteúdo demanda, listam-se as que deverão ser reformadas imediatamente, com o objetivo de

adequar a atuação ou transformar a estrutura, o emprego, e a condução da Força Armada Nacional aos comandos constitucionais.

Para uma melhor compreensão, colocam-se em um apêndice as leis, decretos, regulamentos e resoluções que será necessário reformar, bem como eliminar, com a finalidade de construir a nova Força Armada que a nação democrática demanda. E para ilustrar qual é a forma da condução atual, mostraremos o seguinte organograma:

ORGANOGRAMA DA FORÇA ARMADA NACIONAL DE ACORDO COM AS NOVAS LEIS



Fonte: General de Brigada do Exército Rodolfo Camacho Rincones.

OS LÍDERES DA FORÇA ARMADA QUE PRECISAMOS

Para que as Forças Armadas possam desempenhar suas funções de acordo com o marco normativo vigente e, além disso, possam subordinar-se ao poder civil, é necessária uma condução livre de elementos ideológico-partidários e de comandantes comprometidos com a profissionalização, a modernização e o apartidarismo dos elementos. Será uma árdua tarefa, que demandará uma condução da política de defesa desprovida de vieses ideológicos e focada no desenvolvimento da política militar sob os padrões de subordinação,

disciplina e obediência tradicionais, para garantir a ligação ao marco legal e, também, liderada por oficiais comprometidos com o serviço à nação e não a alguma parcialidade política.

Os direitos políticos dos cidadãos militares estão garantidos, mas deverá estabelecer-se um sistema de controle e balanço que impeça o partidarismo da corporação e seu emprego nas atividades não reguladas pela Constituição e as leis da República. A subordinação dos comandantes militares ao controle civil não admitirá interpretações que pretendam enfraquecer as bases da autoridade eleita. O comandante em chefe continuará desempenhando suas funções em estrita conformidade à lei, sem interferir na condução militar.

Para que a FAN se transforme em um elemento a mais do poder do Estado, porém controlado, supervisionado e dirigido pelo controle civil, sugere-se um conjunto de ações a serem implementadas uma vez produzida a transição que legitime uma reinstitucionalização rápida e sustentável.

Em primeiro lugar, denominar a Força Armada Nacional da maneira como está expressa no artigo 328 da Constituição, eliminando o adjetivo “bolivariana”. A Força Armada está a serviço da nação, e não da parcialidade, ideologia ou doutrina; segundo, designar um ministro da Defesa civil. Isso representaria uma verdadeira ruptura com o modelo instaurado e colocaria essa pasta na mesma direção que o resto dos ministérios de Defesa da região e do mundo. Não há necessidade de modificar ou reformar nenhuma lei para que essa ação possa ser executada imediatamente, e enviaria, também, uma mensagem clara sobre a subordinação do poder militar ao poder civil legalmente constituído.

Igualmente, revisar toda a estrutura e organização da FAN, incluindo o Conceito Estratégico da Nação, bem como revisar os acordos de cooperação militar. Incluem-se as aquisições dos sistemas de armas e equipamentos, os contratos de manutenção e a sujeição do pessoal militar ao pessoal estrangeiro através de assessorias ou conduções. Reinserir a FAN na dinâmica das Forças Armadas da região servirá para construir as medidas de confiança mútua indispensáveis para que a cooperação no combate às ameaças transnacionais seja realmente efetiva.

Uma forma rápida de recuperar o prestígio dos integrantes da FAN e de inseri-los em suas verdadeiras funções será iniciar o plano Retorno às Unidades e/ou Quartéis, através do qual todo o pessoal ativo que se encontrar

em comissão de serviço em dependências administrativas do setor público, ministérios, direções, empresas estatais não relacionadas diretamente com a defesa deverão apresentar-se em suas respectivas unidades militares. Por um lado, eliminaria o clientelismo militar e, por outro, completaria os lugares vagos.

Dentro das reformas urgentes e indispensáveis para a criação da nova Força Armada, é obrigatório eliminar a Milícia e transformar os integrantes que desejarem prestar serviço militar em reserva ativa da Força Armada Nacional. Para isso, será necessário realizar uma auditoria no pessoal ligado à FAN, para determinar as necessidades de serviço, os lugares vagos e o estado geral dos componentes.

Da mesma forma, facilitar e agilizar os processos para que os oficiais de comando, de tropa e soldados possam obter baixa do serviço ativo. Aqueles que decidirem continuar prestando seus serviços na administração pública, nas áreas não conectadas ao setor militar, poderão fazê-lo como civis uma vez que recebam seu documento de baixa. Iniciar a revisão das promoções dos últimos cinco anos para retirar oficiais com tempo de serviço cumprido, sempre que não implique em um lugar vago estratégico. Determinar a pertinência da permanência nos cargos, suprir os lugares e reorganizar as unidades, adaptando-as ao número real de efetivos.

Auditar os sistemas de armas e equipamentos para determinar o preparo operacional das unidades e dos componentes será indispensável, assim como revisar os contratos de aquisição dos referidos sistemas para exigir seu cumprimento, desistir deles quando se demonstrar que foram subscritos em detrimento dos interesses da nação, e elevar o nível de preparação para que a defesa nacional seja efetiva.

Revisar as empresas dos setores estratégicos sob a condução militar e colocá-las sob o controle civil, após avaliação e auditoria que determine sua viabilidade operacional e financeira. Além disso, revisar a lista de oficiais e soldados ativos inscritos no Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), no Partido Somos Venezuela, no Grande Polo Patriótico e em todos os partidos oficiais. Os integrantes da Força Armada Nacional possuem direitos políticos e suas preferências podem expressar-se através do voto, mas está vedada a participação e militância partidária, como tem sido amplamente explicado.

Por fim, revisar o desenho curricular das escolas de formação de oficiais de comando, oficiais técnicos, tropa profissional, tropa alistada e outros componentes da FAN para aprofundar vários aspectos fundamentais: i) a vida republicana; ii) papel das Forças Armadas em um Estado democrático; iii) apego irrestrito às normas de direito dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. Atualizar os planos de estudos, incorporando as novas tecnologias na aprendizagem e condução das Forças Armadas modernas e profissionais.

CONCLUSÃO

A Força Armada Nacional da Venezuela é chamada a desenvolver um papel determinante na transição da ditadura para a democracia. Seu papel, consagrado na Constituição, deverá ser respeitado e mantido, desde que não represente uma ameaça para o Estado de Direito. No entanto, deverá privar-se da condição de garantidor da democracia focada no desenvolvimento de suas capacidades e competências. Consideramos pertinente transcrever o texto de Narcis Serra (2008), citando Agüero em sua obra *La transición militar*:

*Dos tareas distintas integran el proceso de transición a la democracia: la exclusión de los militares de los asuntos políticos y la eliminación de la contestación militar, además de la afirmación de las prerrogativas de los gobernantes en los asuntos militares y de defensa [...] las dos tareas deben ser correlativas, puesto que no conozco ningún caso de procesos de transición en los que se haya podido afirmar la autoridad civil sin antes conseguir **que los militares vuelvan a los cuarteles y dejen de intervenir en política*** (SERRA, 2008, p. 200, grifo nosso).

Uma nova força armada moderna, treinada, capacitada e bem dotada, onde a preparação operacional garanta seu correto funcionamento para conter, dissuadir e enfrentar as ameaças, será o norte para o qual deverão canalizar as políticas de defesa da Venezuela democrática.

Resgatar o acervo histórico, a diferenciação dos componentes e o orgulho militar fará parte dos planos de estudo e mudança de imagem que deverão ser realizados com rapidez. Do mesmo modo, a inserção em todos os planos de estudo militares das doutrinas democráticas e o respeito irrestrito, não sujeito a interpretações em termos de direitos humanos e direito internacional

humanitário. Somente a educação nesses temas garante oficiais e soldados conscientes das limitações que o serviço exige.

A Venezuela democrática exige de seus homens e mulheres de uniforme uma profunda convicção e respeito pelos valores republicanos e pela liberdade como fundamento do desenvolvimento do ser humano. Eles serão corresponsáveis de impedir um novo ataque à República sob a falácia da ordem imposta por um deles.

Na Venezuela, ocorrerá uma transição política que deverá atender ao estado da Força Armada Nacional Bolivariana, recompor as relações político-militares para restaurar a subordinação dos comandos militares ao controle civil, revisar as reformas e avaliar as novas estruturas com senso crítico.

Caberá ao Executivo resolver os conflitos decorrentes da transformação dos suboficiais em técnicos e de tropa, com os oficiais de comando preservando a institucionalidade. Para isso, o Executivo deverá encontrar nos comandos militares homens dispostos a liderar, junto com a classe política, a transição para a democracia, assessorando, quando for necessário, executando e proporcionando a ajuda necessária para encaminhar as forças militares para uma concepção moderna, apolítica, não deliberativa e que respeite as leis da nação.

Isso lembra-nos as palavras de Eric Shinseki¹⁷: “A principal responsabilidade de um general é administrar as transições”. E perguntamo-nos: quem será esse general Shinseki na Venezuela?

17 General Eric Shinseki, oficial de quatro estrelas do Exército dos Estados Unidos da América, foi chefe do Estado-Maior do Exército.

APÊNDICE

Esta é uma lista meramente enumerativa, que deverá ser ampliada para incorporar outros elementos concorrentes às competências que foram designadas para a Força Armada Nacional, tais como a polícia e as agências de inteligência.

- Lei Orgânica sobre Estados de Exceção, publicada no Diário Oficial nº 37.261, de 15 de agosto de 2001;
- Lei Orgânica de Segurança da Nação, publicada no Diário Oficial nº 37.594, de 18 de dezembro de 2002;
- Lei Especial de Reincorporação à Carreira Militar e ao Sistema de Seguridade Social da Força Armada, publicada no Diário Oficial nº 39.858, de 6 de fevereiro de 2012;
- Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana. Decreto nº 1.439, de 17 de novembro de 2014, publicado no Diário Oficial Extraordinária nº 6.156, de 19 de novembro de 2014;
- Lei de Registro e Alistamento para a Defesa Integral da Nação, publicada no Diário Oficial nº 40.440, de 25 de julho de 2014;
- Regulamento Interno do Circuito Judicial Penal Militar, publicado no Diário Oficial nº 36.595, de 17 de janeiro de 2011;
- Regulamento Orgânico da Direção de Contrainteligencia Militar. Decreto nº 1.605, de 10 de fevereiro de 2015, publicado no Diário Oficial nº 40.599, de 10 de fevereiro de 2014;
- Resolução mediante a qual se cria e ativa a Força de Choque, adscrita ao Comando Estratégico Operacional da Força Armada Nacional. Resolução nº 6.574, de 17 de setembro de 2014, publicada no Diário Oficial nº 40.502, de 22 de setembro de 2014;
- Regiões Estratégicas de Defesa Integral. Decreto nº 6.417, de 15 de setembro de 2008;
- Normas sobre a atuação da Força Armada Nacional Bolivariana em funções; Decreto mediante o qual se cria o Sistema Popular de Proteção para a Paz nº 1.471, de 19 de novembro de 2014, publicado no Diário Oficial nº 40.582, de 16 de janeiro de 2015;
- Normas sobre a atuação da Força Armada Nacional Bolivariana em funções de controle da ordem pública, da paz social e da convivência

cidadã em reuniões públicas e manifestações. Resolução nº 008610, de 23 de janeiro de 2015, publicada no Diário Oficial de 27 de janeiro de 2015;

- Decreto mediante o qual se cria a Brigada Especial contra Grupos Geradores de Violência (BEGV) nº 1.014, de 30 de maio de 2014, publicado no Diário Oficial nº 40.440, de 25 de junho de 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIAGA, Genaro. El ejército chileno, la “prusianización” y la primera oleada antisocialista (1990-1931). In: DEVÉS, Eduardo; PINEDO, Javier; SAGREDO, Rafael. *El pensamiento chileno en el siglo XX*. México: FCE/IPH, 1999, p. 17-63.

BARRIOS, E. *Las Milicias en Venezuela*. Comisión de Re institucionalización de las FFAANN. Asamblea Nacional, Caracas, 2014.

BENÍTEZ, R. Las relaciones civiles militares en una democracia: releendo a los clásicos. *Revista fuerzas armadas y sociedad*, Chile, v. 19, n. 1, p. 153-168, 2005.

BRENES, A. K. *Soldados como empresarios*. Los negocios de los militares en Centroamérica. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso, 1998.

BUTTÓ, Luis Alberto. Nuevo profesionalismo militar de seguridad interna y desarrollo nacional e intervención política de militares populistas y radicales em Venezuela. In: IRWIN, Domingo G.; LANGUE, Frédérique (Org.). *Militares y poder en Venezuela*. Ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2005, p. 139-178.

BUTTÓ, Luis Alberto; OLIVAR, José. *El Estado Cuartel*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2018.

CAMACHO, R. *Revisión Preliminar de la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana – 2020*. Caracas: Gaceta Oficial n. 6508, 2020.

CERUTTI, A.; GONZÁLEZ, C. Identidad e identidad nacional. *Revista de la Facultad*, Argentina, n. 14, p. 77-94, 2008.

COVARRUBIAS, Jaime García. Liderazgo estratégico en defensa. *Security and Defense Studies Review*, Washington, v. 12, n. 1/2, p. 119-134, 2011.

DIETERICH, Heinz. Nace la doctrina militar de la Revolución Venezolana. *Rebelión*, 17 dez. 2004. Disponível em: <<http://rebelion.org/noticia.php?id=8980>>. Acesso em: 2018.

FEAVER, Peter D. *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Harvard: Harvard University Press, 2009.

FEAVER, Peter D.; GELPI, Christopher. Choosing your Battles: American Civil-Military Relations and the Use of Force. *Foreign Affairs*, Estados Unidos da América, v. 83, n. 3, p. 142, maio/jun. 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

INFORME anual – 2010-2011: control ciudadano para la seguridad, la defensa y la fuerza armada nacional. *Control Ciudadano*, 16 mar. 2010. Disponível em: <<http://controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Informe-anual-2010-CC.pdf>>. Acesso em: 2018.

IZAGUIRRE, Félix Efraín Salas. *Las fuerzas armadas de Venezuela desde el capitán de fragata Lino de Clemente hasta el teniente coronel Hugo Chávez Frías*. Caracas: Editorial Oneonta, 2003.

JIMÉNEZ, Juan Eduardo Romero. La democracia en la Venezuela de Hugo Chávez: una aproximación al conflicto sociopolítico (1998-2004). In: IRWIN, Domingo G.; LANGUE, Frédérique (Org.). *Militares y poder en Venezuela*. Ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2005, p. 205-270.

KOHN, Richard H. *Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military Democratic Government*. John M. Olin Institute for Strategic Studies. Project on U.S. Post War-cold War Civil-Military Relations, 1997, 11ª ed.

LASSWELL, Harold D. The Garrison State. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 46, n. 4, p. 455-468, 1941.

LEÓN, A.; ORTIZ, D. *Venezuela hacia la construcción de la doctrina militar bolivariana de seguridad y defensa integral*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2016.

MENDOZA, Carlos Martínez. Hacia una nueva concepción de las Fuerzas Armadas. *Cuadernos para la emancipación*, Argentina, n. 25, p. 4-11, ago. 2003.

PEÑALVER, Thays. *La conspiración de los 12 golpes*. Caracas: Dabhar, 2015.

PETIT, V. *Chávez y la perversión del ejército*. Caracas: Catedra Pio Tamayo, 2014.

PÉREZ, R. *Apuntes para la historia militar de Venezuela*. Caracas: Editorial El viaje del Pez, 2014, v. 1 e 2.

PION-BERLIN, David. Militares y democracia en el nuevo siglo: cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 213, p. 50-63, jan./fev. 2008.

PION-BERLIN, David. *Military Missions in Democratic Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

SAN MIGUEL, Rocío. El rumbo elegido en Venezuela para la defensa nacional: una perspectiva crítica. *Diálogo Político*, v. XXVIII, n. 1, p. 65-89, 2011.

SERRA, Narcis. *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Debate, 2008.

STRAKA, Tomás. Guiados por Bolívar: López Contreras, bolivarianismo y pretorianismo en Venezuela. In: IRWIN, Domingo G.; LANGUE, Frédérique (Org.). *Militares y poder en Venezuela*. Ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2005, p. 99-138.

STRAKA, Tomás. *La épica del desencanto: bolivarianismo, historiografía y política en Venezuela*. Editorial Alfa, 2009.

VALENZUELA, J. Samuel. Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. *In*: MAINWARING, S.; O'DONNELL, G.; VALENZUELA, J. S. (Eds.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992, p. 57-104.

VÉLÁSQUEZ, Mario P. Arteaga. Cooperación y conflicto. *Revista Ensayos Militares*, Chile, v. 3, n. 1, p. 25-37, 2017.

VELÁSQUEZ, Ramón J. *La caída del liberalismo amarillo*. Tiempo y drama de Antonio paredes. Caracas: s/n, 1977.

VÁSQUEZ, Ismael Rodríguez. Fernando Falcón Veloz: el cadete de los Valles de Aragua. *Presente y Pasado*, Venezuela, v. 15, n. 29, p. 189-192, 2010.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Gaceta Oficial n. 36.860, 1999.

VENEZUELA. *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas: Gaceta Oficial, 2001.

VENEZUELA. *Reglamento para la Transformación de los Suboficiales Profesionales de Carrera a Oficiales Técnico*. Caracas: Gaceta Oficial n. 39.077, 2008.

VENEZUELA. *Plan Bolívar 2000*. Disponível em: <http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/RPLAN_BOLIVAR_2000.html>. 2 out. 2017.

VENEZUELA. *Plan “Sucre”. Líneas generales del Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para la Defensa Integral de la Nación*. Caracas, 2007.

VENEZUELA. *Plan Zamora*. Documento não disponível oficialmente, 2017.

TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE TECNOLOGIA: ORIGENS, CONCEITOS E PRÁTICAS

Pedro Ivo Ferraz da Silva*

RESUMO

Neste artigo, o autor analisa o conceito de “transferência internacional de tecnologia” e discorre sobre suas variadas definições. Por meio, inicialmente, de um resgate histórico, seguido de análises de casos referentes a negociações no âmbito dos regimes internacionais de comércio, propriedade intelectual e meio ambiente, propõe-se demonstrar que a transferência de tecnologia entre países está sujeita a interpretações que visam a atender interesses nacionais específicos, via de regra, relacionados ao grau de desenvolvimento da economia e o estágio tecnológico do setor produtivo. Ao discorrer sobre as inúmeras modalidades de operacionalização – exportação e importação de bens de consumo e de capital; investimento estrangeiro em manufatura; licenciamento de tecnologias; internacionalização de centros de pesquisa e desenvolvimento; constituição de redes internacionais de inovação – o autor defende a necessidade de dar continuidade aos esforços de refinamento teórico e operacional do fenômeno, com o propósito de conferir maior transparência e, por conseguinte, maior senso pragmático aos acordos comerciais, às parcerias bilaterais e às negociações em mecanismos multilaterais relacionados ao tema.

Palavras-chave: transferência tecnológica internacional, ciência, tecnologia e inovação, propriedade intelectual, comércio internacional, indústria de alta tecnologia, desenvolvimento econômico.

* Chefe do Setor de Energia, Meio Ambiente e Ciência, Tecnologia & Inovação da Embaixada do Brasil em Nova Delhi.

INTRODUÇÃO

Poucas palavras são tão atuais e, concomitantemente, tão controversas como “tecnologia”. Derivação da matriz grega *τέχνη* (*techne*) – conhecimento de fim prático, voltado à obtenção de resultados concretos (CAMBIANO, 1991); em oposição a *ἐπιστήμη* (*episteme*): conhecimento desinteressado, direcionado a si mesmo – o vocábulo congrega, no uso corrente, um conjunto abundante de acepções, que tende a se expandir com o transpassar da história humana.

Em um raro esforço de síntese, o economista norte-americano Brian Arthur ofereceu três definições possíveis para “tecnologia” (ARTHUR, 2009, p. 28, tradução nossa): (i) “um meio para realizar um objetivo humano”; (ii) “um conjunto de práticas e componentes”; e (iii) “coleção de dispositivos e práticas de engenharia disponível para uma cultura”. O critério estritamente formal da classificação de Arthur – que vai do singular e concreto (meio) ao plural e abstrato (coleção) – pode ser contrastado, por exemplo, com o sentido social-econômico da crítica marxista – a tecnologia como meio de exploração da classe trabalhadora e, portanto, método de “extração da mais-valia relativa” (ROMERO, 2005) – ou a análise histórico-filosófica de Martin Heidegger – a tecnologia moderna, ao contrário da técnica clássica, seria uma forma de desafiar a natureza e obrigá-la a fornecer recursos para atender objetivos extrapostos, que escapam da vontade autônoma humana (HEIDEGGER, 2002).

Apesar da multiplicidade de pontos de vista filosóficos e dos variados exercícios críticos, a tecnologia incorporou-se de tal modo às atividades econômicas e às interações pessoais das sociedades contemporâneas que passa adquirir, cada vez mais, contornos de uma realidade dada, indissociável da própria essência do momento histórico atual. A opinião, largamente difundida, de que os grandes desafios atuais causados por tecnologias concebidas nos séculos XIX e XX (mudança climática – motor a combustão, termoeletricas a carvão; contaminação hídrica – indústria química; congestionamento urbano – automóveis pessoais) podem e devem ser superados, justamente, por inovações tecnológicas (painéis fotovoltaicos e turbinas eólicas; novos processos de filtragem e reciclagem da água; sistemas de transporte compartilhado) é reflexo desse processo predominante de naturalização tecnológica.

Tal universalização tem, inevitavelmente, reflexos sobre múltiplos aspectos da vida social, cultural, política e econômica. Uma das áreas menos evidentes – mas não menos importante, muito pelo contrário – desse fenômeno é a das relações internacionais, tomadas em sentido amplo. Em escala exponencial, a tecnologia vem moldando interações entre atores estatais e não-estatais de diferentes países, seja como meio para a facilitação e aprimoramento de contatos, seja como objeto em si de pautas, acordos e transações internacionais. No atual contexto histórico das “economias de conhecimento”, um processo específico, o da “transferência internacional de tecnologias”, tem adquirido particular relevância, pois situa-se no cerne da reflexão acerca da superação das diferenças entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento (ACEMOGLU; ROBINSON, 2013; SHARMA, 2017) e, ao mesmo tempo, constitui um dos aspectos mais importantes dos regimes globais de comércio e investimentos. O imbróglgio multifacetado envolvendo as duas maiores potências mundiais, Estados Unidos e China, cujo principal elemento é a disputa pela liderança em áreas de fronteira tecnológica como a telefonia celular 5G e a indústria de microeletrônica, é exemplo cabal de como o movimento transfronteiriço de conhecimentos e de tecnologias tomou a dianteira na agenda das relações internacionais. Com o intuito de obter maior clareza a respeito desse processo, pretende-se, aqui, apresentar seus pressupostos econômicos e históricos, bem como ressaltar a diversidade de mecanismos que atualmente comporta. Com uma compreensão sobre a magnitude e as consequências do fenômeno, pode-se refletir, com maior propriedade, sobre sua importância para alcançar objetivos de desenvolvimento e, por conseguinte, sobre seu lugar em estratégias nacionais de política externa.

TECNOLOGIA COMO FENÔMENO ECONÔMICO

Apesar da ubiquidade incontestada, a tecnologia tardou a ser admitida como um fator produtivo relevante pelas teorias econômicas. Inicialmente interpretada como um fenômeno periférico, passou a adquirir, de modo gradual, centralidade nos trabalhos sobre crescimento e produtividade econômica.

Joseph Schumpeter, paladino da “inovação”, considerava a tecnologia como um entre vários fatores capazes de “destruir” os fundamentos de uma economia e fazê-la reorganizar-se sob novos paradigmas. O teórico

austriaco considerava que saltos econômicos qualitativos – a que chamava de “desenvolvimento econômico”, em contraste a “crescimento econômico” – poderiam ser provocados por cinco fatores: a introdução de novos bens de consumo, a adoção de novos métodos produtivos, a abertura de um novo mercado, a exploração de uma nova fonte de matéria prima ou a reorganização de atores em um segmento industrial – Por exemplo, quebra de um monopólio (SCHUMPETER, 1949). A tecnologia é considerada, de modo subentendido, causação de um fenômeno maior – um bem, um método, um mercado, uma matéria ou um ordenamento.

Na teoria do crescimento econômico de Robert Solow, elaborada em meados da década de 1950, a tecnologia surge como variável direta do cálculo do produto econômico, mas como um fator exógeno. Na famosa “função de produção” do economista norte-americano: $[Y=A(t).F(KL)]$ (SOLOW, 1956), a atividade econômica (Y) é resultado do produto do capital (K) pelo trabalho (L), multiplicado pelo progresso tecnológico (A). Embora modelada como uma variável com retorno constante de escala, a tecnologia é incorporada como um elemento externo, alheio ao contexto em que se dá a interrelação primordial entre o acúmulo do capital e a atividade da mão de obra laboral. Nessa condição, assume-se que o progresso tecnológico obedece a uma ordem própria, sobre a qual o ambiente econômico não exerce qualquer influência.

Décadas mais tarde, mais precisamente em 1990, o também norte-americano Paul Romer lançou as bases da teoria do crescimento econômico endógeno. Segundo esse novo modelo, a tecnologia – literalmente, ‘mudança tecnológica’ – assume um papel ainda mais central na produção econômica em comparação à versão proposta por Robert Solow. Para Romer, o processo tecnológico é “endógeno” à economia, pois decorre de “ações intencionais [...] que respondem a incentivos do mercado” (ROMER, 1990, p. 72). Não se trata, portanto, de um processo que avança, por uma lógica particular, em paralelo ao mercado, mas, sim, de um fenômeno que está imerso nele e, portanto, responde às forças de oferta e demanda. Elemento basilar da nova teoria de Romer – pela qual, aliás, o acadêmico foi premiado com o Nobel de Economia em 2018, ao lado de William Nordhaus – é a constatação de que a tecnologia consiste, fundamentalmente, de conhecimento (ou ideias) e, como tal, é um bem de natureza “não-rival”, que gera rendimentos crescentes de escala. De fato, a fórmula de um remédio,

o desenho de um equipamento ou o código de um *software*, todos produtos de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) científico-tecnológicas, podem ser utilizados por um indivíduo ou uma empresa sem que isso impeça que outros também façam uso deles, sendo que, após os dispêndios incorridos com o desenvolvimento desses bens tecnológicos, cada reprodução representa custo praticamente nulo. A tecnologia contrasta, nesse sentido, com os produtos físicos – um remédio, um equipamento, um automóvel – que podem ser usufruídos apenas individualmente (produtos, portanto, rivais) e cuja produção unitária adicional incorre, a partir de um ponto, em custos marginais crescentes.

O gradual reconhecimento da centralidade da tecnologia pela teoria econômica foi acompanhado de uma crescente priorização de políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento de setores intensivos em ciência e tecnologia. O advento das “economias baseadas em conhecimento” (*knowledge based economies*) reflete um modelo de desenvolvimento em que a indústria de alta tecnologia (tanto de equipamentos, como de bens de capital e de serviços) assume preponderância em relação a setores tradicionais (bens de consumo de médio e baixo valor agregado, produtos agrícolas, insumos básicos), com intensa demanda por capital humano intelectual.

Consequências diretas de tal processo de transição são o incremento relativo de investimentos corporativos em ativos intangíveis e o aumento da participação de produtos *high-tech* no comércio internacional. Nos EUA, por exemplo, o volume de investimentos não tangíveis como marcas, patentes, licenças tecnológicas e capacitação em P&D feitos por empresas dos setores secundário e terciário ultrapassou o nível de investimentos em bens físicos – equipamentos, unidades fabris, escritórios – em meados da década de 1990 e tal diferença vem ampliando-se desde então (HASKEL; WESTLAKE, 2018). Fenômeno semelhante observou-se no Reino Unido a partir do início da década de 2000. Paralelamente, entre 1970 e 1993, o percentual de artigos de tecnologia de ponta na cesta de exportação dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou de 16% para 26%, com destaque para nações como Irlanda (de 11,7% para 43,6%), Japão (de 20,2% para 36,7%) e França (de 14% para 24,2%) (OECD, 1996).

A acentuação de políticas econômicas pautadas no desenvolvimento científico-tecnológico e o consequente adensamento tecnológico da indústria

e do mercado têm sido observados, sobretudo, em países que, historicamente, lideraram o processo de modernização da economia global, em particular os da Europa Ocidental e os da América do Norte. No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a um processo de formalização de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) liderado, sobretudo, pelos EUA, cujo principal marco foi a fundação, em 1950, da National Science Foundation (STOKES, 1997), agência de financiamento de pesquisa básica e aplicada do governo central norte-americano. Um dos vetores do espraio internacional de tal tendência foi a elaboração, a partir de 1963, do Manual Frascati (OECD, 2015) no âmbito da OCDE, uma espécie de cartilha metodológica para a coleta e o uso de dados estatísticos de P&D. Para além da função informacional, o manual traz definições de conceitos básicos que têm exercido grande influência sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento científico-tecnológico.

O modelo de política econômica com preconização de capacidades científico-tecnológicas foi perseguido por alguns países asiáticos, mormente, em um primeiro momento, o Japão, a Coreia do Sul e Singapura, entre as décadas de 1960 a 1980, e, mais recentemente, a China. Esse conjunto de nações que abraçou, de maneira decisiva, o paradigma da economia do conhecimento caracteriza-se, atualmente, por um alto patamar de investimentos públicos e privados em P&D (em geral, acima de 2% do produto interno bruto (PIB)), significativo índice de registro de patentes (acima de dez por US\$ 1 bilhão de PIB) e grande percentual de pesquisadores empregados pelo setor produtivo (acima de 50%) (DUTTA; LANVIN; WUNSHC-VINCENT, 2019), entre outras características.

Já as nações que sustentaram, de maneira geral, suas atividades econômicas em setores tradicionais – como o agropecuário, o extrativista e a indústria de baixa automação e mão de obra intensiva – incorporaram, apenas pontual e periféricamente, os elementos da nova economia. Países menos desenvolvidos (LDCs, na sigla em inglês), de vocação agrária e com economia significativamente informal, investem historicamente muito pouco em pesquisa e desenvolvimento – entre 2000 e 2014, abaixo de 0,25% do PIB – e apresentam baixa densidade de pesquisadores – 63,4 por milhão de habitantes em 2014, contra 1.098 correspondente à média mundial (UNCTAD, 2018). Até mesmo em grandes economias de renda média, como Brasil, África do Sul e Índia, os índices associados a capacidades

científicas e tecnológicas costumam situar-se em nível muito inferior ao de nações desenvolvidas. Nesses países, por exemplo, menos de dois terços da população possuem acesso regular à Internet, ao passo que, entre os membros da OCDE, a média é superior a 85% (ITU, 2018); e a remuneração por concessão de propriedade intelectual em comparação ao volume total de comércio não ultrapassa 0,3%, sendo que, nos Estados Unidos e no Japão, atinge 5% e 4,8% (DUTTA, 2019), respectivamente.

Tais diferenças retratam não apenas o estado corrente de disparidades, mas apontam, também, para uma crescente brecha entre o mundo desenvolvido e o das nações em desenvolvimento, com algumas exceções. O fato de países com maior nível de desenvolvimento serem, em linhas gerais, os que estão mais bem capacitados a desenvolverem conhecimentos e tecnologias de ponta reforça tal tendência de predomínio. Das 40 economias mais inovadoras do mundo, segundo o *Global Innovation Index* 2019, 37 possuem renda alta (segundo critério do Banco Mundial), sendo China (14^a posição), Malásia (35^a) e Bulgária (40^a) as únicas de renda média neste grupo. Alguns analistas avaliam que, antes de tornar-se a maior economia do mundo em 2030, a China deverá alcançar a condição de país desenvolvido, em decorrência, sobretudo, da transformação gradual de uma economia pautada no setor manufatureiro para uma economia liderada pela indústria de alta tecnologia.

Um dos recursos mais tradicionais de que se tem lançado mão para operacionalizar tal transição é o da transferência internacional de tecnologia. Por meio da assimilação de tecnologia estrangeira, países buscam elevar o perfil de sua economia e, desse modo, acelerar o processo de desenvolvimento. Apesar da aparente simplicidade conceitual, trata-se de um fenômeno complexo, que remonta a práticas antigas, que se manifesta de diversas formas e está sujeito a interpretações de matizes variados. Tamanho escopo prático-teórico tem dado margem a confrontações no plano internacional, sobretudo no que concerne aos objetivos, muitas vezes conflitantes, entre os centros de poder tecnológico, os atores de meia estatura que não querem ficar atrás e as periferias que perseguem estratégias de curto prazo para reduzir brechas de desenvolvimento. Para que haja maior clareza sobre a natureza de tais disputas e sua influência sobre as relações globais de poder, cumpre, pois, explorar mais detidamente os antecedentes desse processo, mapear o conjunto de estratégias e práticas associadas e identificar, por fim, caminhos que poderiam conduzir a eventuais convergências de objetivos.

ANTECEDENTES DA TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIAS

A difusão espacial de técnicas e conhecimentos é um fenômeno tão antigo quanto a própria espécie humana. Registros arqueológicos do Paleolítico Inferior (de cerca de três milhões de anos) apontam que as correntes migratórias dos *Australopithecus*, ancestrais próximos do gênero *Homo*, coincidem, em grande medida, com a distribuição espacial, no continente africano, de registros da indústria lítica Olduvaiense, a primeira e mais rudimentar técnica de talhação de seixos (pedra lascada). Etapas posteriores da pré-história também apontam para um paralelismo entre a distribuição espacial de grupos humanos e a disseminação de conhecimentos tecnológicos, como foi, por exemplo, o movimento migratório do *Homo egaster* da África para a Eurásia, que teria gerado o espraiamento da tradição Acheulense (machados de dupla simetria) entre 1,5 milhão e 200.000 anos atrás. Semelhantemente, as ferramentas e artes do Paleolítico Médio (técnica Levallois, entre 250.000 e 40.000 anos atrás) e Superior (produção de lâminas, arte parietal, escultura em marfim; em período entre 50.000 e 10.000 anos atrás) difundiram-se de maneira consistente com as primeiras ondas migratórias intercontinentais.

A primeira revolução agrícola (ou Revolução Neolítica, a partir de 10.000 a.C.) foi um marco de transição para uma nova lógica de disseminação tecnológica. Muito embora as primeiras técnicas associadas ao cultivo de plantas e cereais e à domesticação de animais tenham sido transmitidas, a exemplo das artes pré-históricas, por meio de movimentos migratórios, a fixação territorial engendrada por esse conjunto de práticas forneceu a base para um processo de dispersão pautado no intercâmbio. O comércio de longa distância posto em prática pelos povos do Crescente Fértil – que engloba as regiões da Mesopotâmia, do Levante e da Anatólia – levou preciosos conhecimentos sobre joalheria, cerâmica, produção têxtil e, já na Idade do Bronze (3.300 a 700 a.C.), sobre a metalurgia, a rincões tão distantes quanto as ilhas dos povos bretões e o vale do rio Indus no atual Paquistão. Em paralelo, expedições egípcias desde o 4º milênio a.C. foram responsáveis pela difusão da navegação pelo Mediterrâneo, indústria que foi assimilada e aprimorada por civilizações comerciantes como a Fenícia e a Cretense. Fenômeno semelhante, e supostamente independente, teria ocorrido no atual mar da China Meridional a partir de 3.000 a.C., quando os povos austronésios, por meio de uma crescente rede de comércio, teriam

disseminado a técnica de embarcações a vela pelo sudeste Asiático, sul da Índia e ilhas do Pacífico.

Com a emergência dos impérios – que tiveram, como protótipos, o Antigo Império Egípcio (2.686 a 2.182 a.C.) e o Acádio na Mesopotâmia (2.334 a 2.154 a.C.) – a difusão de saberes e técnicas também passou a operar segundo a lógica da conquista territorial e da subjugação a centros de poder. As antigas colônias fenícias e gregas ao longo da costa do Mediterrâneo, estabelecidas a partir de 1.000 a.C., cumpriam o propósito principal de introduzir produtos como cerâmicas, vinhos e azeite em mercados estrangeiros, processo que era acompanhado da construção de templos e edificações administrativas com características arquitetônicas idênticas às da metrópole. Não raro, aprendizes de povos subjugados eram os responsáveis pela replicação das técnicas transmitidas pelos mestres da potência colonizadora. Cabe notar, contudo, que tais empreendimentos de introdução de artefatos e técnicas externas sempre produziram, em maior ou menor grau, efeitos não previstos de natureza semelhante e de direção contrária, como é o caso da assimilação, por artesãos gregos, da escultura do marfim ou certas técnicas de corte de pedras para joias oriundas de suas colônias no Mediterrâneo (FINLEY, 1989).

A proliferação de rotas comerciais na Europa, no norte da África e na Ásia, e entre os três continentes, em paralelo ao surgimento e ao declínio cíclicos de grandes impérios, deu a tônica aos processos de difusão tecnológica ao longo da Idade Média. A expedição do mercador veneziano Marco Polo à China no final do século XIII, de que teria, supostamente, trazido invenções como a pólvora, talvez seja o exemplo mais conhecido e idealizado dessa época. Mais fecunda, contudo, foi a Idade de Ouro islâmica, que, entre os séculos VIII e XIV d.C., criou inúmeros fluxos de conhecimentos, práticas e tecnologias. Dos atuais Afeganistão e Paquistão, a leste, às costas atlânticas portuguesa e marroquina, a oeste, os sucessivos califados propiciaram as condições, não apenas, para a transmissão de conhecimentos científicos e filosóficos, mas também para a difusão de técnicas próprias, como medidores astronômicos, instrumentos cirúrgicos e novos métodos agrícolas, entre muitos outros. Os astrolábios universais que chegaram à península Ibérica durante a dominação umíada constituíram elemento tecnológico importante para o empreendimento náutico das coroas portuguesa e espanhola durante os séculos XV e XVI.

Com a emergência do capitalismo industrial europeu a partir do século XVIII, os processos de desenvolvimento e de distribuição tecnológica passaram a adquirir uma preponderância que jamais tiveram. O princípio de eficiência produtiva, combinado com a concorrência internacional por fontes de matéria prima e de mão de obra, desenhou uma lógica de dominação política e econômica em que a capacidade tecnológica passou a ser determinante. O pioneirismo na Primeira Revolução Industrial garantiu à Coroa britânica, sobretudo durante a Era Vitoriana, o estabelecimento de um império de dimensão planetária, apoiado na ubiquidade da estrada de ferro, da propulsão a vapor e da comunicação por telégrafo (HOBBSAWN, 2010). Tal paradigma de desenvolvimento econômico, calcado na construção de um avançado parque industrial-tecnológico e na conquista de mercados consumidores, passou a ser abraçado por outras nações europeias e pelos Estados Unidos ao longo do século XIX e definiu as bases para o fenômeno do capitalismo global do século XX. Nessa nova ordem, a difusão de tecnologias – que, até então, parecia constituir um fenômeno orgânico e colateral às migrações humanas, ao comércio inter-regional e ao domínio territorial – passa a ser estrategicamente dirigido.

DIFUSÃO TECNOLÓGICA, TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA E TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE TECNOLOGIA

A literatura especializada, em particular a de matriz econômica, costuma classificar como “difusão tecnológica” todo e qualquer processo de adoção agregada de tecnologias externas por receptores individuais, que culmina em uma mudança qualitativa geral de capacidades produtivas (COMIN; FERRER, 2013). Trata-se de uma designação suficientemente ampla para abarcar fenômenos temporalmente distantes, como a dispersão espacial da técnica de talhar seixos durante o Paleolítico Inferior e a desconcentração territorial da cadeia produtiva de aparelhos celulares, a partir da primeira década do século XXI (COMIN; HOBIJN, 2010). O conceito permite, também, abarcar processos de alcance tão distintos como a concessão de licença para que o conhecimento produzido em uma universidade seja utilizado pela indústria ou a instalação de centros de P&D de uma empresa em uma nação estrangeira.

A influência global do capitalismo a partir da Primeira Revolução Industrial fez surgir, contudo, uma modalidade específica de difusão

tecnológica, de natureza estratégica e pautada no cálculo econômico. Esse novo modelo, ao qual podemos atribuir o nome de “transferência de tecnologia” ou “transferência tecnológica”, aprofundou-se ao longo do tempo, em particular após a Segunda Guerra Mundial, e diferencia-se de processos anteriores pela intencionalidade. Ao contrário do caráter espontâneo, por exemplo, da introdução da pólvora na Europa pré-renascentista, a transferência tecnológica constitui um processo previamente idealizado e planejado, que envolve um acordo, tácito ou formal, entre a parte doadora e a receptora.

A decisão da metrópole portuguesa de ampliar a produção de açúcar em seu território na América a partir do século XVI, aproveitando-se, para tanto, da experiência adquirida com a produção da especiaria nas ilhas dos Açores, é um exemplo precoce de transferência intencional de capacidade que transformou a incipiente economia do Brasil colonial. O mesmo não se pode dizer, contudo, da produção da cachaça, que, como produto secundário do empreendimento açucareiro e de aplicação restrita à culinária e à medicina privada, disseminou-se de modo orgânico pelo território nacional (SILVA, 2005).

Historicamente, a transferência de tecnologia consolida-se como uma atividade estratégica, tanto privada como governamental, em contexto de reação ao estabelecimento das primeiras leis sobre propriedade intelectual. O Estatuto dos Monopólios, de 1624, nos primórdios da Primeira Revolução Industrial, é considerado a primeira legislação de patentes (BRAD; LIONEL, 1999) e foi instaurado com o propósito de assegurar a inventores a exclusividade de direito sobre a aplicação de técnicas de manufatura. Nesse primeiro momento, a difusão de tecnologias era considerada um resultado indesejado, já que era associada à ameaça de apropriação indevida de conhecimentos e capacidades.

Mais tarde, já durante a internacionalização do capital industrial do século XIX, a Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial, de 1883, e a Convenção de Berna para a Proteção de Obras Literárias e Artísticas, de 1886, trouxeram à tona e buscaram equacionar a contradição entre a expansão territorial do capitalismo e a necessidade de controle sobre o uso e a adoção das tecnologias associadas (WIPO, 2014). O fortalecimento da legislação de propriedade intelectual, tanto nacional como internacionalmente, teria propiciado o arcabouço legal necessário

para a expansão internacional dos processos programados de transferência tecnológica. Essa tendência experimentou crescimento no século seguinte – apesar de afetada pelas duas grandes guerras e pela polarização da Guerra Fria – e ganhou impulso adicional, em 1967, com a criação da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), e, sobretudo, em 2000, com a entrada em vigor do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) no contexto da Rodada do Uruguai.

Movimento semelhante, embora mais tardio, de operacionalização da transferência tecnológica deu-se, também, no contexto das políticas nacionais de estímulo à pesquisa e desenvolvimento. Em decorrência dos trabalhos de Schumpeter, que alçou o conceito de inovação à condição de motor de desenvolvimento econômico, e de estudos específicos encomendados pelo governo norte-americano na década de 1960 (ROSENBERG, 1994), assistiu-se, a partir das décadas de 1970 e 1980, à profusão de “escritórios de transferência tecnológica” (*technology transfer offices*) em universidades, inicialmente nos Estados Unidos e depois na Europa Ocidental. Em meio a um crescente descontentamento com a falta de retorno de vultosos financiamentos públicos em pesquisa, tais unidades foram concebidas para estimular e facilitar o processo de conversão de conhecimentos provenientes de laboratórios científicos em patentes e licenças de valor comercial. Os escritórios funcionariam, portanto, como um elo entre a academia e a indústria, ao buscarem identificar, por um lado, projetos de pesquisa com grande potencial prático e de comercialização e, por outro, clientes que se beneficiariam economicamente do conhecimento gerado.

Como forma de diversificar e ampliar a atividade de transferência, algumas universidades atribuíram a seus escritórios a função adicional de estimular a formação de empresas que pudessem levar ao mercado as inovações concebidas nas faculdades, fenômeno que, mais tarde, ficou conhecido como processo de “incubação de *startups*” (ETZKOWITZ, 2008). No Brasil, os primeiros escritórios de transferência tecnológica surgiram no início da década de 2000 e passaram a ser obrigatórios com a promulgação da Lei de Inovação (10.973/2004), na forma de Núcleo de Inovação Tecnológica.

Essa duplicidade de fenômenos – (i) a transferência tecnológica como consequência da expansão territorial do capitalismo; (ii) e como processo de tradução de conhecimentos científicos em produtos de valor econômico –

permite, por sua vez, a introdução da distinção conceitual entre “transferência de tecnologia internacional” e “transferência tecnológica”. Em decorrência do uso teórico e prático do termo, “transferência tecnológica” consolidou-se como a designação de um processo específico, limitado ao contexto dos vínculos entre centros de pesquisa e indústria. A mera referência ao conceito remete a relações que se dão entre universidades e empresas em um âmbito regional ou, quando muito, nacional.

A “transferência internacional de tecnologia”, ao contrário, para além da dimensão internacional, bem especificada, é um conceito que carece de uma definição consolidada e, em razão disso, é empregado com nuances distintas, a depender do contexto e da posição dos interlocutores. Tais diferenças, pouco sutis, porém muitas vezes encobertas, não raro, podem resultar na sobrevalorização do papel do provedor tecnológico e na frustração de expectativas do lado receptor. Nesse sentido, a identificação de variações de acepção serve para lançar luz sobre a complexidade do termo e, eventualmente, estimular processo de consolidação conceitual.

TRANSFERÊNCIA(S) TECNOLÓGICA(S) INTERNACIONAL(IS)

Na medida em que o relacionamento entre economias nacionais se aprofundou, as modalidades de inserção de atores econômicos em nações estrangeiras diversificaram-se, tendência que foi apoiada, ainda, pela crescente facilitação de movimentação internacional de capital financeiro. O surgimento e a posterior proliferação de grandes grupos empresariais “multinacionais”, ao longo do século XX e, mais enfaticamente, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial (LIPSEY, 1989), talvez tenha sido o elemento mais emblemático do que se convencionou chamar, já na virada para o século XXI, de “globalização”. Analisada em detalhe, a crescente atuação internacional de empresas – tanto privadas como estatais – caracterizou-se pela desconcentração das cadeias de produção e, por conseguinte, pela diversificação das modalidades de investimentos ao redor do mundo.

As diferentes estratégias de internacionalização adotadas pelas concorrentes Ford e General Motors (GM), já nas primeiras décadas do século passado, serviram de modelo para outras companhias com ambição semelhante e constituem exemplo pioneiro desse processo de diversificação. Enquanto a empresa de Henry Ford optou por uma inserção pautada na abertura de novas fábricas, inicialmente no mercado europeu e, depois,

em outros continentes, a GM executou plano ambicioso de aquisição, primeiramente de montadoras na Alemanha, Reino Unido e Austrália (BORDENAVE; LUNG, 2002), que tiveram suas respectivas linhas de produção adaptadas às características tecnológicas e de processos de produção da matriz.

As primeiras etapas de ampliação territorial do capitalismo industrial estiveram associadas, portanto, a dois processos distintos que tendem, invariavelmente, a serem classificados como “transferência internacional de tecnologia”. A abertura de fábricas por companhias estrangeiras (projetos *greenfield*) compreende a introdução de novos processos produtivos, ferramentas, máquinas, métodos gerenciais e, de modo mais abstrato, culturas corporativas, que passam a fazer parte da realidade econômica do país receptor. Em muitos casos, sobretudo naqueles de setores de alta tecnologia, como o automotivo, tais empreendimentos são acompanhados de investimentos complementares que vêm a formar uma rede local de fornecedores, tanto de origem estrangeira como nacional.

Por outro lado, a aquisição de companhias locais por grupos estrangeiros (projetos *brownfield*) leva, gradualmente, à incorporação de novas linhas de produção, tecnologias inovadoras e, também, métodos de trabalho inéditos. Uma característica peculiar a essa modalidade de transferência tecnológica é sua bidirecionalidade, uma vez que a empresa adquirente não apenas traz tecnologia, mas, em muitos casos, beneficia-se daquelas já previamente adotadas pela nova filial. A empresa gaúcha Marcopolo, ao adquirir a competidora australiana Volgren em 2012, incorporou a capacidade de produzir chassis de ônibus de alumínio (CASANOVA; MIROUX, 2017). Casos de mesma natureza são mais comuns em processos de compra envolvendo companhias com portfólio complementares, condição que, gradualmente, leva ao remanejamento espacial de linhas produtivas.

Ambas modalidades de transferência tecnológica, em particular aquela operada por fusões e aquisições, expandiram-se significativamente a partir da década de 1990, quando os princípios liberalizantes do Consenso de Washington passaram a pautar as políticas econômicas de parte significativa do globo. De 1990 a 2016, o volume mundial anual de fusões e aquisições na indústria, segundo dados da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), passou de 45 bilhões para quase 400 bilhões de dólares americanos, com destaque para os setores farmacêutico (US\$ 1,4

bilhões para US\$ 106 bilhões), de processamento de alimentos (US\$ 4,2 bilhões para US\$ 121 bilhões) e máquinas e equipamentos (US\$ 1,3 bilhões para US\$ 15,3 bilhões) (UNCTAD, 2019). O crescimento foi impulsionado, principalmente, pelo ritmo da abertura da economia chinesa, que, no mesmo período, viu seu estoque de investimentos estrangeiros diretos (IED) crescer em 3,06 trilhões de dólares.

A nova realidade liberal econômica, somada ao fenômeno tecnológico da Internet e à ascensão da China e de outros países asiáticos como polos industriais e de serviços, criou as condições para um terceiro modelo de transferência, pautado na descentralização geográfica de atividades de P&D. Período crucial nessa transição, a década de 1990 deu início a um movimento ascendente de internacionalização de investimentos em P&D por parte de multinacionais, que, tradicionalmente, por razões estratégicas, preferiam manter tais atividades próximas ao centro decisório da matriz. Entre 1993 e 2002, a contribuição de filiais estrangeiras para o total de investimentos corporativos em P&D passou de 10% para 16%, alcançando quase 70 bilhões de dólares. Companhias de origem sueca, líderes em tal tendência, detinham, em 2003, 43% de suas atividades de pesquisa e desenvolvimento no estrangeiro, frente a 22% em 1995. Ainda que essa dispersão tenha ocorrido, majoritariamente, entre países desenvolvidos, a participação de filiais estrangeiras no volume total de investimentos corporativos em P&D em economias em desenvolvimento passou de 2% a 18%, entre 1996 e 2002 (UNCTAD, 2005).

Não há uma razão única por trás dessa mobilidade de investimentos. Há, em realidade, múltiplas, que se encadeiam temporalmente. O primeiro motivo, ainda predominante, foi decorrência direta de etapas anteriores de internacionalização de atividades manufatureiras: a necessidade de adaptação de produtos às exigências, normas e preferências de consumidores em mercados específicos. Esse imperativo foi reforçado com o incremento da competição internacional, pois as empresas buscaram, por meio da dispersão de atividade de P&D, reduzir o tempo de entrega de soluções customizadas a mercados locais para saírem à frente de suas competidoras (KUEMMERLE, 1997). Em meio a essa tendência, alguns países, como Brasil, África do Sul e China, beneficiaram-se de sua posição relativa nos respectivos continentes ou subcontinentes, e atraíram centros de desenvolvimento para atender vastos mercados regionais.

Uma etapa posterior de dispersão geográfica de investimentos em P&D está relacionada com a transposição das atividades mais estratégicas, antes desempenhadas exclusivamente por centros e laboratórios corporativos situados próximo à matriz de grandes empresas multinacionais. A facilitação de acesso a economias emergentes com mão de obra qualificada e de custo inferior aos de centros tradicionais, somada a uma tendência de reforço e harmonização de regras de propriedade intelectual, fez muitas corporações concluir que as oportunidades propiciadas pela desconcentração da inteligência tecnológica seriam superiores aos riscos.

A Índia, que já desde a década de 1950 preocupou-se em estabelecer instituições de ensino superior científico-tecnológico de excelência, em particular os *Indian Institutes of Technology*, consolidou-se como um grande polo de atração de multinacionais de engenharia e de alta tecnologia. Em 2000, por exemplo, a General Electric inaugurou, em Bangalore, seu maior centro de P&D fora dos Estados Unidos, que hoje emprega cerca de 5.000 engenheiros e desenvolve tecnologias globais em áreas-chave como saúde, turbinas, transportes terrestres e petróleo e gás. Outras companhias *high-tech*, como Intel (1998, Bangalore), Airbus (2007, Bangalore) e Google (2015, Hyderabad), entre dezenas de outras, também têm buscado aproveitar-se dessa mescla promissora entre talentos e baixo custo propiciada pelo mercado indiano. Fenômeno semelhante, ainda que em menor escala, observou-se no Brasil, com forte concentração no estado de São Paulo, e no Leste Europeu, sobretudo após o início da ascensão de países da região à União Europeia, em 2004.

Mais recentemente, novos modelos corporativos de inovação tecnológica têm reforçado a distribuição espacial de cadeias de pesquisa e desenvolvimento. Inspiradas na estratégia de *open innovation*, que consiste na abertura da atividade de P&D a parcerias com universidades, laboratórios e empresas nascentes de base tecnológica, as *startups* (ETZKOWITZ, 2008), multinacionais têm buscado estabelecer vínculos em diversos *hubs* científico-tecnológicos, com preferência àqueles que concentram número significativo e variado de atores. A sueca de telecomunicações Ericsson, por exemplo, coordena, a partir de seu centro de P&D em Indaiatuba, no estado de São Paulo, uma agenda de colaboração com sete universidades e três instituições científicas e tecnológicas públicas, em áreas de fronteira como inteligência artificial e *smart cities*. Companhias como Facebook e

Google, entre muitas outras, têm buscado atrair novas soluções para seus portfólios por meio da instauração, mundo afora, de programas de seleção e financiamento de *startups* com produtos promissores.

Em meio a esses diferentes processos de transferência tecnológica que foram operacionalizados – sequencial ou concomitantemente – nas últimas sete décadas, o caso chinês merece particular atenção. O país asiático, que, em um espaço de tempo relativamente curto (não mais de quatro décadas), logrou evoluir de uma economia majoritariamente agrária para uma crescentemente pautada no conhecimento, passando pelo estágio, ainda predominante, de economia industrial intensiva em mão de obra, tem conduzido uma política dirigida de desenvolvimento econômico em que a transferência internacional de tecnologia constitui peça central. As zonas econômicas especiais, estabelecidas por Deng Xiaoping a partir de 1979, instauraram um modelo em que um regime fiscal vantajoso, uma força laboral de baixo custo e o acesso a um mercado superpopuloso serviram de atrativo para investimentos industriais de empresas estrangeiras. Como contrapartida a esses benefícios, os investidores externos, com mais ênfase aqueles associados a indústrias de alta densidade tecnológica, foram submetidos à obrigatoriedade de estabelecer parcerias com companhias locais para atuarem no país.

As chamadas *joint ventures* internacionais consistem, em termos gerais, em pessoas jurídicas constituídas sob o direito de um país de destino, em que a propriedade é compartilhada entre uma companhia estrangeira e uma congênere local. A principal vantagem comumente atribuída a esse arranjo reside na complementaridade de virtudes: de um lado, a sócia estrangeira aporta tecnologias, processos produtivos e práticas gerenciais, e, de outro, a parceira local contribui com a experiência regulatória e cultural, além do acesso a canais estabelecidos de clientes. Trata-se de um mecanismo praticado em muitos países, tais como Índia, México e Turquia, sempre no contexto de políticas de liberalização de grandes mercados.

Na China, contudo, a *joint venture* internacional adquiriu contornos muito próprios, em função da magnitude e, sobretudo, da imposição de rígidas condições de transferência tecnológica. Estima-se que, apenas no ano de 2015, mais de 6.000 novas *joint ventures* internacionais tenham sido estabelecidas no país, representando mais de 27 bilhões de dólares em investimentos estrangeiros (JIANG *et al.*, 2018). Nesse contexto, empresas

estrangeiras têm sido obrigadas a transferir parte de sua propriedade intelectual sobre processos e desenhos à nova pessoa jurídica, além de estarem sujeitas à revelação de informações estratégicas durante o processo de concessão de licenças de operação e de abrir mão de direitos sobre produtos aprimorados por terceiros (BADER *et al.*, 2018). Estudos mostram que tais imposições, que muitos autores convencionaram chamar de “transferência tecnológica forçada” (*forced technology transfer*), não tiveram apenas um impacto positivo na capacitação tecnológica das contrapartes chinesas nas *joint ventures* internacionais, mas no mercado como um todo, contribuindo, na forma do fenômeno de *spill-over*, para o aprimoramento de capacidades de concorrentes (JIANG *et al.*, 2018).

A partir do ingresso da China à Organização Mundial do Comércio, em 2001, o governo vem tomando medidas de relaxamento das imposições aos investimentos estrangeiros. Em particular, tem-se eliminado a obrigatoriedade de *joint ventures* em alguns setores, com prioridade inicial aos de manufatura com mão de obra intensiva. Mais recentemente, após a eclosão da “guerra comercial” com os Estados Unidos, o governo chinês vem tomando ações mais contundentes para incrementar a atratividade do mercado local, como a redução da discricionariedade de acesso de agentes governamentais a informações corporativas sigilosas, a limitação de direitos de apropriação de tecnologias estrangeiras por empresas chinesas e o aprimoramento do sistema judiciário dedicado a casos de propriedade intelectual. No que concerne, especificamente, às *joint ventures* internacionais, um passo significativo dado por Pequim no contexto da disputa com Washington foi o anúncio, em 2018, da eliminação da obrigatoriedade de parcerias no setor automobilístico, condição que motivou, entre outras, a instalação de fábrica da montadora de veículos elétricos Tesla próximo a Xangai (JIANG *et al.*, 2019).

Outro mecanismo que viabiliza a transferência de tecnologia é a “licença tecnológica” ou “licença de propriedade intelectual” (IP *licensing*). Trata-se de um contrato por meio do qual o licenciador permite ao licenciado, sob certas condições, fazer uso, modificar ou comercializar uma patente ou um desenho proprietário. No contexto internacional, tais contratos de propriedade intelectual são usados para permitir a entrada de tecnologias em mercados nacionais sem que, para tanto, seja necessário o estabelecimento de um vínculo mais formal entre a empresa detentora e a adquirente.

No entanto, mesmo no âmbito de um IED, tem-se amparado transferências de tecnologias entre matriz e filial em contratos de tal natureza, para garantir maior transparência e reduzir riscos. Conforme indicado anteriormente, licenças de propriedade intelectual também regem a relação entre universidades e indústria, constituindo o mecanismo por meio do qual os resultados de pesquisas científicas são levados para a cadeia de P&D para, eventualmente, tornarem-se soluções de valor econômico e social. Apesar dos poucos dados estatísticos a respeito, há evidências de que empresas multinacionais, tanto em países desenvolvidos como emergentes, respondem por parte significativa da aquisição de tais direitos de propriedade intelectual e desempenham, assim, papel de vetor das tecnologias associadas.

Diante da complexificação das relações comerciais e interinstitucionais no âmbito do capitalismo global, mecanismos adicionais de transferência tecnológica desenvolveram-se, com grau variado de fluxo de conhecimento. As *contract manufacturers*, situadas tipicamente em países de mão de obra de baixo custo e beneficiadas por acordos ou zoneamento de livre comércio, especializaram-se na produção de artigos e equipamentos a partir de especificações e desenhos fornecidos por empresas clientes. Embora muitos exemplos, como as *maquiladoras* mexicanas e as *sweatshops* do Sul-Sudeste asiático, estejam relacionados a setores de baixa densidade tecnológica, empresas como Foxconn (ANDRIJASEVIC *et al.*, 2016) e Sanmina especializaram-se em aparelhos eletrônicos e tecnologias de informação e comunicação, condição que envolve a contratação de serviços de organização industrial e a incorporação de maquinário avançado. O modelo de franquia (*franchising*), que consiste na concessão de uso de marca por meio da adoção de processos produtivos e comerciais padronizados, também contribuiu para a disseminação internacional de técnicas e práticas. As citadas concessionárias automobilísticas da General Motors, que foram criadas em 1898 para desempenhar não apenas atividades de venda, mas também de serviço técnico, foram iniciativas pioneiras na área. Projetos *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT), em geral aplicados a grandes obras de infraestrutura como aeroportos, portos e rodovias, também são veículos importantes de transferência internacional, uma vez que as tecnologias trazidas, implementadas e utilizadas por empresas estrangeiras são, após o período de concessão, passadas para entidades locais.

Em trabalho de síntese pioneiro, os acadêmicos dinamarqueses Adrian e Rasmus Lema (2016) conceberam um quadro classificatório (Figura 1) dos tipos de fluxos internacionais de transferência tecnológica, que foram agrupados, no nível mais geral, em “convencionais” e “não convencionais”, e posteriormente diferenciados conforme a origem (nacional ou estrangeira) da produção, do proprietário dos meios de produção, da propriedade intelectual e do proprietário dos direitos de propriedade intelectual. Entre os convencionais, com nível crescente de interação entre os atores envolvidos, estão (i) o comércio internacional (importação e exportação) de equipamentos; (ii) IEDs de manufatura do tipo *greenfield*; (iii) *joint venture* internacionais; e (iv) acordos de licenciamento de propriedade intelectual. Já os não convencionais compreendem, também em escala progressiva de vinculação, as (v) aquisições estratégicas de unidades produtivas existentes (*brownfield*); (vi) IED em P&D no exterior; e (vii) projetos de P&D conjuntos entre empresas independentes. Tais processos contrastariam com fluxos de inovação estritamente locais, em que tanto a produção de equipamentos como o desenvolvimento de tecnologias ocorrem no limite de fronteiras nacionais e não possuem quaisquer associação com agentes externos.

TRANSFERÊNCIAS TECNOLÓGICAS EM REGIMES INTERNACIONAIS

À medida que os processos de transferência tecnológica se consolidaram como instrumento efetivo de internacionalização de atores econômicos, por um lado, e de aquisição e aprimoramento de capacidades nacionais, por outro, estes passaram a integrar a agenda de relacionamentos bilaterais entre governos e a pauta de múltiplos regimes internacionais. Em função da diversidade de manifestações, o termo “transferência internacional de tecnologia” foi, contudo, incorporado ao debate internacional sem uma pacificação prévia a respeito de seu significado, condição que abriu margem para interpretações variadas, cada qual alinhada com o posicionamento relativo dos agentes nas cadeias globais de produção e de uso de tecnologias.

FIGURA 1: QUADRO CLASSIFICATÓRIO DE FLUXOS DE TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA

<i>Interaction and recipient effort</i>		<i>Mechanism</i>	<i>Location of equipment production</i>	<i>Ownership of equipment manufacturer</i>	<i>Origin of proprietary technology</i>	<i>Ownership of proprietary technology</i>
Low	<i>Conventional</i>	1. <i>Trade</i> Import of hardware developed and produced outside the host country	External	External	External	External
		2. <i>Foreign Direct Investment (FDI)</i> Establishment by a foreign MNC of a wholly owned subsidiary in the host country	Internal	External	External	External
		3. <i>Joint venture</i> Equity association between an MNC and a local firm in which the MNC typically contributes proprietary technology	Internal	Shared	External	External
		4. <i>Licensing agreement</i> Transfer of intellectual property from a foreign firms (licensor) to a local firm (licensee)	Internal	Internal	External	External/ conferred
High	<i>Unconventional</i>	5. <i>Strategic acquisitions and alliances</i> Controlling purchase or non-equity alliance with foreign firms	Internal	Internal	External	Internalized
		6. <i>Overseas R&D</i> R&D conducted in-house by a local firm in a foreign country	Internal	Internal	External	Internal
		7. <i>Joint R&D</i> R&D conducted jointly between a local and a foreign firm.	Internal	Internal	Internal or external	Shared
	<i>Local</i>	8. <i>Local innovation</i> Local firm with own proprietary technology developed through in-house R&D and/or local technology linkages	Internal	Internal	Internal	Internal

Fonte: LEMAS; LEMAS, 2016, p. 5.

No plano bilateral, o principal mecanismo sob a rubrica de “transferência tecnológica” tem sido o de “cooperação técnica”, que, em sua forma mais tradicional, envolve a transferência de competências técnicas e gerenciais para países com baixo nível de desenvolvimento, com o intuito de aumentar capacidades nacionais gerais em áreas como agricultura, serviços de saúde, manufatura e políticas públicas. De natureza predominantemente social e humanitária, tais projetos são, via de regra, operacionalizados por agências

especializadas de países desenvolvidos – como a GIZ, na Alemanha, a USAID, nos Estados Unidos, e a JICA, no Japão – e envolvem, sobretudo, a transmissão de práticas e habilidades por meio de ações de capacitação pessoal. Apesar de ter evoluído para programas associados a investimentos em infraestrutura tecnológica – como, por exemplo, a instalação de biodigestores de resíduos orgânicos em comunidades carentes ou a montagem de pequenas usinas fotovoltaicas junto a populações em regiões desassistidas – tais atividades envolvem a incorporação de tecnologias concebidas e produzidas nos países ofertantes e a assimilação de técnicas de operação e manutenção por parte dos países recipientes.

No plano multilateral, o fenômeno de transferência internacional de tecnologia, de complexidade significativamente maior, passou a adquirir centralidade a partir da segunda metade do século XX. Mais especificamente, no contexto de um aprofundamento das reflexões e dos debates sobre o impacto do regime de propriedade intelectual sobre a economia de países subdesenvolvidos. Uma sequência de ratificações da Convenção de Paris – desencadeada, na década de 1960, pela independência de países africanos, e seguida de adesões por parte de nações asiáticas e latino-americanas – motivou preocupações acerca dos prejuízos que legislações de propriedade intelectual poderiam causar ao desenvolvimento de países não detentores de tecnologia. Estudos de natureza social-econômica como os de Edith Penrose (1951) e de Fritz Machlup (1958) alertaram para as dificuldades de acesso a conhecimentos tecnológicos que a adoção de um regime internacional de patentes poderia impor.

Marco originário do debate multilateral envolvendo o imperativo de transferência tecnológica, de um lado, e a crescente internacionalização do direito de propriedade intelectual, de outro, foi a proposta apresentada pelo governo do Brasil à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1961, de elaboração de relatório acerca do efeito das patentes sobre economias subdesenvolvidas. A iniciativa brasileira, apoiada por outros países, objetivava, em última instância, a revisão das legislações de propriedade intelectual então prevalentes em favor das demandas de desenvolvimento nas nações não industrializadas. Um dos alvos era o processo de enfraquecimento por que o requisito de trabalho (*working requirements*) da Convenção de Paris vinha passando, tendência que relaxava as obrigações dos detentores de patentes de “trabalhar” suas invenções – por meio, por exemplo, de instalação de

fábricas – nos países em que sua propriedade intelectual havia sido outorgada. Frustrando as expectativas dos requerentes, o relatório *The Role of Patents and the Transfer of Technology to Developing Countries*, produzido em 1964, limitou-se a ressaltar a necessidade de “assistência técnica”, sem endereçar as preocupações relativas à ampliação dos direitos de patentes (MENESCAL, 2005).

O estabelecimento de agências especializadas no âmbito das Nações Unidas ao longo da década de 1960 ampliou o espaço internacional e acentuou o caráter Norte-Sul do debate que então se desenhava. Uma colaboração entre o Secretariado da UNCTAD e o *bureau* permanente da OMPI resultou na elaboração, em 1975, de nova versão do relatório de 1964, em que se ressaltou o impacto específico do sistema internacional de propriedade intelectual sobre os países em desenvolvimento. Mais do que reconhecer o problema, o documento sugeriu revisão das leis de patentes e práticas administrativas nesses países, com vistas a torná-las complementar às políticas públicas de desenvolvimento nacional. Em particular, o novo relatório abordou, de modo inédito, temas como duração de concessões de patentes e prevenção de abusos de direitos, além de apontar vínculos mais claros entre a proteção de patentes, disseminação de conhecimento e acesso à tecnologia.

A relativa ampliação do escopo do último relatório – uma vitória significativa dos países em desenvolvimento – era evidência de que o tema de transferência tecnológica não podia estar limitado a discussões sobre propriedade intelectual. Esse vínculo originário, na visão das economias não industrializadas, associava os processos de internacionalização de tecnologias exclusivamente a questões de ordem comercial, deixando de lado, consequentemente, sua importância para estratégias de desenvolvimento econômico e de inclusão social.

Nesse contexto, propôs-se, no âmbito da UNCTAD, a elaboração de um “Código de Conduta Internacional sobre Transferência de Tecnologia”, que, pela primeira vez, trataria de modo exclusivo e abrangente as singularidades do assunto. O documento teria como propósito principal o estabelecimento de padrões “gerais e equitativos” que pautassem o relacionamento entre as partes em um processo de transferência tecnológica. As negociações, contudo, não levaram a um texto de consenso e refletiram, uma vez mais, o conflito entre o mundo desenvolvido e o das economias em desenvolvimento.

Ao longo de quase dez anos, entre 1976 e 1985, não foi possível superar o dissenso basilar entre uma abordagem regulatória, defendida pelas economias periféricas, e uma linha liberal, sustentada pelos países industrializados. De um lado, partia-se da premissa de que a transferência tecnológica é um processo envolvendo desiguais e que requereria, portanto, medidas para proteger a parte mais frágil de potenciais efeitos adversos. Por exemplo, a proibição de certas cláusulas em contratos de licenciamento tecnológico que coibissem o direito de empresas em países em desenvolvimento de realizar adaptações e aprimoramentos para o mercado local. De outro lado, sustentava-se que a transferência tecnológica pertence eminentemente à esfera privada e que, por conseguinte, devia-se preservar a liberdade das partes envolvidas. Por esse viés, rechaçavam-se medidas intervencionistas que limitassem a autonomia de empresas em estabelecer, por exemplo, o escopo e as condicionalidades de concessões de tecnologia para clientes no exterior.

No contexto de liberalização da economia mundial da década de 1990, a perspectiva dos países do Norte impôs-se sobre a rival e pautou a natureza das instituições que viriam a operar a nova ordem econômica. Com a ascensão e difusão das tecnologias digitais – computadores pessoais, telefonia celular e comunicação de dados – assistiu-se, como vimos, ao crescimento da importância de bens intangíveis e, consequentemente, ao gradual avanço do paradigma de “economias do conhecimento”. A negociação do TRIPS, concluída em 1994, no contexto da Rodada do Uruguai, atendeu ao imperativo de salvaguardar direitos sobre o produto de trabalho intelectual, à medida que os fluxos de comércio de informação aumentavam em quantidade e em alcance. Ao estabelecer padrões mínimos de regulação de propriedade intelectual no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o novo instrumento, atualmente ratificado por 164 Estados, harmonizou legislações nacionais e as subordinou ao regime internacional de comércio.

A dissonância Norte-Sul fez-se perceber nas avaliações relativas ao impacto do TRIPS sobre os processos de transferência internacional de tecnologia. De um lado, o viés otimista e conciliador do artigo 7 (“[...] normas de proteção dos direitos de propriedade intelectual devem contribuir [...] para a transferência e difusão de tecnologia, em benefício mútuo de produtores e usuários de conhecimento tecnológico [...]”) foi secundado por especialistas que avaliaram que a imposição de leis de alcance global

encorajaria os detentores de tecnologia a “compartilharem” seus ativos. Os acadêmicos Keith Maskus e Kamal Saggi, por exemplo, opinaram que “regimes de patente mais fortes tendem a deslocar atividades [...] das exportações para investimentos estrangeiros diretos [...]” e “[...] o aumento da força das patentes faz com que o IED dê lugar ao licenciamento e às *joint ventures*, uma vez que o risco de imitação e o oportunismo diminuam” (WIPO, 2014).

Do outro lado, uma corrente de economistas sugeriu que o TRIPS limitou as chances de “alcançamento econômico” (*economic catch-up*) dos países em desenvolvimento. Padmashree Sampath e Pedro Roffe, em estudo elaborado para o Centro Internacional de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, sustentaram que o acordo levou a proteção de propriedade intelectual a novas áreas como *softwares* e certas formas de vida e, desse modo, reduziu ainda mais o espaço para processos de inovação incremental e mecanismos de engenharia reversa (*reverse engineering*) (ROFFE; SAMPATH, 2012). Além disso, apontaram que o instrumento foi responsável pela emergência de uma cultura de litígio entre empresas, condição que, em função dos altos custos envolvidos com a contratação de serviços causídicos, tem prejudicado, sobretudo, atores em economias menos avançadas.

Nesse confronto de opiniões, é importante ressaltar que o impacto do direito de propriedade intelectual sobre o processo de transferência tecnológica pode variar conforme a natureza do setor. Estudos (BILIR, 2014) apontam, por exemplo, que produtos com ciclo de vida curtos são mais imunes ao risco de imitação, razão pela qual as respectivas indústrias tendem a ser menos preocupadas com patentes e menos aversas a IED. Nesse sentido, decisões de transferência tecnológica em segmentos como o de produtos de linha branca são menos influenciadas pelo recrudescimento de leis de propriedade intelectual do que em setores como o farmacêutico, em que o tempo de vida tipicamente longo dos medicamentos aumenta a possibilidade de cópia. Como, tipicamente, os produtos de vida útil superior são aqueles de maior adensamento científico-tecnológico, haja vista as longas fases de pesquisa e desenvolvimento para a sua concepção, é plausível concluir que normas de propriedade intelectual tendem a impactar os processos que envolvem a transferência de tecnologias mais avançadas. A indústria de genéricos da Índia – que ascendeu na década de 1970, se consolidou como principal supridora mundial nos anos 1990 e foi negativamente afetada após a adesão do país ao

TRIPS – é um caso emblemático de que legislações de propriedade intelectual mais flexíveis podem ensejar processos de transferência de conhecimentos de aplicação industrial e as mais rígidas podem desencorajá-los. A conclusão (NICHOLSON, 2007), por outro lado, de que dispositivos mais rígidos, em especial aqueles introduzidos pelo TRIPS, teriam encorajado indústrias de alta tecnologia a substituírem estratégias de IED por licenciamento tecnológico em mercados estrangeiros é outra manifestação dessa relação especial entre propriedade intelectual e transferência tecnológica em setores de fronteira.

Apesar das interpretações conflitantes a respeito da repercussão do TRIPS, há um consenso tácito de que o acordo busca, ao menos idealmente, refletir uma “grande barganha” entre interesses das nações supridoras e as tomadoras de tecnologia. Para além do espírito geral de convergência antecipado pelo artigo 7, a adoção de obrigações mais rígidas de propriedade intelectual seria compensada, por exemplo, pelo reconhecimento da inferioridade da base tecnológica de países de menor desenvolvimento relativo e pela consequente necessidade de implementação, por países desenvolvidos, de incentivos que estimulem a transferência de tecnologia.

No entanto, com a proliferação de acordos preferenciais de comércio – de alcance bilateral, regional ou inter-regional – observada a partir da década de 2000, tais intenções foram suprimidas quase por completo, condição que representou um amplo predomínio, conjugado com um reforço legal, dos dispositivos de propriedade intelectual. As críticas a esses instrumentos, via de regra, referem-se ao fato de não apenas terem avançado significativamente sobre a base mínima legal estabelecida pelo TRIPS, mas também de terem evitado previsões de períodos de ajuste e o respeito a políticas públicas nacionais de desenvolvimento econômico (ROFFE; SAMPATH, 2012).

Em meio à tendência de redução do espaço conferido à transferência tecnológica nos foros internacionais sobre comércio, assistiu-se, gradualmente, a uma crescente presença do assunto em regimes temáticos específicos, notoriamente na área ambiental. Com inspiração no princípio nove da Declaração do Rio, que trata da “[...] capacitação endógena para desenvolvimento sustentável [...] mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias”, acordos subsequentes assumiram que a superação de desafios globais relativos a questões ambientais só seria efetiva por meio de um processo de espraio

de capacidades científico-tecnológicas que apoiariam a transformação global de práticas e de processos produtivos.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, outro documento da Rio 92, dispõe que os objetivos de conservação, utilização sustentável e de repartição justa e equitativa devem ser alcançados “mediante [...] o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante o financiamento adequado”. O documento alude, especificamente, ao imperativo de facilitar tanto o acesso como a transferência de tecnologias a países em desenvolvimento detentores de recursos genéticos. Além disso, refere-se à necessidade de garantir que direitos de propriedade intelectual não se oponham aos objetivos do próprio instrumento. Nota-se, aqui, um claro distanciamento em relação a uma interpretação estritamente técnico-legalista dos direitos de propriedade intelectual, tendência que tem sido confirmada, ainda que com resultados pouco notórios, nas estratégias de implementação dos dispositivos de transferência tecnológica da Convenção (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2019).

Nenhum outro regime, contudo, experimentou um avanço tão contundente em relação ao refinamento conceitual e ao desenvolvimento de instrumentos de transferência tecnológica como o de mudança do clima, apesar da escassez de resultados concretos satisfatórios até o momento. A base econômica real que alçou o tema à condição de prioridade está relacionada à concentração, nos países ricos, do conhecimento e da capacidade de desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, voltadas aos objetivos de mitigação e adaptação de mudança do clima. Segundo banco de informações da OCDE, cerca de 84% das patentes de tecnologias ambientais registradas entre 1990 e 2014 são oriundas dos Estados Unidos, Coreia do Sul, Japão e Europa Ocidental, sobretudo Alemanha, França e Reino Unido (JAIN *et al.*, 2019). No mesmo período, a China foi responsável por cerca de metade dos registros de países em desenvolvimento, com 7% do total mundial. Diante desse fato, tornou-se inquestionável a constatação de que mecanismos de transferências tecnológica seriam imprescindíveis para alcançar, com a urgência necessária, os objetivos globais de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Tendo como ponto de partida o artigo 4.5 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que refere à obrigação de países

desenvolvidos de “[...] adotar todas as medidas possíveis para promover, facilitar e financiar as transferências de tecnologias [...]” e de “[...] apoiar o desenvolvimento e a melhoria das capacidades e de tecnologias endógenas das Partes países em desenvolvimento”, elaborou-se, ao longo dos anos, um arcabouço instrumental que culminou no estabelecimento do Mecanismo de Tecnologia (*Technology Mechanism* (TM)) em 2010, na 16ª Conferência das Partes (Cancún). Estruturalmente, o TM é composto por um braço político, o Comitê Executivo Tecnológico (TEC, na sigla em inglês), responsável pela elaboração de análises e recomendações sobre estratégias e políticas de transferência de tecnologias; e por um braço operacional, o Centro e Rede de Tecnologia do Clima (CTCN), incumbido de atender solicitações individuais de países voltadas à identificação de necessidades tecnológicas e de mobilizar diferentes atores setoriais para estimular a transferência de tecnologias e capacidades.

De um ponto de vista estritamente conceitual, o principal avanço que acompanhou a introdução do TM foi a ideia de “ciclo tecnológico” ou “ciclo de tecnologia”. Consiste no reconhecimento de que tecnologias passam por etapas consecutivas de maturação, partindo do estágio de i) pesquisa e desenvolvimento e seguindo pelos de ii) demonstração, iii) implementação (*deployment*) e iv) difusão, culminando no de v) transferência¹. A subdivisão do ciclo de vida tecnológico em estágios reconheceu, de modo pioneiro, o caráter multifacetado do processo de internacionalização de tecnologias e abriu, conseqüentemente, a possibilidade de que iniciativas de cooperação, tanto bilaterais como multilaterais, fossem dirigidos conforme as prioridades específicas dos países envolvidos. Com a introdução desse novo arcabouço conceitual, quebrou-se a homogeneidade artificial que ensejava o uso indiscriminado do termo “transferência internacional de tecnologia” e reunia, sob o mesmo conceito, atividades tão díspares como as de comercialização de tecnologias e de transferência de conhecimento. Com base nessa distinção, os termos de negociação internacionais evoluíram a um patamar de maior especialização, fato que se encontra refletido no artigo 10 do Acordo de Paris, em que se exorta a facilitação “de acesso a tecnologia, em

1 “Transferência” é, neste contexto, tomada em um sentido restrito, como a etapa culminante de um processo em que tecnologias desenvolvidas, testadas e difundidas no mercado de origem estariam aptas para serem “transferidas” a outras regiões.

particular nos estágios iniciais do ciclo tecnológico, para países-membros em desenvolvimento membros”.

Apesar do avanço conceitual e do arranjo institucional bem ordenado, o TM esteve muito aquém dos resultados esperados, conforme revelou relatório de revisão independente divulgado em agosto de 2017 (CTCN, 2017). Com fluxo de recursos instável – decorrentes, sobretudo, da natureza *ad hoc* das solicitações dos países – as assistências do CTCN haviam resultado, ao final de 2016, em apenas sete planos tecnológicos nacionais, contra 50 pretendidos até 2017; e em somente nove projetos de transferência tecnológica, dos cem programados. Em função desse panorama, os principais esforços atuais residem no fortalecimento de vínculos com mecanismos financeiros que venham garantir maior alcance e previsibilidade à atuação do TM.

Para além das negociações no âmbito da Convenção-Quadro, outros processos internacionais relacionados, em maior ou menor grau, ao conjunto de regimes sobre meio ambiente, têm enfatizado a importância de mecanismos de transferência tecnológica. No âmbito da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015, as metas voltadas a “tecnologia” tratam do compartilhamento de conhecimentos e de cooperação internacional (17.6), de processos de difusão de tecnologias para países em desenvolvimento (17.7) e da operacionalização de mecanismo de capacitação em CT&I para países de menor desenvolvimento relativo (17.8). Uma das principais contribuições do documento foi a definição de indicadores para o acompanhamento das metas, mandato que, no caso específico de processos de transferência tecnológica, viu-se refletido nas variáveis “número de acordos e programas de cooperação científica e/ou tecnológica entre países, por tipo de cooperação” (17.6.1) e “montante total do financiamento aprovado para os países em desenvolvimento promoverem o desenvolvimento, transferência, disseminação e difusão de tecnologias ambientalmente corretas” (17.7.1). Nota-se, aqui, uma preocupação não apenas com aspectos políticos-formais, mas também com a efetiva tradução dos esforços de transferência em mobilização de capital.

A exemplo do regime de mudança do clima, a Agenda 2030 também buscou estabelecer um arranjo institucional para a promoção de transferência tecnológica. De propósito menos ambicioso que o TM, o Mecanismo de Facilitação Tecnológica (TFM) foi criado para cumprir papel de mediador de intercâmbios de informações, boas práticas e políticas públicas sobre

conhecimentos e tecnologias que podem ser úteis para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Uma das principais iniciativas do TFM é a elaboração de “mapas do caminho” (*roadmaps*) para países específicos, com o apoio de agências especializadas das Nações Unidas, como a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), a UNCTAD e a OMPI. Contrariamente ao TM, o mecanismo da Agenda 2030 não possui mandato para operacionalizar projetos concretos de transferência tecnológica, estando restrito à função de aconselhador e de repositório de informações.

Um exemplo de organismo com mandato prático de transferência tecnológica é a Aliança Solar Internacional (ISA), estabelecida como órgão internacional em dezembro de 2017, sob a iniciativa dos governos da França e da Índia. Por meio de programas temáticos, a ISA atua como agregador de demandas de tecnologias de base solar para a implementação em países em desenvolvimento. Uma das principais iniciativas da entidade é o projeto de bombas d’água com painéis fotovoltaicos, voltada a atender pequenos agricultores em áreas remotas ou de infraestrutura de eletricidade deficiente. Outras ações da ISA compreendem agregação de demanda para painéis de telhado (*rooftop solar*), minirredes solares (*solar mini-grids*) e mobilidade elétrica e armazenamento (*e-mobility & storage*) (ISA, 2019). Tais processos de transferência tecnológica, de natureza marcadamente comercial, são acompanhados de ações de cooperação técnica, voltadas ao treinamento de populações locais para a instalação e manutenção das tecnologias recebidas. Nota-se que, apesar do viés operacional, os processos capitaneados pela ISA não envolvem, propriamente, a transferência de conhecimento em P&D ou mesmo de capacidade produtiva, estando restrita a modalidades menos intensas de transferência tecnológica.

Para além da área ambiental, regimes internacionais como os de saúde e de governança da Internet, entre outros, também incorporaram em sua agenda mecanismos que envolvem, em menor ou maior grau, processos de transferência de conhecimentos e tecnologias entre países. Sem a complexidade conceitual e a polarização política do regime de mudança do clima, o tema tem sido assimilado em tais foros por meio de modalidades que se assemelham às iniciativas bilaterais e trilaterais de cooperação técnica, quer dizer, com escopo limitado a atividades de baixa complexidade tecnológica relativa. Uma notável exceção a essa condição é a Estratégia e Plano de Ação Global

sobre Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual da Organização Mundial da Saúde, que, por meio de mecanismos como cesta de patentes (*patent pools*) e obrigatoriedade de investimentos de P&D em países em desenvolvimento, busca levar atividades de pesquisa em novos medicamentos a regiões com maiores problemas de saúde pública.

CONCLUSÃO

A propósito de síntese, pode-se afirmar que o processo de transferência tecnológica internacional é pouco trivial. Com antecedente nas grandes migrações populacionais da pré-história, nos movimentos de expansão territorial de impérios e na abertura de rotas comerciais intercontinentais, surgiu como instrumento estratégico de espraiamento do capitalismo industrial e, em tempos mais recentes, de internacionalização dos atores da “economia do conhecimento”. Atualmente, a palavra-chave “transferência internacional de tecnologia” comporta múltiplos mecanismos que variam consoante a profundidade do vínculo entre as partes envolvidas e, sobretudo, o perfil e a quantidade de técnicas, capacidades e conhecimentos compartilhados.

A emergência desse fenômeno, e sua consequente institucionalização, teve reflexo sobre as relações entre Estados, em um primeiro momento, como esforço de harmonização global de legislações voltadas à garantia dos direitos dos detentores de tecnologias, e, posteriormente, de forma cumulativa e antagônica, como instrumento de redução de brechas de estágio de desenvolvimento econômico e social entre os países. Os debates e as negociações multilaterais no contexto do regime de propriedade intelectual, por um lado, e acerca dos mecanismos de mitigação e adaptação para o combate à mudança do clima, por outro, são exemplos atuais de *loci* em que os dois propósitos, não raro, têm entrado em choque.

A harmonização desses objetivos passa, necessariamente, pelo refinamento conceitual e pelo detalhamento do processo de transferência internacional de tecnologia. Os trabalhos de enumeração e classificação de diferentes modalidades (comercialização de máquinas e equipamentos, investimentos em plantas de manufatura e as parcerias transfronteiriças de P&D, etc.) realizados até o momento, bem como os de explicitação dos passos do ciclo tecnológico (P&D, demonstração, implementação, difusão e transferência), têm contribuído, de modo significativo, para a evolução do debate.

Cumpre, no entanto, ainda lograr que tais avanços tenham acolhida nos mais diversos foros internacionais e possam encaminhar, de maneira mais eficiente, as discussões que visam conciliar os interesses de nações desenvolvidas com os objetivos de desenvolvimento dos países emergentes e menos desenvolvidos. A narrativa abstrata (“[...] *efforts to promote voluntary knowledge diffusion and technology transfer on mutually agreed terms and conditions* [...]”) e excessivamente atrelada a imperativos comerciais (“[...] *importance of more open trade and investment regimes to facilitate innovation including through IPR protection* [...]”) conferida à transferência tecnológica no âmbito do Plano de Ação de Inovação do G20 (2016) denota que ainda há um caminho significativo a ser percorrido nesse sentido.

Para além da necessidade de maior clareza conceitual, é importante que o processo de transferência tecnológica internacional seja mensurável e, portanto, passível de avaliação quantitativa. Para tanto, caberia estimular a concepção de conjunto articulado de indicadores que associe a intensidade do fenômeno (por exemplo, número de *joint ventures* internacionais, volume de comércio de maquinário de alta tecnologia, quantidade de contratos de licenciamento tecnológico, etc.) aos seus reflexos nas economias de origem e de destino (por exemplo, tamanho de mercado em um nicho industrial de alta tecnologia, número de empresas de base tecnológica criadas e fechadas, oferta de emprego para engenheiros e pesquisadores, parcerias entre filiais de multinacionais e universidades locais, etc.). Tais dados, analisados sob uma perspectiva histórica, facultariam uma avaliação qualitativa dos mecanismos de transferência empregados, subsidiando processos de aprimoramento de escopo de acordos e projetos internacionais e estimulando países receptores a incrementarem sua capacidade de absorção de tecnologias estrangeiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books, 2013.

ANDRIJASEVIC, R. *et al. Foxconn Beyond China: Capital-labour Relations as Co-determinants of Internationalization. China at Work. A Labour Process Perspective on the Transformation of Work and Employment in China*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

ARTHUR, W. B. *The Nature of Technology*. New York: Penguin Books, 2009.

BADER, M. *et al.* “Forced Technology Transfer” Policies: Workings in China and Strategic Implications. *Technological Forecasting & Social Change*, Amsterdam, v. 134, p. 150-168, 2018.

BILIR, K. Patent Laws, Product Life-Cycle Lengths, and Multinational Activity. *American Economic Review*, Washington D.C., v. 104, n. 7, p. 1979-2013, 2014.

BORDENAVE, G.; LUNG, Y. *The Twin Internationalization Strategies of US Automakers: GM and Ford*. Globalization or Regionalization of the American and Asian Car Industry? Londres: Palgrave Macmillan, 2003.

BRAD, S.; LIONEL, B. *The Making of Modern Intellectual Property Law*. Cambridge: University Press, 1999.

CAMBIANO, G. *Platone e le tecniche*. Laterza: Biblioteca Universale Laterza, 1991.

CASANOVA, L.; MIROUX, A. *Emerging Markets Multinationals Report 2017*. Ithaca: Cornell S.C. Johnson College of Business, 2017.

CHIARINI, T.; SILVA, A. L. G. Os principais canais de transferência internacional de tecnologia em diferentes paradigmas tecnológicos: implicações para a superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, v. 26, n. 3, p. 691-719, dez. 2017.

COMIN, D.; FERRER, M. M. *Technology Diffusion: Measurement, Causes and Consequences*. NBER Working Paper 19052, 2013.

COMIN, D.; HOBIJN, B. An Exploration of Technology Diffusion. *American Economic Review*, v. 100, n. 5, p. 2031-2059, dez. 2010.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Technology Transfer*. Disponível em: <<https://www.cbd.int/tech-transfer/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

CTCN. *Report on the independent review of the effective implementation of the Climate Technology Centre and Network*. Bonn, 2017. Disponível em:

<<https://www.ctc-n.org/resources/report-independent-ctcn-review-2017>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

DUTTA, S.; LANVIN, B.; WUNSCH-VINCENT, S. (Org.). *The Global Innovation Index 2019*. Ithaca, Fontainebleu, Genebra: Cornell University, INSEAD, WIPO, 2019.

ETZKOWITZ, H. *The Triple Helix*. Nova York: Routledge, 2008.

FINLEY, M. I. *Economia e sociedade na Grécia Antiga*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

G20. *G20 Innovation Action Plan*. Hangzhou, 5 set. 2016. Disponível em: <<http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/P020160908738212480690.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

HASKEL, J.; WESTLAKE, S. *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

HEIDEGGER, M. *Die Technik und die Kehre*. Stuttgart: Klett-Cotta, 2002.

HOBBSBAWN, E. *A era do capital*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

ISA. *Programmes*. Disponível em: <<http://isolaralliance.org/Programmes.aspx>>. Acesso em: 2 dez. 2019.

ITU. *Measuring the Information Society Report 2018*. Genebra: United Nations, 2018. Disponível em: <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/misr2018.aspx>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

JAIN, S. *et al. Climate Change & Technology Transfer – Barriers, Technologies and Mechanisms*. Indian Council for Research on International Economic Relations, Nova Delhi, Working Paper 382, 2019.

JIANG, K. *et al. China's Joint Venture Policy and the International Transfer of Technology*. *VoxChina*, 6 fev. 2019. Disponível em: <<http://vochina.org/show-3-115.html>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

JIANG, K. *et al.* *International Joint Ventures and Internal Vs. External Technology Transfer: Evidence from China*. NBER Working Paper Series, Cambridge, Paper 24455, 2018.

KUEMMERLE, W. Building Effective R&D Capabilities Abroad. *Harvard Business Review*, mar. /abr. 1997. Disponível em: <<https://hbr.org/1997/03/building-effective-rd-capabilities-abroad>>. Acesso em: 22 out. 2019.

LEMA, A.; LEMA, R. Low-carbon Innovation and Technology Transfer in Latecomer Countries: Insights from Solar PV in the Clean Development Mechanisms. *Technological Forecasting and Social Change*, Amsterdam, v. 104, p. 223-236, 2016.

LIPSEY, R.G. *An Introduction to Positive Economics*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1989.

MACHLUP, F. *An Economic Review of the Patent System*. Washington D.C.: US Government Printing Office, 1958.

MENESCAL, A. Changing WIPO'S Ways? The 2004 Development Agenda in Historical Perspective. *The Journal of World Intellectual Property*, Genebra, v. 8, n. 6, p. 761-796, 2005.

NICHOLSON, M. W. The Impact of Industry Characteristics and IPR Policy on Foreign Direct Investment. *Review of World Economics*, v. 143, n. 1, p. 27-54, abr. 2007.

OECD. *The Frascati Manual*. Paris, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm>>. Acesso em: 21 out. 2019.

OECD. *The Knowledge-based Economies*. Paris, 1996. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

PENROSE, E. T. *The Economics of the International Patent System*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1951.

ROFFE, P.; SAMPATH, P. G. *Unpacking the International Technology Transfer Debate*. Genebra: International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper 36, 2012.

ROMER, P. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 98, n. 5, p. 71-102, 1990.

ROMERO, D. *Marx e a técnica*. São Paulo: Editora Ação Popular, 2005.

ROSENBERG, N. *Exploring the Black Box: Technology, Economics and History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SCHUMPETER, J. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.

SHARMA, R. *The Rise and Fall of Nations*. London: Penguin Books, 2017.

SILVA, J. M. *Cachaça: o mais brasileiro dos prazeres*. São Paulo: Anhembi Morumbi, 2005.

SOLOW, R. A. Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. 1956.

STOKES, D. E. *Pasteur's Quadrant*. Washington: Brookings Institution Press, 1997.

UNCTAD. *Technology and Innovation Report 2018*. Genebra: Nações Unidas, 2018.

UNCTAD. *Unctadstat*. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

UNCTAD. *World Investment Report 2005*. Genebra: Nações Unidas, 2005.

WIPO. *International Technology Transfer: An Analysis from the Perspective of Developing Countries*. Genebra, 2014. Disponível em: <https://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=287165>. Acesso em: 15 nov. 2019.

A ÍNDIA NO SÉCULO XXI: DESAFIOS DE UMA POTÊNCIA EM ASCENSÃO

Pedro Mariano Martins Pontes*

RESUMO

Ao longo da próxima década, a Índia se tornará o país mais populoso do mundo e deverá manter uma das taxas mais altas de crescimento entre as economias do G20. No entanto, a crise no setor rural, o estresse hídrico, a ampliação da oferta energética e a reforma do sistema bancário são alguns dos importantes desafios que devem ser enfrentados pela Índia para retomar sua trajetória de aceleração do crescimento e que têm resultado em apoio crescente à agenda de reformas econômicas. A ascensão do país asiático traz diversas oportunidades para o Brasil, tanto em relação ao aprofundamento de iniciativas existentes e ampliação dos fluxos de comércio e investimento quanto à identificação de novas e promissoras áreas para a expansão da cooperação bilateral.

Palavras-chave: Índia, reformas econômicas, Brasil, comércio, investimentos, cooperação.

INTRODUÇÃO

Em *The Importance of Being Earnest*, sátira de Oscar Wilde publicada em 1895, a tutora Mrs. Primm instrui sua pupila: “*Cecily, you will read your Political Economy in my absence. The chapter on the Fall of the Rupee you may omit. It is somewhat too sensational. Even these metallic problems have their melodramatic side*”. Há certa ironia em ler essas linhas em 2020, um ano após a Índia ultrapassar a antiga metrópole e tornar-se a 5ª maior economia do mundo.

* Diplomata de carreira desde 2013, atua no setor econômico da Embaixada do Brasil em Nova Delhi desde fevereiro de 2018.

Ao término da segunda década do século XXI são muitos os sinais que indicam o retorno da Ásia à centralidade da economia mundial. Em menos de vinte anos, o continente elevou sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) mundial (medido em valor de mercado) de 26% para 38%. A Ásia já abriga 21 das trinta maiores cidades do mundo, mais da metade da população global, metade da classe média¹ e, além disso, após pouco mais de dois séculos, as economias asiáticas deverão, em 2020, voltar a superar em dimensão (*purchasing power parity* – PPP) aquelas do restante do mundo somadas (ROMEI; REED, 2019).

Com um PIB estimado em cerca de US\$ 2,5 trilhões e uma população de mais de 1,3 bilhão de habitantes, a Índia já desempenha papel fundamental na consolidação da região do *Indo-Pacífico* como a mais dinâmica em termos comerciais e das mais importantes em termos geopolíticos. O país deverá, no entanto, tornar-se ainda mais relevante do ponto de vista geoeconômico, devendo se afirmar como um dos principais eixos da economia global. Confluirão, para tanto, fatores como o bônus demográfico, com a redução na razão de dependência ao longo das próximas duas décadas, a migração de dezenas de milhões do setor rural (caracterizado na Índia por baixíssima produtividade) para as cidades e o processo de incorporação da mão de obra ao mercado formal, que hoje abarca apenas cerca de 10% dos trabalhadores indianos.

Estudo da PricewaterhouseCoopers sustenta que a economia indiana deverá superar a estadunidense (em PPP) e equiparar-se à chinesa até 2050 (HAWKSWORTH; CLARRY; AUDINO, 2017). Para James Crabtree (2018), o mundo poderia assistir a uma disputa entre três gigantes continentais, e estando o processo de ascensão da Índia ainda em estágio inicial, as mudanças em curso no país são as que teriam maior potencial transformador.

Para manter em patamar elevado o ritmo de crescimento econômico, a Índia deverá enfrentar uma série de desafios e levar a cabo reformas significativas já no curto prazo. Em especial, merecem destaque a crise no setor rural, o estresse hídrico, a crise no sistema financeiro, a ampliação e diversificação da oferta energética e o aumento do desemprego. A forma como a Índia lidará com tais desafios deverá repercutir não só sobre os fluxos

1 Definida como a camada com renda *per capita* diária entre US\$10 e US\$100, em paridade de poder de compra.

comerciais e financeiros globais, mas também sobre temas importantes da agenda internacional, como o desenvolvimento sustentável e as mudanças nas relações de trabalho.

As perspectivas para a economia indiana e os principais obstáculos a serem superados serão os temas centrais do artigo, que se dividirá em quatro partes. A primeira buscará apresentar os fundamentos da economia indiana e a extensão das reformas conduzidas nos últimos anos. A segunda parte tratará dos principais desafios que o país enfrenta para manter sua trajetória de forte crescimento econômico e de elevação da renda de sua população. A terceira apresentará alguns dos debates públicos contemporâneos que indicam como o país pretende reduzir a pobreza, superar os entraves ao crescimento e aumentar sua competitividade. A última parte discorrerá brevemente sobre algumas das oportunidades que o crescimento e as mudanças em curso na Índia representam para o Brasil.

A ECONOMIA INDIANA – TRAJETÓRIA RECENTE E FUNDAMENTOS PARA O CRESCIMENTO

A Índia tem apresentado uma das taxas mais altas de crescimento entre as principais economias do mundo e deverá aumentar sua participação nos fluxos de comércio e investimento globais. As projeções para o crescimento do país ao longo das próximas décadas baseiam-se, principalmente, no bônus demográfico, que proverá ao país um aumento de sua população economicamente ativa até 2040 (FMI, 2019), na urbanização da maior população rural do mundo e também na progressiva formalização da mão de obra (VARGHESE, 2018). Desse modo, tanto a incorporação de fatores de produção como sua melhor alocação decorrerão de tendências estruturais, o que sugere que a base para o crescimento é sustentável. A Índia deverá, porém, enfrentar uma série de desafios no curto e médio prazo e retomar a agenda de reformas para manter o crescimento econômico em patamar elevado.

Para entender a extensão e o papel da agenda de reformas econômicas, é necessário recordar alguns dos marcos da história e do pensamento econômico da Índia independente. Jawaharlal Nehru, que governou o país de 1947 até sua morte em 1963, fortemente influenciado pelas experiências do Japão e da URSS, entendia caber ao Estado a primazia em um processo de industrialização tardia (GUHA, 2008). Assim, os planos quinquenais trariam

diversas restrições ao capital privado, reservando para empresas públicas a atuação em setores como geração e transmissão de energia, transportes, maquinaria pesada, aço, carvão e defesa.

Ao ímpeto industrialista de Nehru opunha-se a visão de Gandhi de valorização do que concebia como a vida tradicional indiana, baseada nos pequenos vilarejos e ameaçada pelo materialismo do ocidente e pelos processos de urbanização e industrialização² (ROY, 2011). A autossuficiência econômica (*swadeshi*) seria a *alma* da autonomia (*swaraj*).

Em carta a Nehru de outubro de 1945, em meio ao processo que culminaria na independência do país em agosto de 1947, Gandhi afirma:

if India is to attain true freedom, and through India the world also, then sooner or later facts must be recognized that people will have to live in villages. [...]. We can only realize truth and nonviolence in the simplicity of village life (GANDHI, 1945, *apud* KAPOOR, 2019, p. 14).

A resposta de Nehru, quatro dias depois, evidencia a divergência entre ambos sobre o futuro que vislumbravam para a Índia:

The question before us is not one of truth versus untruth or non-violence versus violence [...] The whole question is how to achieve this society and what its content should be [...] A village, normally speaking, is backward intellectually and culturally and no progress can be made from a backward environment [...] I do not think it is possible for India to be really independent unless she is a technically advanced country. I am not thinking for the moment in terms of just armies but rather scientific growth. In the present context of the world, we cannot even advance culturally without a strong background of scientific research in every department (NEHRU, 1945 *apud* KAPOOR, 2019, p.14).

O antagonismo entre as visões dos dois principais líderes do movimento de independência formaria a base do pensamento econômico indiano e seria reproduzido nos principais debates sobre a condução do país. Já nos anos 50, a ênfase na industrialização acelerada seria mitigada por forte proteção à agricultura tradicional, à produção artesanal e aos pequenos

2 Uma das bandeiras adotadas pelos líderes do movimento de independência entre 1931 e 1947, no resto semelhante ao modelo que prevaleceu, trazia ao centro não a *chakra* budista, mas uma roda de tear, símbolo da autossuficiência econômica defendida por Gandhi.

produtores (KAPOOR, 2019), concessão à ala *Gandhiana* que teria profundas consequências sobre o desenvolvimento da indústria no país. O resultado, observaria Milton Friedman em visita à Índia em 1955, seriam “*large factories that used too little labour and cottage industries that used too much*” (GUHA, 2008, p. 229).

Ambas as visões, no entanto, coincidiriam quanto à necessidade de o país buscar a autossuficiência:

Self-reliance [...] became the index of development and progress. From soap to steel and cashews to cars, Indians would meet their material requirements by using Indian land, Indian labour, Indian materials, and above all Indian technology (GUHA, 2008, p. 216).

Ao longo das quatro primeiras décadas após sua independência, a economia indiana cresceu em média 3,5% ao ano, a qual foi apelidada de *hindu rate of growth*, termo que denota um resultado não muito animador e que estaria relacionado a um comportamento supostamente passivo inspirado pelo hinduísmo (RODRIK; SUBRAMANIAN, 2005).

No setor agrícola, o país reduziu a ameaça da fome após o advento da chamada *revolução verde*, que elevou a incidência tecnológica e a produtividade no setor rural. A produção de grãos aumentaria seis vezes em relação a 1947, enquanto a população cresceria quatro vezes, reduzindo a necessidade de importação de alimentos (TARADATT, 2019).

Merece destaque a importância atribuída por Nehru ao desenvolvimento tecnológico, o que se traduziria na criação de diversas escolas de engenharia e em forte estímulo à pesquisa científica e formaria as bases para que o país obtivesse logros consideráveis em áreas de alta tecnologia (KAPOOR, 2019). Nesse contexto, observa-se que, apesar do contraste entre o modelo de industrialização por substituição de importações adotado pela Índia e experiências mais bem-sucedidas no leste e sudeste da Ásia, o país conseguiu desenvolver um parque industrial diversificado e mão de obra qualificada. Como destaca Dani Rodrik:

highly protected firms in pharmaceuticals, auto parts and basic metals eventually became world-class players, and engineers employed in state-owned electronics companies formed the backbone of many of the

IT firms that sprang up in Bangalore, Índia's answer to Silicon Valley (RODRIK, 2011, p. 170).

No começo da década de 1980, teve início lento processo de liberalização da economia. O crescimento industrial, que havia sido de 6,8% entre 1950 e 1965, diminuiu para 4,3% entre 1976 e 1980, com os limites do modelo de substituição de importações se tornando mais claros (LAL, 2008). Sob o governo de Rajiv Gandhi (1984-89) houve mudanças nas políticas industriais em favor do capital privado e alguma abertura comercial.

O processo de liberalização foi acelerado a partir de 1991, quando grave crise no balanço de pagamentos levou o então primeiro-ministro Narashima Rao a solicitar o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a adotar medidas mais impactantes. Com o futuro primeiro-ministro Manmohan Singh à frente do Ministério das Finanças, o governo reduziu drasticamente as tarifas de importação de bens industriais, abriu o comércio de serviços, permitiu investimento estrangeiro em diversos setores e introduziu reformas nas áreas de tributação indireta, eletricidade e infraestrutura (BHAGWATI; PANAGARIYA, 2013).

Com relação à privatização de empresas do setor público, o governo adotou de início a prática de venda de participação minoritária, mantendo o controle da administração (AHLUWALIA, 2002). A primeira privatização com transferência do controle gerencial completo ocorreu em 1999, com a Modern Foods India Ltd., e foi seguida por empresas de outros ramos, mas o governo reteve o controle de empresas em diversos setores, como exploração de carvão e petróleo, ferrovias e distribuição de alimentos e de eletricidade.

A infraestrutura também seria afetada pelas reformas. Serviços tradicionalmente prestados por monopólios do setor público, como energia elétrica e transportes foram abertos ao investimento privado, inclusive estrangeiro (AHLUWALIA, 2002). Destaca-se, nesse contexto, o setor de telecomunicações: o número de telefones por cem indivíduos passou de três, no início de 1999, para 61, no final de 2010, crescimento que seria fundamental para o sucesso da Índia no setor de tecnologia da informação (BHAGWATI; PANAGARIYA, 2013).

O desempenho econômico da Índia após as reformas superaria o das décadas anteriores. A taxa média de crescimento no período entre 1992-1993 (abril a março, segundo o ano fiscal indiano) a 2001-2002 foi de

cerca de 6%. Embora o setor de serviços tenha sido o principal motor do crescimento, a abertura comercial desempenharia papel relevante – a relação comércio/PIB triplicaria em uma década –, tanto pelo aumento das exportações como pela incorporação de tecnologias que permitiriam maiores ganhos de produtividade. Como argumenta Lal (2008), a aceleração do crescimento a partir de meados da década de 80 deveu-se, em grande parte, a um aumento na produtividade total, ao contrário do período até então, em que o crescimento fora movido precipuamente pelo incremento dos fatores de produção.

A pobreza também diminuiu significativamente no período pós-reforma, em boa parte pelo melhor desempenho do setor rural. Como destaca Ahluwalia (2002), o setor agrícola beneficiou-se das mudanças na política comercial, já que a redução da proteção à indústria e a depreciação da taxa de câmbio mudaram os preços relativos em favor da agricultura e ajudaram as exportações agrícolas. Embora o investimento público na agricultura tenha diminuído, o efeito foi mais do que compensado pelo aumento do investimento privado, que se acelerou após as reformas.

No setor de serviços, salta aos olhos o rápido desenvolvimento nas áreas de tecnologia da informação e de desenvolvimento de *softwares*, a partir do momento em que avanços em tecnologias de comunicação permitiram que a Índia aproveitasse sua ampla oferta de mão de obra com domínio do inglês e o fuso horário favorável para se tornar o *back office* de muitas multinacionais (KAPOOR, 2019). Como destaca relatório recente do FMI:

India's success in the service sector has been especially remarkable as its share of the world's information and communication technologies service exports almost tripled in a decade, from 6.3 percent in 2000 to 17.8 percent in 2010, recording the largest increase globally for the sector. This performance was strongly associated with an emphasis on tertiary education and a low degree of regulation of the sector (FMI, 2019, p. 15).

O sucesso indiano no setor de serviços somado à dificuldade do país em desenvolver indústrias intensivas em mão de obra, configuraria o que Arvind Subramanian chama de *modelo de desenvolvimento precoce* (2018, p. 8). Em contraste com a trajetória de países como China e Coreia do Sul, que, nesse estágio de desenvolvimento, se apoiaram em suas vantagens comparativas (no caso, mão de obra barata), na Índia o crescimento baseou-se

em setor intensivo em trabalho qualificado, com uma oferta de emprego insuficiente para sua força de trabalho pouco qualificada e suas empresas mais competitivas exportando capital.

Entre 2004 e 2008, como outras economias emergentes, a Índia viveria um período de aceleração do crescimento sem precedentes em sua história, com o PIB crescendo a uma taxa média anual de 8,8% (AHMAD *et al.*, 2018). O desempenho econômico foi auxiliado pelo rápido crescimento global e pela farta liquidez disponível. A razão entre investimentos e PIB chegaria a 36%, financiado pela ampliação dos fluxos de capital e da oferta de crédito, por um robusto crescimento da indústria e pela elevação do patamar da participação indiana nas exportações globais de bens e serviços (AHMAD *et al.*, 2018).

A crise de 2008/09 e a subsequente retração do crescimento global encerraria o ciclo virtuoso de expansão da economia. Embora a Índia tenha sido, de início, menos afetada pela crise, a adoção de política monetária expansionista somada à flexibilização das normas de adequação de capital como forma de conter a desaceleração – especialmente no contexto da preparação para os Jogos da *Commonwealth*, realizados em Nova Delhi em 2010 – terminaria por inflar uma bolha de crédito que impactaria negativamente sobre o sistema financeiro local nos anos seguintes (AHMAD *et al.*, 2018). Ao mesmo tempo, a expansão fiscal resultaria em descontrole da inflação a partir de 2012, com a Índia sendo identificada em estudo do Morgan Stanley de 2013 entre os *fragile five*, junto ao Brasil, Turquia, África do Sul e Indonésia.

O fim do período de aceleração do crescimento estimulou o debate sobre a necessidade de um novo ciclo de reformas econômicas. No livro *An Uncertain Glory*, Amartya Sen e Jean Drèze (2013) sublinham que, embora o país tenha logrado manter-se como um estado democrático e mais que dobrar a expectativa de vida da população desde a independência (de 32 anos em 1951 para 66 anos em 2012), a Índia ainda tinha enorme passivo social para resgatar, tendo evoluído menos que alguns de seus vizinhos mais pobres em diversos indicadores sociais. Argumentam, nesse contexto, que seria essencial para a Índia aprimorar seu sistema educacional, o acesso à saúde e melhorar os índices de nutrição para poder emular o êxito econômico de países do leste da Ásia.

Com outras lentes, Jagdish Bagwati e Arvind Panagarya, professores da universidade de Columbia e dois dos mais destacados economistas liberais indianos, publicaram livro em 2013 em que defendiam agenda ambiciosa de reformas econômicas. Estando o desenvolvimento associado à migração de trabalhadores do campo para a indústria e para o setor de serviços e à formalização da mão de obra empregada nesses setores, seria necessário reformar o arcabouço normativo que desestimulava o crescimento das empresas indianas³. Seriam essenciais, na opinião dos autores, reformas nas leis de aquisição e arrendamento de terra, nas leis trabalhistas e nos incentivos fiscais como forma de estimular o crescimento de indústrias que pudessem absorver número crescente de indianos migrando do setor rural para o urbano. Como veremos, tais propostas seriam discutidas ainda em 2019.

Respalado por bons indicadores econômicos em sua gestão como *Chief Minister* (cargo semelhante ao de governador) no estado de Gujarat (TEPPERMAN, 2016), Narendra Modi foi eleito primeiro-ministro da Índia em 2014 com base em uma plataforma reformista e liberalizante. Seu governo adotou metas ambiciosas para o aumento da produtividade, com base em medidas que estimulassem os investimentos e promovessem a urbanização sustentável, a digitalização da economia e a ampliação da oferta de bens públicos.

Entre os programas do governo Modi voltados para a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres, merece destaque o *Pradhan Mantri Ujjwala Yojana* (PMUY), que levou gás de cozinha a 80 milhões de lares, feito de grande importância dado que o uso da lenha para cozinhar seria um dos principais fatores por trás da grande incidência de doenças respiratórias. Já o programa *Swach Bharat* (ou Índia limpa) promoveu a construção de cem milhões de sanitários, reduzindo a incidência de defecação a céu aberto e, assim, o risco de contaminação da água. Chamam atenção, ademais, programas para extensão da rede elétrica – que passou a alcançar mais de 90% das vilas indianas – e a criação de aposentadorias para o setor informal.

Com relação às reformas econômicas, a de maior impacto foi a tributária. Aprovada em 2017, criou pela primeira vez um regime tributário único para todo o país, aglutinando 17 impostos federais e estaduais em um *Goods and*

3 Estudo de 2009 sustenta que entre 40% e 60% da diferença de produtividade total dos fatores entre os EUA e a Índia deveria ser atribuído aos incentivos a pequenas e médias empresas na Índia (HSIEH; KLENOW, 2009, *apud* MAZZUCATO, 2015).

Services Tax (GST). Além de reduzir o índice de evasão fiscal e remover entraves à circulação de bens e serviços entre estados, a reforma simplificou e aumentou a base de arrecadação, aumentou a transparência por meio da digitalização da coleta e estimulou a formalização da economia. No primeiro ano após a entrada em vigor da reforma, o número de empresas registradas no sistema de coleta quase dobrou, de 6,4 milhões para 11,2 milhões (ANI, 2018).

Também merece destaque a aprovação do Código de Falência (*Insolvency and Bankruptcy Code* – IBC), importante instrumento para sanar a crise no sistema bancário indiano (tema que será abordado mais adiante). O marco normativo introduzido pelo IBC permitiu que empréstimos em situação de inadimplência fossem liquidados ou reestruturados de modo mais ágil. Como destaca o relatório *Doing Business 2020* do Banco Mundial (2019a), a Índia passou da 108ª para 52ª posição no quesito *resolving insolvency*, com o tempo médio para recuperação de ativos inadimplentes passando de quatro para 1,6 anos e um aumento na taxa de recuperação para credores securitizados de 26% para 71%.

Outra reforma se revelaria mais controversa. Em novembro de 2016, com o alegado objetivo de combater a corrupção e a lavagem de dinheiro, o governo retirou de circulação as notas de 500 (cerca de US\$ 7,90) e mil rupias (US\$ 15,80), as de maior denominação até então e que representavam 86% do papel moeda em circulação. A *desmonetização* afetaria negativamente a atividade econômica, especialmente no setor informal, altamente dependente de papel moeda. No entanto, a medida ensejou expressivo aumento no uso de meios de pagamentos digitais, auxiliando o crescimento de *FinTechs* e a abertura de contas bancárias, o que permitiria o maior uso de políticas de transferência de renda (SUBRAMANIAN, 2018).

Apesar do discurso em favor da abertura e liberalização econômica esposado pelo governo Modi, a Índia não assinou novos acordos comerciais durante seu primeiro mandato⁴. A narrativa predominante é a de que os acordos assinados com os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) (em vigor desde 2010), com o Japão e com a Coreia do Sul (ambos em vigor desde 2011) contribuíram para ampliar o déficit comercial da Índia. Embora este esteja estruturalmente associado ao fato de o país importar mais de 80% de suas necessidades de petróleo, a balança

4 O único exercício negociador concluído durante o primeiro mandato de Narendra Modi foi a expansão do acordo de preferências comerciais com o Chile.

comercial apresentaria trajetória de déficit mesmo excluída a conta petróleo (CHAKRAVARTY, 2018), resultado não compensado pelo superávit nas exportações de serviços.

Embora o setor exportador não tenha recuperado o dinamismo que apresentava antes da crise de 2008, a Índia apresentou a maior taxa de crescimento entre as economias do G20 no início de 2018, uma vez superadas as principais dificuldades decorrentes da implementação do GST e da desmonetização. Além disso, o país passaria da 143ª posição no *ranking Ease of Doing Business* em 2014 para a 63ª em 2019.

Entre o 2º trimestre de 2018 e o 2º trimestre de 2019, o crescimento econômico desaceleraria de 8% para 5%, o que estimularia o debate sobre os entraves ao crescimento e a necessidade de novo ciclo de reformas. Enquanto algumas instituições e analistas apontam para os efeitos nocivos da disputa comercial entre os EUA e a China e os sinais de desaceleração da economia internacional, diferentes estudos convergem no entendimento de que a Índia terá que lidar com uma série de desafios de grande complexidade já no curto prazo para desbloquear seu potencial econômico e melhor aproveitar seu bônus demográfico, dentre os quais a crise no setor rural, o estresse hídrico, a ampliação e a diversificação da oferta energética, a crise do sistema bancário e a reversão da tendência de aumento do desemprego.

OS PRINCIPAIS DESAFIOS

A CRISE NO SETOR RURAL

Fonte de renda para cerca de dois terços das famílias e de emprego para metade da população economicamente ativa, o setor agrícola reveste-se de particular importância para a Índia. O país é um dos principais produtores mundiais de alimentos, destacando-se na produção de, entre outros, açúcar, arroz, frutas, trigo e leguminosas. No entanto, o setor agrícola, que corresponde a cerca de 17% do PIB indiano e é caracterizado por baixa produtividade e menor incidência tecnológica (KAPOOR, 2019), tem crescido a taxas muito inferiores ao total da economia indiana. Durante os primeiros cinco anos do governo Modi (2014-2019), o PIB do setor agrícola cresceu em média 2,9% ao ano (KAPILA *et al.*, 2019), ante uma média de

7,51% da economia como um todo (MINISTRY OF STATISTICS AND PROGRAMME IMPLEMENTATION, 2019).

Um dos principais problemas é a alta fragmentação das propriedades rurais – 85% das propriedades possuem área inferior a dois hectares, mas representam 45% da área cultivada (AGRICULTURAL CENSUS INDIA, 2016) –, o que dificulta a obtenção de ganhos de escala e a incorporação de tecnologias que aumentem a produtividade. Outros fatores seriam a ausência de infraestrutura adequada para transporte da produção e a excessiva intervenção governamental na formação de preços e na comercialização da safra (KAPILA *et al.*, 2019). A isso se somam a deterioração dos solos, a vulnerabilidade em relação ao regime de chuvas e, logo, a volatilidade dos preços, crescente endividamento de agricultores e aumento nos casos de superprodução. A confluência entre a baixa inflação (ou, por vezes, deflação) no segmento de alimentos e a elevação do custo de insumos (em especial, dos derivados de petróleo) tem comprimido ainda mais a renda no setor rural, quadro que tem motivado um aumento significativo nos casos de suicídio e de protestos no campo.

A estagnação da renda dos agricultores contrasta com o grande e crescente volume de subsídios ao setor agrícola. De modo a evitar crises de fome como as que assolaram o país em 1943 e 1965 e superar limitações estruturais, tais subsídios tiveram historicamente o objetivo principal de garantir a segurança alimentar do país (KAPILA *et al.*, 2019). No entanto, relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicado em 2018 sustenta que os subsídios têm sido prejudiciais aos agricultores. Na publicação, elaborada por especialistas da organização em conjunto com acadêmicos indianos, com base na mesma metodologia empregada em estudos similares sobre outros 50 países, afirma-se que, entre 2011 e 2016, o total de subsídios agrícolas fornecidos pela Índia, em conjunto com as políticas de controle de mercado, tiveram efeito líquido negativo sobre a renda dos agricultores, funcionando, na prática, como transferência de renda para os consumidores (OECD; ICRIER, 2018). Argumenta-se, ademais, que os recursos seriam mais bem empregados em investimentos em infraestrutura e educação, o que elevaria a produtividade do setor e teria maior impacto sobre a redução da pobreza.

O governo indiano tem adotado medidas para tentar reverter o quadro de estagnação no setor rural. Ainda em 2018, Modi elevou o preço

mínimo de apoio de 29 produtos agrícolas. Como a inflação de alimentos se manteve baixa – em boa medida, pela insuficiência da estrutura de aquisição e armazenamento de alimentos para garantir a remuneração ao preço mínimo em escala nacional –, o governo anunciou, no início de 2019, o estabelecimento de mecanismo de transferência direta de renda (seis mil rupias anuais, cerca de US\$ 86) para todos os agricultores. Embora seu impacto ainda deva ser analisado, o programa reflete o crescente respaldo ao maior uso de políticas de transferência de renda, em oposição ao aumento de subsídios considerados distorcivos na agricultura.

A ESCASSEZ DE ÁGUA

A gestão de seus recursos hídricos representa outro desafio de monta para o país. A Índia possui cerca de 4% dos recursos de água doce do mundo, mas abriga 17% da população global. De acordo com um relatório do *think-tank* governamental Niti Aayog – *National Institute for the Transformation of India*, estabelecido por Modi em 2014 em substituição à antiga Comissão de Planejamento de inspiração soviética – sobre o índice de gestão de água em 2018, a Índia sofre a pior crise hídrica em sua história, com 600 milhões de pessoas enfrentando estresse hídrico entre alto e extremo (NITI AAYOG, 2018b).

O regime das monções desempenha papel fundamental na economia indiana. Com cerca de 50% da produção agrícola dependendo exclusivamente das chuvas para a irrigação, o volume, sua distribuição no território e sua regularidade temporal afetam sobremaneira a economia rural. Além disso, irregularidades pluviométricas e enchentes têm-se tornado mais frequentes, causando graves danos sociais e econômicos, e fatores como a mudança climática e a contínua extração excessiva de água subterrânea, principalmente para a agricultura, agravam a situação (NITI AAYOG, 2018b). A Índia é, logo, bastante vulnerável a alterações climáticas que impactem sobre o regime de chuvas.

A crise hídrica na Índia não está associada, porém, apenas ao impacto do crescimento populacional e ao irregular regime de chuvas. Como afirma estudo de Subramanian e Manjunatha (2014), a crise decorreria, sobretudo, da má alocação de recursos e de subsídios distorcivos, como os que estimulam o plantio de produtos que demandam muita água (como arroz e cana-de-açúcar) e o uso excessivo de fertilizantes, o que prejudica o solo. Ademais, dentro

do próprio território indiano, alguns dos estados onde o estresse hídrico é mais acentuado, como Punjab e Maharashtra, são os maiores produtores de arroz e cana-de-açúcar.

Outro problema seria o arcabouço legal que vincula os direitos à água aos direitos fundiários, permitindo que proprietários extraíam água subterrânea sem limitações. Como destaca o diretor do Niti Aayog, Amitabh Kant (2019), em artigo no Times of India, mais de 80% da água doce da Índia é usada na agricultura, sendo que, entre os cerca de 50 milhões de hectares de área irrigada, 62% usam poço artesiano. A Índia seria responsável por quase 25% do uso global de água subterrânea anualmente. Como comparação, Kant menciona que a irrigação por gotejamento e aspersão é usada em cerca de 8% da área total irrigada na Índia, contra 62%, 78%, e 77% para Brasil, Rússia e África do Sul, respectivamente. Isso decorreria, em boa medida, dos subsídios à energia fornecido pelos governos estaduais.

Ainda segundo Amitabh Kant, a Índia exportaria mais de dez trilhões de litros de água anualmente através da exportação de arroz, da qual é líder mundial. Seria necessário, assim, a adoção de padrões de plantio baseados em zoneamento agroclimático e o fim da prática de fornecer água gratuita e subsidiada, em especial para famílias de renda média e alta.

A má gestão dos recursos hídricos já prejudica a economia indiana. Segundo estudo do World Resources Institute, 14 das vinte maiores termelétricas deixaram de funcionar por falta de água entre 2013 e 2016, sendo a perda estimada em US\$ 1,4 bilhão. O mesmo estudo afirma que 70% das termelétricas enfrentarão estresse hídrico até 2030 (TIANYI; KRISHNAN; SEN, 2018).

À luz da gravidade do problema, o governo indiano anunciou, no início de 2019, a criação do Ministério para a Água (Jal Shakti), que seria responsável por um programa de conservação de água (Jal Jeevan) que prevê US\$ 50 bilhões de investimentos nos próximos anos em ações como a coleta de águas pluviais e o desenvolvimento de bacias hidrográficas. Além disso, medidas em prol da racionalização do uso dos recursos hídricos estão sendo adotadas tanto em nível nacional quanto estadual. A revisão da atual estrutura de subsídios ao setor rural, como têm defendido economistas influentes como Arvind Subramanian, Ashok Gulati e o próprio Amitabh Kant, geraria impactos positivos sobre esse cenário.

A AMPLIAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO DA OFERTA ENERGÉTICA

Estudo do Niti Aayog estima que a demanda por energia no país deverá dobrar entre 2017 e 2042 (NITI AAYOG, 2019), enquanto relatório da Agência para Informação sobre Energia dos EUA (US Energy Information Administration – US EIA) prevê que a demanda indiana deverá praticamente triplicar entre 2018 e 2050 (EIA, 2019). Segundo projeções da BloombergNEF (2019), o país será o segundo maior consumidor de energia em 2027 (é o terceiro hoje), depois da China e superando os EUA, com base nas atuais projeções de crescimento econômico. Como indica o último *Economic Survey 2018/19*, documento elaborado pelo Ministério das Finanças indiano que traça um panorama do desempenho econômico nos doze meses anteriores e que serve de base para elaboração do orçamento anual, o consumo per capita de energia na Índia é um terço da média mundial e é fortemente desequilibrado entre áreas rurais e urbanas. Para atingir um IDH de 0,8, o consumo per capita deverá crescer quatro vezes. Segundo o documento:

India cannot become an upper-middle-income country without (i) rapidly raising its share of the global energy consumption commensurate with its share of the global population, and (ii) ensuring universal access to adequate modern commercial energy at affordable prices (Economic Survey 2018/19, 2019, p. 163).

Além da pressão do crescimento econômico e demográfico sobre a oferta de energia, a Índia tem de lidar com o imperativo de tornar sua matriz energética mais limpa. Atualmente, a matriz energética da Índia é dominada pelo carvão, que corresponde a 50% do consumo de energia primária e 73% da eletricidade (EIA, 2019), e o país é hoje o 4º maior emissor mundial de gases do efeito estufa. Embora suas emissões representem um décimo das emissões *per capita* de CO² dos EUA, são as que mais crescem entre os cinco principais países emissores (GLOBAL CARBON PROJECT, 2018).

O elevado uso de combustíveis fósseis na matriz energética representa um duplo problema para o país. Por um lado, o fato da Índia importar mais de 80% de seu consumo de petróleo e cerca de 30% do carvão está na base dos persistentes déficits em sua balança comercial e aumenta sua vulnerabilidade a choques externos. Por outro, a Índia enfrenta sério problema de poluição, abrigando hoje quinze das vinte cidades com pior qualidade de ar no mundo.

Os esforços do governo indiano para aumentar a oferta energética com ênfase no uso de energias renováveis inserem-se nesse contexto. A Índia começou a implementar um dos maiores programas de transição para energia limpa do mundo, com destaque para a energia solar e, como veremos, maior uso de biocombustíveis. Como afirma o *Economic Survey 2019*: “*While the share of renewables in total generation has increased from 6 per cent in 2014-15 to 10 per cent in 2018-19, India still needs investment in renewable energy of more than US\$ 250 billion over the next decade*”. Cabe ressaltar, porém, que ainda que a geração de energia solar e eólica alcancem 50% da matriz energética em 2050, o carvão ainda representará 38% da oferta de eletricidade, e a Índia será a maior importadora mundial da *commodity* (EIA, 2019).

A ampliação da oferta energética e diversificação da matriz está associada também à solução de outros desafios. Um aspecto é o marco regulatório. Segundo estudo do Banco Mundial (2018), a Índia poderia acrescentar 4% no PIB se distorções no setor de energia fossem eliminadas. Outro problema seria o fato de a atual crise no sistema financeiro limitar a oferta de crédito, cuja ampliação é necessária para o financiamento da transição energética.

A CRISE DO SISTEMA BANCÁRIO

Segundo relatório publicado pelo FMI no início de 2019, a Índia possui, junto com a Rússia, a maior concentração de *créditos podres* em seu sistema bancário entre as economias do G20, cerca de 11% de todo o crédito contraído (NAIR, 2019). Contribuiriam para tanto a concentração da oferta de crédito nos bancos públicos – cerca de 70% –, a ausência de um marco supervisor adequado para monitorar a atuação dos bancos e a excessiva influência política sobre a concessão de grandes empréstimos (CRABTREE, 2018).

Durante o período de crescimento acelerado e, posteriormente, como forma de combater os efeitos da crise de 2008, a oferta de crédito teria se expandido com base em critérios mais flexíveis de análise de risco. Embora o então presidente do Banco Central indiano (RBI), Raghuram Rajan, tenha chamado a atenção para o problema em 2015 (SUBRAMANIAN, 2018), sua magnitude foi evidenciada apenas em 2018, com a revelação da fraude de US\$ 5 bilhões no Punjab National Bank pelo magnata do setor joalheiro Nirav Modi (sem parentesco com o primeiro-ministro). Em novembro do

mesmo ano, a falência do conglomerado financeiro IL-FS fez com que a crise afetasse também as instituições do sistema financeiro não bancário, que vinham desempenhando papel fundamental no financiamento imobiliário e na aquisição de veículos (FINANCIAL TIMES, 2019b).

Medidas anunciadas pelo governo Modi no segundo semestre de 2019 buscam conter os efeitos da crise. Além do anúncio de capitalização dos bancos, foram criados mecanismos mais rígidos de supervisão bancária e foi elaborado estudo para a fusão entre bancos públicos. Além disso, o RBI reduziu a taxa de juros de referência em 135 pontos básicos entre fevereiro e outubro de 2019. No entanto, o contexto de desaceleração da economia e as incertezas sobre os fluxos financeiros globais têm prejudicado a transmissão da política acomodatória e a ampliação da oferta de crédito.

A GERAÇÃO DE EMPREGOS E O APROVEITAMENTO DO BÔNUS DEMOGRÁFICO

Em uma economia onde o consumo corresponde a quase 60% do PIB e cerca de 70% da população reside na zona rural, é evidente que sanar a crise no setor rural e ampliar a oferta de crédito é fundamental para elevar a demanda e acelerar o crescimento econômico. No entanto, outras medidas são apontadas como necessárias para que a Índia consiga reverter a tendência de aumento do desemprego – o mais alto em quatro décadas, segundo o *think-tank* Center for the Monitoring of the Indian Economy – e melhor aproveitar o bônus demográfico.

Tratar de demografia na Índia é falar em superlativos. De acordo com a Divisão de População das Nações Unidas (DPNU), a população da Índia seria de 1.366 milhões em 2019 e deverá ultrapassar a da China até 2030, quando alcançará 1.503 milhões (ONU, 2019). A média da idade da sua população deverá ser de trinta anos, contra 40 no vizinho asiático, e a Índia continuará a crescer até 2059, quando sua população deverá alcançar a marca de 1.652 milhões. Outro estudo destaca que, em 2025, um quinto da população mundial em idade ativa será indiana; em 2030, haverá mais de 850 milhões de usuários de internet na Índia; e em 2035, as cinco maiores cidades da Índia terão economias de tamanho comparável aos países de renda média hoje (VARGHESE, 2018).

O aumento de sua população economicamente ativa deverá ser um dos alicerces do crescimento indiano ao longo da próxima década. Como

destaca Ruchir Sharma (2016), existe forte correlação entre a ampliação da população economicamente ativa e a experiência de países que observaram uma década de crescimento econômico por ao menos 6% ao ano. Segundo estudo elaborado pela Missão da União Europeia em Nova Delhi, o bônus demográfico poderá trazer crescimento do PIB de 2% adicionais ao longo das próximas duas décadas para a Índia (COMISSÃO EUROPEIA, 2018).

A criação de empregos será, porém, um grande desafio, considerando os doze milhões de pessoas estimadas para entrar no mercado de trabalho todos os anos. Segundo estudo da Universidade Azim Premji (2018) – instituição criada pelo bilionário indiano fundador da Wipro –, um crescimento de 10% do PIB tem resultado em aumento de apenas dez pontos percentuais (p.p.) na taxa de emprego, ante 30-40 p.p. nas décadas de 1970 e 80. Para acomodar as duas transformações em curso – a migração da zona rural para a urbana e a formalização da economia –, o país precisaria rever sua legislação trabalhista, de modo a estimular a contratação no setor formal, e ampliar a oferta de cursos mais direcionados a demandas do mercado de trabalho.

Tais medidas contribuiriam para elevar a competitividade da economia indiana, de modo que o país consiga atrair maior número de indústrias intensivas em mão de obra e ampliar suas exportações. Experiências bem-sucedidas de crescimento econômico estiveram associadas a um forte crescimento de indústrias como têxteis. No entanto, o setor na Índia tem visto suas exportações diminuírem ao longo de 2019, enquanto empresas que ora estão deslocando-se da China em busca de redução de custos estariam preferindo países como Vietnã e Bangladesh, que, até o momento, têm-se beneficiado mais que a Índia das atuais tensões comerciais envolvendo a China e os EUA (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2019).

A criação de empregos é ainda mais estratégica dada a aceleração da urbanização do país. Segundo o referido estudo da União Europeia (2018), 67% da população indiana ainda vive na zona rural, empregada em atividades de baixa produtividade, sendo que a taxa de urbanização deve dobrar nos próximos vinte anos. Se, por um lado, a migração de pessoas para atividades de maior produtividade é um importante motor do crescimento, no caso indiano, a criação de empregos na zona urbana para acomodar essa migração será fundamental.

A intensidade do êxodo rural está intrinsecamente associada ao atual contexto de crise no setor agrícola. A forma como se dará tal processo dependerá,

assim, não só da criação de empregos na zona urbana, mas também da capacidade de manutenção de parcela ainda expressiva da população no campo. Como indica o estudo da Azim Premji (CENTER FOR SUSTAINABLE EMPLOYMENT, 2018), a elevação da produtividade rural poderá não só elevar a renda dos agricultores, como reduzir o impulso migratório (e, logo, a precarização das condições de vida na cidade) e as pressões inflacionárias, num contexto em que alimentos representam quase 50% do principal índice de referência de inflação. Além disso, a retomada de investimentos no setor de construção desempenha papel fundamental, tendo em vista que o setor oferece empregos temporários que são muito visados por trabalhadores oriundos de zonas rurais que, com remessas às famílias, elevam a renda das regiões mais pobres do país.

A ECONOMIA INDIANA – DEBATES CONTEMPORÂNEOS

Narendra Modi foi reeleito em maio de 2019, com o Bharatiya Janata Party (BJP) superando expectativas e obtendo margem ainda mais ampla no parlamento indiano. Além de refletir a comoção em torno das tensões com o Paquistão no início do ano, o resultado foi interpretado como um respaldo às medidas econômicas adotadas por Modi em seu primeiro mandato, não obstante os efeitos já pronunciados da crise no setor rural. Nos meses seguintes, a persistente tendência de desaceleração do crescimento reascenderia os debates sobre a necessidade de retomar a agenda de reformas econômicas e rever parte da estrutura de subsídios. São discussões que seguem em curso, mas que indicam tendências a serem observadas nos próximos anos.

Assim como as primeiras diretrizes econômicas resultaram de uma acomodação entre o ímpeto industrialista e modernizante de Nehru e a valorização da pequena produção por Gandhi, as políticas econômica e comercial indianas têm refletido o embate entre aqueles que defendem a maior integração à economia global e a incorporação de novas tecnologias para elevar a produtividade da economia e as exportações do país e, no campo oposto, os defensores de uma economia tradicional e praticamente autárquica. Tal embate resulta, por exemplo, em certa ambiguidade no discurso oficial sobre a abertura comercial.

Em janeiro de 2018, Modi fez um dos principais discursos do Fórum de Davos (WEF, 2018), no qual criticou o protecionismo e afirmou que a economia indiana estaria aberta ao mundo. Nos 18 meses seguintes, seu

governo elevaria tarifas de importação sobre mais de 200 produtos, com vistas à redução do déficit na balança comercial e a impulsionar a iniciativa *Make in India*, que busca atrair investimentos no setor manufatureiro.

Com relação às negociações para integrar a *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) – que poderá resultar na formação de bloco econômico entre os dez países que integram a ASEAN e mais Índia, Coreia do Sul, China, Japão, Austrália e Nova Zelândia – verifica-se que, em diversas ocasiões, autoridades indianas destacaram a importância do acordo para a atração de tecnologias e investimentos e para a integração da economia indiana a cadeias de valor entre as economias asiáticas. No entanto, na reunião em que o acordo foi anunciado, em novembro de 2019, o governo Modi optou por não aderir à RCEP naquele momento, em meio a pressões de setores domésticos – que destacam o fato de a Índia manter déficit comercial com onze dos quinze potenciais parceiros na RCEP, sendo que aquele com a China superou US\$ 50 bilhões em 2018 – e a alegações de que interesses da Índia (como maior abertura em serviços e regras mais rígidas de conteúdo local) não foram contemplados. Na ocasião, Modi afirmou que a adesão não respeitaria a máxima de Gandhi segundo a qual toda decisão política deveria, precipuamente, beneficiar os mais pobres.

O embate entre o ímpeto modernizador e a defesa da tradição é evidente nas discussões sobre aquela que é apontada como uma das reformas mais necessárias: a alteração nas leis fundiárias. Diferentes estudos e relatórios afirmam que a Índia deve tornar mais fácil a aquisição e o arrendamento de terras, com maior segurança jurídica, para acelerar a atração de investimentos – em especial, a construção de fábricas – no país. A diretriz choca-se, porém, com o argumento de que é preciso proteger pequenos proprietários da especulação imobiliária e da força de grandes multinacionais. Essa perspectiva motivou forte reação e a retirada de pauta de proposta de reforma nas leis fundiárias em 2017.

O antagonismo de visões também se expressa, por exemplo, na regulação de organismos geneticamente modificados (OGM) na Índia. A introdução comercial de OGMs sofre forte oposição de grupos da sociedade civil como o *Swadeshi Jagran Manch*, agremiação nacionalista ligada ao BJP. Apesar do expressivo aumento de produtividade observado desde a aprovação, em 2003, da semente de algodão *Bt Bollgard* da Monsanto – a Índia tornou-se a maior produtora mundial de algodão em 2015, e a *Bt Bollgard* é usada

por cerca de 90% dos produtores – e das tentativas para registrar sementes de mostarda e variantes de berinjela, nenhum alimento geneticamente modificado encontra-se regulamentado no país.

A reticência indiana em relação à maior abertura comercial, à reforma nas leis fundiárias e ao uso de organismos geneticamente modificados poderia indicar uma predominância de setores nacionalistas sobre toda a agenda econômica. Seria necessário, assim, olhar para setores em que a *massa crítica* a favor de reformas seria mais forte, como em relação aos subsídios agrícolas. Se é verdade que a Índia empreende reformas estruturais apenas em contextos de crise, observa-se que o aumento do desemprego, a estagnação na renda dos agricultores, o alto nível de endividamento rural, a crise hídrica e a combinação entre sucessivos excedentes de produção com o fraco desempenho no combate à fome – a Índia ficou em 102º lugar no *Global Hunger Index 2019*, atrás de Sri Lanka, Nepal, Bangladesh e Paquistão têm gerado impacto significativo e fortalecido o ímpeto reformista.

O sinal mais claro de apoio às reformas estaria na defesa – em ambos os lados do espectro político – da ampliação do uso de mecanismo de transferência de renda, ou *Direct Benefit Transfer* (DBT), em oposição ao aumento de subsídios distorcivos. A questão tem sido abordada desde que a *Economic Survey 2016/17* apresentou estudo abrangente sobre a possibilidade de se implementar na Índia uma renda básica universal, destacando as dificuldades inerentes à identificação dos mais pobres em um país com semelhante dimensão populacional, baixa inclusão financeira (naquele momento) e complexo sistema fundiário, onde faltam dados confiáveis sobre a extensão e titularidade das propriedades rurais. Desde então, a inclusão financeira e o sucesso de programas regionais de transferência de renda contribuiriam para que o tema entrasse no centro do debate político.

Como destaca relatório recente do FMI (2019), a aceleração da inclusão financeira nos últimos anos e a digitalização do sistema de concessão de benefícios têm permitido à Índia reduzir custos e perdas com os programas de assistência e fornecido as bases para a ampliação do uso de programas de transferência de renda. A isso soma-se o êxito de programas locais de apoio à população carente por transferência de renda. Sucesso de programa pioneiro no estado de Telengana resultou na reeleição do *Chief Minister* e na adoção de programas semelhantes em outros estados. Não demoraria, assim, para que propostas de transferência de renda estivessem no centro das

plataformas dos principais partidos indianos para as eleições de 2019 – o BJP, do primeiro-ministro Modi, e o Indian National Congress (INC), que governou o país por mais de cinco décadas desde 1947.

A convergência em relação ao maior uso de mecanismos de transferência de renda, reflete o reconhecimento (ainda que tácito) de que o atual arcabouço de subsídios e benefícios tem sido insuficiente para reduzir significativamente a pobreza e a desigualdade, como atesta estudo de Piketty e Chancel (2017). Além disso, a ampliação da proteção social faz-se necessária diante da aparente incapacidade da economia de acomodar os mais de dez milhões de jovens que entram no mercado de trabalho por ano.

A Índia passou de uma situação em que a produção de alimentos era insuficiente para outra caracterizada por sucessivas crises de superprodução, em especial dos cultivos que recebem mais subsídios, com estoques públicos superando em 2,5 vezes o previsto em lei. Os custos de armazenagem, a crise hídrica e o fraco desempenho do país no combate à fome têm estimulado o debate sobre as distorções geradas pelo sistema de preços mínimos definidos pelo Estado e sobre a substituição de cultivos, como arroz e cana-de-açúcar, altamente subsidiados, por outros que usem menos água e que tenham maior valor nutricional.

A plataforma eleitoral do BJP para agricultura indica que a arraigada tendência protecionista indiana no setor rural – um dos principais entraves às negociações da Rodada Doha – não será revertida tão cedo: *“we will work towards reducing all agricultural imports and institute a predictable export and import policy with a built-in mechanism for encouraging exports and discouraging imports”* (BJP, 2019, p. 40). No entanto, assim como avançaram os programas de transferência de renda, observam-se iniciativas em curso em nível estadual para reduzir os subsídios mais distorcivos. A tendência seria, assim, de mudança nos estímulos para favorecer cultivos que consumam menos água e para tornar os preços de produtos agrícolas mais alinhados com os preços internacionais, o que poderá reduzir os impactos negativos dos subsídios indianos sobre o comércio agrícola internacional.

Outra área em que há considerável apoio a mudanças é no debate sobre a transição energética. Com as cidades mais poluídas do mundo e uma das maiores emissões de gases de efeito estufa, a Índia tem buscado não só tornar sua matriz energética menos poluente, mas adotar uma série de medidas para se posicionar como um ator central nas discussões sobre energias limpas.

Inserem-se nesse contexto os programas de apoio aos biocombustíveis, aos carros elétricos, e, sobretudo, à energia solar, com destaque para o estabelecimento da Aliança Solar Internacional (ISA, na sigla em inglês) e para a inauguração do *Parque Solar Gandhi* no edifício da ONU em Nova York. Com essas iniciativas, a Índia busca afastar a imagem de vilã ambiental e projetar-se como uma potência ambientalmente sustentável.

Também merecem destaque medidas relativas à reforma trabalhista. O governo indiano busca simplificar disposições e aglutinar 44 leis trabalhistas em quatro códigos – sobre condições de saúde e segurança, salários, previdência e relações na indústria –, tendo o primeiro sido aprovado no parlamento em julho de 2019. Ao mesmo tempo, a *Economic Survey 2018/19* trouxe estudo detalhado sobre os impactos negativos de normas que desestimulam o crescimento das empresas, como a necessidade de permissão estatal para efetuar demissões em estabelecimentos com mais de cem funcionários. Somada à redução da alíquota de imposto sobre empresas de 30% para 22% e incentivos fiscais a novas fábricas anunciados em setembro de 2019, alterações nas leis trabalhistas poderão atrair investimentos e elevar a competitividade da economia indiana.

É importante observar, ademais, que mesmo em áreas em que grupos nacionalistas têm prevalecido, existe considerável apoio à revisão de posições tradicionais e maior integração à economia global. No caso da RCEP, além de empresários, acadêmicos e autoridades públicas que defendem o acordo com base nos argumentos de que a Índia precisa integrar-se para elevar sua produtividade, ter acesso a mercados e não se isolar dos padrões de que serão definidos no bloco, há também um argumento geopolítico. Sem a ampliação dos fluxos comerciais, a estratégia *Act East* – uma das principais iniciativas da política externa indiana na última década – pareceria retórica vazia e ampliaria a influência chinesa sobre uma região cada vez mais importante para a Índia.

Sobre o uso de OGMs, verifica-se que setores do governo argumentam ser necessário que a Índia faça uso de cultivos geneticamente modificados para aumentar a produção interna de alimentos. Além de produtores rurais e acadêmicos, autoridades públicas já se manifestaram favoravelmente ao uso de sementes geneticamente modificadas na Índia, entendendo que o aumento na produtividade no setor rural é essencial para reverter a crise no setor, enquanto a indústria avícola defende a importação de grãos geneticamente

modificados como forma de reduzir seus custos de produção. O contexto de crise e o ímpeto reformista poderiam, assim, levar à revisão de posições tradicionais da Índia sobre temas como o uso de OGMs.

A ASCENSÃO DA ÍNDIA E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

O crescimento da Índia – a 10%, 8% ou mesmo 6% ao ano – traz diversas oportunidades para o Brasil. O aumento da renda da população indiana e as alterações nos padrões de consumo implicam que, do ponto de vista comercial, há espaço tanto para a ampliação quanto para a diversificação da pauta de exportações. Ao mesmo tempo, são muitas as avenidas para a ampliação da cooperação e dos fluxos de investimentos entre os dois países.

No intuito de melhor ilustrar as oportunidades concretas de mercado na Índia, a Embaixada do Brasil em Nova Delhi contratou, em 2017, estudo de mercado detalhado, que apresenta panorama das políticas comercial, regulatória e tarifária de 25 setores da economia indiana e identifica oportunidades em nichos com alto potencial de crescimento. Estas abarcam não só segmentos tradicionais (exemplo: exportação de alimentos), mas também fronteiras promissoras, como o setor de serviços, a indústria de defesa, de tecnologia da informação, fármacos, calçados, moda, cosméticos, dentre outros. Sublinha, ademais, quais lacunas de oferta podem ser supridas por exportações a partir do Brasil e quais se beneficiariam do estabelecimento de *joint-ventures* e investimentos para produção na Índia.

Além dos segmentos identificados no estudo, chama a atenção o crescimento do consumo de proteína na Índia. A média de consumo de proteína (animal ou vegetal) no país é muito abaixo da mundial, e há previsões que indicam forte crescimento no consumo de itens como carne de frango (5% ao ano na próxima década).

Cabe destacar que a Índia enfrenta limitações para a expansão de sua produção doméstica de frango. Como destaca estudo do Departamento de Agricultura dos EUA, o preço da carne de frango aumentou 17% no 1º semestre de 2019 (USDA, 2019). Confluíram para tanto o crescimento da demanda e o aumento do preço do milho e da soja, principais itens usados para ração. A proibição de OGMs eleva o preço doméstico desses produtos, ao limitar tanto o aumento de produtividade quanto os possíveis fornecedores.

É, assim, muito promissora a conclusão, em 2019, da primeira exportação de carne de frango do Brasil para a Índia. Além disso, a realização de evento empresarial sobre proteína animal na Índia em janeiro de 2020, com a presença de mais de cem empresários e autoridades dos dois países, denota o reconhecimento do potencial a ser explorado.

O país asiático também deverá ampliar a importação de itens tradicionais na sua cozinha, como pulses. Esse aumento se beneficiará da maior preocupação com a segurança nutricional, e mesmo que a Índia redirecione parte de suas terras hoje destinadas à produção de arroz e trigo, as importações de pulses devem continuar a crescer.

Sobre investimentos, observa-se que o Brasil já se tem mostrado como um bom destino para empresas indianas, cuja atuação tem-se destacado nos setores siderúrgico, automobilístico, tecnologia de informação, farmacêutico, hoteleiro, do agronegócio e de energia. Com a concretização de investimentos projetados pela Sterlite no setor de transmissão de energia, o estoque de investimento indiano no Brasil deverá atingir cerca de US\$ 9 bilhões. Com o estoque brasileiro estimado em US\$ 1 bilhão, há amplo espaço para ampliação dos fluxos em ambos os sentidos, sendo importante a superação de estereótipos e a divulgação de oportunidades associadas às transformações em curso nos dois países.

Merece destaque, nesse contexto, a assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), em janeiro de 2020. Trata-se de um instrumento inovador, que consagra como elementos-chave da promoção de investimentos a cooperação entre os governos e seu apoio constante aos investidores, por meio da designação de pontos-focais em cada país e da formação de um comitê conjunto para a administração do acordo. Ao aumentar ainda mais a segurança jurídica para os investidores, o ACFI estimulará empresas dos dois países a ampliar sua presença no outro mercado.

Outro tema de relevo na relação bilateral é a cooperação em energia. Tendo em vista o problema da superprodução de açúcar na Índia e os já mencionados problemas da matriz energética do país (aumento da poluição e impacto deletério sobre a balança comercial), a cooperação com o Brasil para o aumento da produção local de etanol se revela uma das mais promissoras. Em 2018, a Índia lançou novo Programa Nacional de Biocombustíveis, em que almeja alcançar a média de mistura de 10% de etanol à gasolina (E10) nacionalmente até 2022 e de 20% em 2030, além de, no caso do diesel,

mistura B5 a partir de 2030. Estão previstos investimentos de US\$ 2 bilhões em pesquisa e desenvolvimento de etanol de segunda geração, além de disponibilização de fundo de US\$ 800 milhões para ampliação do parque indiano de biorrefinarias comerciais.

Com a dependência em relação à importação de recursos energéticos representando o principal flanco em sua prezada autonomia, a Índia está no início da curva de crescimento da produção de energia a partir de fontes renováveis, sendo o maior mercado mundial para *energias limpas* (EIA, 2019). Tal fator é evidenciado pelos leilões promovidos pelo governo para projetos de energia renovável, cuja meta seria atingir a geração de 500 GW anuais de eletricidade por meio de energias renováveis até 2030. No caso do etanol brasileiro, o contínuo processo de inovação no setor, com a consolidação da tecnologia de cogeração, em que o bagaço e a água provenientes da cana garantem energia para a produção de etanol, tornam a experiência muito positiva e promissora para o cenário indiano.

Também promissora é a cooperação em pesquisa agropecuária, em especial em áreas como genética e reprodução assistida em bovinos. O vínculo histórico do gado zebuino do Brasil com a Índia faz com que o tema desperte muito interesse em criadores e autoridades nos dois países, uma vez que o intercâmbio de material genético zebuino beneficiaria tanto o rebanho brasileiro quanto o indiano. O tema foi objeto de memorando de entendimento entre a Embrapa e o Departamento de Pecuária e Lácteos do Ministério da Agricultura indiano em 2016, e a implementação do acordo está sendo conduzida por técnicos das instituições.

O Brasil também pode ampliar sua cooperação com a Índia para desenvolver soluções para problemas do setor agrícola. Exemplo promissor é a assinatura de acordo em 2016 entre a Embrapa e o Indian Council for Agricultural Research (ICAR). As instituições identificaram espaço para cooperação em diversas áreas, sendo particularmente interessante para a Índia a experiência brasileira em aumentar sua produtividade em diversos cultivos.

Ainda no setor agropecuário, merece destaque a realização, em setembro de 2018, do I Seminário Índia-Brasil de *Agritechs*. Participaram do evento empresas brasileiras que divulgaram tecnologias pioneiras, como a distribuição de cápsulas biodegradáveis portadoras de larvas de vespas por meio de *drones*, o mapeamento por meio de imagens de satélites, o uso de inteligência artificial em estações meteorológicas, entre outros. No evento, as interações

com o público indiano permitiram aos representantes brasileiros identificar potenciais parceiros, investidores e clientes. A iniciativa evidenciou grande interesse do público local pelas tecnologias desenvolvidas pelas *startups*, em função da semelhança de alguns produtos cultivados em ambos os países e do estágio mais avançado de modernização da atividade agrícola brasileira em relação à indiana. Nova etapa do projeto teve início em dezembro de 2019, com a realização de *missões cruzadas* de *startups* agropecuárias para conhecer o sistema de inovação do outro país e o compartilhamento de soluções.

Para estreitar seus laços com a Índia, o Brasil deve também promover reuniões mais frequentes dos mecanismos e iniciativas existentes. Um exemplo é o Mecanismo para o Monitoramento do Comércio, que, ao reunir técnicos de ambos os países com incidência sobre temas comerciais, permite não só abordar os principais entraves à ampliação do fluxo de comércio bilateral, como também auxiliar o processo negociador da expansão do ACP MERCOSUL-Índia. Outro mecanismo importante é o Diálogo Econômico-Financeiro. O crescimento econômico indiano tem aumentado a cobrança por melhorias nos indicadores sociais, sendo a promoção da inclusão digital e financeira e a previsão de transferência direta de benefícios por via bancária cada vez mais centrais na formulação de políticas públicas. Há grande interesse indiano sobre a experiência brasileira nessa seara.

À luz da crescente importância das *Fintechs* em ambos os países, merece destaque também a realização da *I Conferência Fintech Índia-Brasil*, que teve lugar em Mumbai em abril de 2019. O evento, que deverá ter continuidade, serviu para aproximar os ecossistemas de inovação financeira e para a identificação de desafios comuns, complementaridades tecnológicas e oportunidades a serem exploradas de modo conjunto.

A área de ciência, tecnologia e inovação é uma das mais promissoras para a cooperação bilateral. Em 2020, deverá ser lançado o primeiro satélite de fabricação conjunta entre os dois países. Em 2018, realizou-se a II Comissão Mista Brasil-Índia sobre Cooperação Científica e Tecnológica (ao amparo de acordo bilateral assinado em 2010). Na ocasião, foi assinado memorando de entendimento bilateral em biotecnologia e programa de trabalho para o biênio 2019-2020. Merecem destaque também os diálogos em curso entre a FINEP Inovação e Pesquisa, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPPI) e o parque tecnológico de Itaipu e instituições indianas sobre cooperação em inovação e o envio

de profissionais da Agência Espacial Brasileira para cursos na Indian Space Research Organisation (ISRO).

Também promissor é o aumento do fluxo de turistas entre os dois países. O número de turistas indianos é um dos que mais deve crescer ao longo da próxima década, e o Brasil é um destino ainda pouco explorado. É necessário, porém, estratégia de divulgação específica voltada para os interesses e preferências do público indiano.

Na área cultural, há significativa demanda por maior conhecimento sobre o Brasil, e o incremento da intensidade e da qualidade das trocas culturais entre Brasil e Índia está intrinsecamente associada à elevação do perfil das relações bilaterais. Nesse contexto, a renovação do programa executivo para a cooperação cultural contribuirá sobremaneira para a promoção da cultura brasileira na Índia e para a aproximação entre os dois países.

Há, ainda, muito espaço para cooperação em outras áreas. Em defesa, por exemplo, a Índia tem sido a maior importadora de material de defesa na última década, e são muitos os contatos e intercâmbios entre militares dos dois países. Em urbanização, merece destaque o uso do sistema *Bus Rapid Transit* (BRT) em várias cidades da Índia, que poderia se beneficiar ainda mais de outras experiências brasileiras bem-sucedidas.

A visita de Estado do presidente Bolsonaro à Índia em janeiro de 2020, na condição de convidado de honra das celebrações do Dia da República, pôs em evidência não só o caráter verdadeiramente multifacetado da relação bilateral, mas também o grande interesse em seu fortalecimento e a existência de diversos canais para que esse objetivo seja alcançado. Na ocasião, foram assinados quinze acordos em diferentes áreas, realizaram-se seminários bilaterais específicos sobre energia, agropecuária, defesa e investimentos em infraestrutura e diversos temas puderam ser abordados (e várias pendências resolvidas) em uma série de reuniões de alto nível. Merece destaque, ademais, a adoção do Plano de Ação para Fortalecer a Parceria Estratégica entre o Brasil e a Índia. Documento abrangente e inovador que define ações e metas em todas as esferas de cooperação.

Os resultados da visita presidencial em janeiro e os muitos exemplos de setores em que Brasil e Índia podem aprofundar sua cooperação bilateral indicam que é possível obter, em diversos temas da relação bilateral, a mesma solidez verificada em já tradicionais interações em fóruns multi e plurilaterais.

CONCLUSÃO

O diretor de estratégia do Morgan Stanley para mercados emergentes, Ruchir Sharma, afirmou em 2016 que a Índia “desaponta tanto o otimista quanto o pessimista”. Tendo em vista os muitos desafios a serem enfrentados pelo país, seria justificável certo ceticismo quanto à capacidade indiana de manter o crescimento econômico em ritmo acelerado e aumentar sua influência sobre os principais temas da agenda internacional. Da mesma forma, porém, poucos apostariam, em 1947, que um país com péssimos indicadores sociais, mais de vinte idiomas oficiais e uma miríade de divisões entre castas, confissões e culturas não só manteria sua unidade territorial como estaria entre as economias mais inovadoras do mundo.

Os desafios a serem enfrentados são diversos e significativos, mas os alicerces do crescimento econômico são sólidos, e há crescente apoio a reformas que poderão ter grande impacto sobre a renda e a competitividade do país. O sistema político indiano já mostrou ser capaz de produzir consensos suprapartidários e entre as diferentes esferas de governo em torno de reformas estruturais, como no caso do GST. Se, por um lado, alguns desses desafios continuarão a limitar a atividade econômica no médio prazo, medidas adotadas em 2019 deverão ter impacto positivo já no curto prazo, como sustentam o FMI e o Banco Mundial.

É importante entender que poucos países têm um sentimento tão arraigado de grandiosidade histórica, força motriz que impele a Índia a buscar ampliar sua influência e reformar normas e regimes que considera injustos. Ciente do tamanho de seu mercado, de seu potencial e do impacto sistêmico de muitos de seus atos, a Índia tem envidado esforços para manter perfil elevado nas discussões sobre os grandes temas de interesse global e é cada vez mais reconhecida como país-chave e interlocutor importante. Símbolo de prestígio e interesse crescentes é o fato de o país ter recebido visitas de 34 chefes de Estado e/ou governo e 47 chanceleres ao longo dos últimos dois anos (dezembro de 2017 a novembro de 2019, sem contar a cerimônia de início do segundo mandato de Modi).

Cabe frisar que a ideia da Índia como potência em inexorável trajetória de ascensão coloca o país em posição cada vez mais difícil. A conciliação do discurso de grande potência com a defesa de uma estratégia de desenvolvimento quase autárquica, inspirada na visão romantizada de Gandhi sobre a vida

tradicional indiana, é e continuará a ser questionada, e a Índia poderá ter de sacrificar certas posturas no altar da modernização econômica. Pressões por reformas poderão vir, assim, tanto no âmbito externo, como resultado de seus êxitos, como internamente, por um desempenho econômico incompatível com as aspirações do país.

Ao mesmo tempo, a ascensão da Índia e as mudanças em operação trazem diversas oportunidades. Para melhor aproveitá-las, o Brasil pode não só utilizar canais existentes, como identificar novos rumos para a cooperação e pensar em abordagens específicas para o novo contexto indiano. O Brasil tem condições não só de auxiliar o país a superar muitos dos desafios mencionados, como também de aproveitar o crescimento da Índia e aprofundar tanto os fluxos comerciais e de investimentos como o relacionamento bilateral como um todo.

Voltemos ao escritor vitoriano citado no primeiro parágrafo. Poderia Wilde imaginar que, em 2019, uma empresa indiana (TCS) seria a maior empregadora privada do Reino Unido e que ícones britânicos como Jaguar/ Land Rover e Hamleys seriam controlados por indianos? Se Parag Khanna está certo em afirmar que o mundo se tornará cada vez mais asiático, certamente será também mais indiano. Assim, é essencial buscar entender e melhor aproveitar as transformações em curso no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRICULTURAL CENSUS. *Agricultural Census India* (2016). 2016. Disponível em: <<http://agcensus.dacnet.nic.in>>. Acesso em: 21 out. 2019.

AHMAD, J. K. *et al. India's Growth Story*. Policy Research Working Paper; n. WPS 8599. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018.

AHLUWALIA, M. S. Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked?.. *Journal of Economic perspectives*, v. 16, n. 3, p. 67-88, 2002.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Asian Development Outlook Supplement*. Jul. 2019. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/513146/ado-supplement-july-2019.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: World Bank, 2019a. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. *In the Dark: How Much Do Power Sector Distortions Cost South Asia*. Washington, DC: World Bank, 2018. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BANCO MUNDIAL. *South Asia Economic Focus: Fall 2019*. Washington, DC: World Bank, 2019b. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32515/9781464815157.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BHAGWATI, J.; PANAGARIYA, A. *India's Tryst with Destiny: Debunking Myths that Undermine Progress and Addressing New Challenges*. Nova Delhi: Harper Collins Publishers, 2013.

BHARATIYA JANATA PARTY. *Manifesto 2019*. 2019. Disponível em: <<https://www.bjp.org/en/manifesto2019>>. Acesso em: 21 out. 2019.

BLOOMBERGNEF. *New Energy Outlook 2019*. Executive Summary. 2019. Disponível em: <<https://about.bnef.com/new-energy-outlook/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

CENTER FOR SUSTAINABLE EMPLOYMENT. *State of Working in India 2018*. 2018. Disponível em: <<https://cse.azimpremjiuniversity.edu.in/state-of-working-india/swi-2018/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

CHANCEL, L.; PIKETTY, T. *Indian Income Inequality, 1922-2015: From British Raj to Billionaire Raj?* World Inequality Database. Working Paper Series, n. 2017/11, 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *Elements for an EU Strategy on India*. 2018. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/jc_elements_for_an_eu_strategy_on_india_-_final_adopted.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

CRABTREE, J. *The Billionaire Raj: A Journey Through India's New Gilded Age*. Noida: Harper Collins Publishers, 2018.

ECONOMIC SURVEY. *Economic Survey 2018/19*. 2019. Disponível em: <<http://https://www.indiabudget.gov.in/economicsurvey/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*. Caught in Prolonged Uncertainty: Challenges and Opportunities for Asia. Washington: FMI, 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/REO/APAC/Issues/2019/10/03/areo1023>>. Acesso em: 21 out. 2019.

GLOBAL CARBON PROJECT. *Carbon Budget and Trends 2018*. Disponível em: <https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/18/files/GCP_CarbonBudget_2018.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

GUHA, R. *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*. Nova York: Harper Collins Publishers, 2008.

HAWKSWORTH, John; CLARRY, Rob; AUDINO, Hannah. The World in 2050. The Long View: How will the Global Economic Order Change by 2050? *PriceWaterhouseCoopers*, fev. 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html>>. Acesso em: 21 out. 2019.

KAPILA *et al.* *Indian Economy Since Independence: A Comprehensive and Critical Analysis of India's Economy, 1947-2018*. Nova Delhi: Academic Foundation, 2019.

KAPOOR, A. *The Age of Awakening*. Nova Delhi: Portfolio, 2019.

KHANNA, P. *The Future is Asian*. Nova York: Simon & Schuster, 2019.

LAL, D. An Indian Economic Miracle. *Cato Journal*, Washington, v. 28, n. 1, p. 11-34, 2008.

MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State*. Londres: Penguin Random House UK, 2018.

MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. GOVERNMENT OF INDIA. *Incoming Visits*. 2019. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/incoming-visits.htm?1/incoming_visits>. Acesso em: 21 out. 2019.

MINISTRY OF STATISTICS AND PROGRAMME IMPLEMENTATION, GOVERNMENT OF INDIA. Disponível em: < <http://www.mospi.nic.in/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

NITI AAYOG. *A Strategy of a New India @ 75*, 2018a. Disponível em: <https://niti.gov.in/sites/default/files/2019-01/Strategy_for_New_India_2.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

NITI AAYOG. *Composite Water Management Index*: June 2018 2018b. Disponível em: <https://niti.gov.in/sites/default/files/2019-01/Strategy_for_New_India_2.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

NITI AAYOG. *India's Energy and Emissions Outlook*: Results from India Energy Model, 2019. Disponível em: <<https://niti.gov.in/sites/default/files/2019-07/India%E2%80%99s-Energy-and-Emissions-Outlook.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

OECD; ICRIER. *Agricultural Policies in India*. 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *World Population Prospects 2019*. 2019. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_DataBooklet.pdf>. Acesso em: 31 out. 2019.

RODRIK, D. *The Globalization Paradox*: Democracy and the Future of the World Economy. WW Norton & Company, 2011.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. From “Hindu Growth” to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition. *IMF Staff Papers*, v. 52, n. 2, p. 193-228, 2005. ROY, T. *The Economic History of India, 1857-1947*. New Delhi: Oxford University Press, 2011.

SEN, A.; DRÈZE, J. *An Uncertain Glory*: India and its Contradictions. Nova York: Princeton University Press, 2015.

SHARMA, R. *The Rise and Fall of Nations*: Ten Rules of Change in the Post-Crisis World. Nova Delhi: Thomson Press India Ltd, 2016.

SUBRAMANIAN, A. *On Council*: The Challenges of the Modi – Jaitley Economy. Gurgaon: Penguin Random House, 2018.

SUBRAMANIAN, S.; MANJUNATHA, A. V. Demystifying the energy-water-soil-food nexus in Indian Agriculture. *Ecology, Environment and Conservation*, v. 20, p. 303-312, 2014. Suplemento.

TIANYI, L. KRISHNAN, D.; SEN, S. Parched Power: Water Demands, Risks, and Opportunities for India's Power Sector. *World Resources Institute*, jan. 2018. Disponível em: <<https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/parched-power-india-0130.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

TEPPERMAN, J. *The Fix: How Nations Survive and Thrive in a World in Decline*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2016.

USDA FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE. *India: Livestock and Products Annual*, 2019. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Livestock%20and%20Products%20Annual_New%20Delhi_India_9-16-2019>. Acesso em: 21 out. 2019.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA. *International Energy Outlook* 2019. 2019. Disponível em: <<https://www.eia.gov/outlooks/ieo/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

VARGHESE, P. *An India Economic Strategy to 2035: A Report to the Australian Government by Mr. Peter N Varghese AO*. 2018. Disponível em: <<https://dfat.gov.au/geo/india/ies/index.html>>. Acesso em: 21 out. 2019.

WATER AID INDIA. *Beneath the Surface: The State of the World's Water* in 2019. Mar. 2019. Disponível em: <https://www.wateraidindia.in/sites/g/files/jkxoof336/files/beneath-the-surface-the-state-of-the-worlds-water-2019_0.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

NOTÍCIAS E ENTREVISTAS

ANI. GST Taxpayer Base Increases Significantly; GSTN Plans Measures to Improve Compliance. *Business Standard*, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://www.business-standard.com/article/news-ani/gst-taxpayer-base-increases-significantly-gstn-plans-measures-to-improve-compliance-118062900791_1.html>. Acesso em: 21 out. 2019.

CHAKRAVARTY, M. Don't Blame Oil for India's Rising Trade Deficit. *Live Mint*, 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.livemint.com/Opinion/WGmHL5KnxcZrIrOZZC3EUJ/Dont-blame-oil-for-Indias-rising-trade-deficit.html>>. Acesso em: 21 out. 2019.

FINANCIAL TIMES. *India's Shadow Banking Crisis Sparks Credit Crunch*. Jul. 2019. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/4400e274-9638-11e9-8cfb-30c211dcd229>>. Acesso em: 21 out. 2019.

KANT, A. The Challenge of Water: India's Ability to Manage and Govern Water will Determine its Future. *Times of India*, 4 jun. 2019. Disponível em: <<https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/toi-edit-page/the-challenge-of-water-indias-ability-to-manage-and-govern-water-will-determine-its-future/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

NAIR, R. India has the Second Worst NPA Ratio Among Large Economies. *The Print*, 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://theprint.in/economy/india-has-the-second-worst-npa-ratio-among-large-economies/195844/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

ROMEI, V; REED, J. India's Shadow Banking Crisis Sparks Credit Crunch. *Financial Times*, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/520cb6f6-2958-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7>>. Acesso em: 21 out. 2019.

TARADATT. Agriculture Needs Long-term Action Beyond Financial Support Packages. *Indian Express*, 28 fev 2019. Disponível em: <<https://indianexpress.com/article/opinion/columns/agriculture-financial-support-packages-odisha-naveen-patnaik-pm-kisan-kalia-scheme-5603818/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM – (WEF). *Narendra Modi: These are the 3 Greatest Threats to Civilization*. 2018. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2018/01/narendra-modi-davos-these-are-the-3-greatest-threats-to-civilization/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais
@funagbrasil



Marina Artes Gráficas e Editora

Papel da capa: cartão supremo 250g

Papel do miolo: pólen soft 80g

Fontes utilizadas: Adobe Garamond Pro; Trajan Pro