

Vol. 4, n. 2
Edição 8
Jul – Dez, 2019



Departamento de Economia
Universidade de Brasília (UnB)



ISSN: 2525-6750

Eco da Graduação

Departamento de Economia

Universidade de Brasília

Corpo Editorial**Editores Responsáveis**

Daniela Freddo

Andrea Cabello

Natália Corado



Sumário

A reforma da previdência tem impacto progressivo? Uma análise das novas alíquotas de contribuição	5
<i>Maurício de Freitas Bento e João Pedro Lang</i>	
Autonomia do Banco Central	29
<i>Ana Carolina Custódio Lemes, Gustavo Rodrigues Moraes, Jéssica Sousa de Araújo, João Paulo Lima Gomes e Vinícius Quintanilha Nunes</i>	
As relações comerciais entre Brasil e Oriente Médio: uma análise política e quantitativa	53
<i>Amanda de Castro Lana, João Pedro Sales Moura, João Victor de Sá Resende, Lucca Henrique Gustavo Rodrigues, Marcílio Antônio da Silva Neto e Rafael Braz de Oliveira</i>	
A Crise na Venezuela: uma discussão acerca das condicionantes político-econômicas de desestabilização no governo Maduro	93
<i>Camila Leotti, Giuliana Facciolli, Tatiana Frossard e Thales Godoy</i>	
Comércio Brasil-África: uma perspectiva da exportação de commodities	119
<i>Guilherme Gomes de Barros de Souza e Guilherme de Castro e Souza</i>	
A Questão Armamentista no Brasil: uma análise econômica	141
<i>Antonio Elias, Giovana Sousa e Rebeca La-Rama</i>	





A reforma da previdência tem impacto progressivo? Uma análise das novas alíquotas de contribuição

Does the pension reform have progressive impact? An analysis of the new rates of contribution

Maurício de Freitas Bento*
João Pedro Lang*

Resumo

Analizamos os efeitos distributivos da reforma do sistema previdenciário brasileiro, especialmente das mudanças nas alíquotas de contribuição. O ponto de partida é o texto da Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 como aprovado na Câmara dos Deputados. Descrevemos os gargalos do sistema atual e como as principais mudanças nas regras impactam os trabalhadores de hoje, os trabalhadores do futuro e o equilíbrio fiscal. Concluimos que as novas alíquotas de contribuição são mais progressivas que as vigentes. Os resultados sugerem ainda que a mudança nas alíquotas, tudo o mais constante, deve reduzir a desigualdade como medida pelo índice de Gini. Recomendase que estudos futuros pesquisem esse nexos causal mais profundamente, a fim de avaliar o efeito de equilíbrio geral das mudanças nas alíquotas de contribuição e da reforma da previdência sobre a desigualdade.

Palavras-chave: Previdência social; Seguridade social; Reforma da previdência; PEC 6/2019.

Abstract

We analyze the distributive effects of the Brazilian pension system reform, particularly that of changes in contribution rates. The starting point is the text of the Constitutional Amendment 6/2019 (PEC 6/2019) as approved in the Brazilian lower house. We describe the bottlenecks of the present system and how the main changes in its rules affect today's workers, tomorrow's workers and the fiscal equilibrium. The conclusion is that the new contribution rates are more progressive than the current ones. The results also suggest that the change in rates, all other factors remaining equal, should reduce inequality as measured by the Gini index. We recommend that future studies investigate this causal thread more deeply, in order to assess the general equilibrium effect of the changes in contribution rates and of the pension reform on inequality.

Keywords: Public pension; Social security; Pension reform; PEC 6/2019.

* Estudantes de graduação no curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade de Brasília (UnB). Contato: mauricio.freitasbento@gmail.com e joaopedrolang@gmail.com.

1. Introdução

A despesa previdenciária é uma das mais relevantes nos três entes federados, tanto pela soma vultosa, quanto pelo crescimento acelerado. Questões demográficas e econômicas impactaram o resultado previdenciário de modo a tornar o debate sobre uma reforma inadiável. Desse modo, analisamos o presente sistema previdenciário, seus gargalos, as propostas de reforma e seus impactos.

No momento da escrita deste artigo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da reforma da previdência apresentada pelo governo foi aprovada, com diversas emendas, em dois turnos na Câmara dos Deputados e segue para discussão no Senado Federal.

A proposta de reforma aprovada na Câmara possui dois pilares: (1) reequilíbrio financeiro e atuarial do sistema; e (2) diminuição de desigualdades e privilégios entre os diferentes subsistemas. O cenário de crise fiscal forneceu uma janela de oportunidade para reformas de modo que, por ser um dos principais gastos tanto na União quanto em estados e municípios, estabelecer o reequilíbrio do sistema é condição essencial para que se possa estancar a crise fiscal que assola os três entes de governo.

Para cumprir esses fins, a reforma é formada por três grandes pontos: (i) estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria; (ii) alongamento no tempo de contribuição; e (iii) criação de uma alíquota progressiva.

O primeiro ponto é o mais relevante do ponto de vista do impacto sobre os dois pilares. Em primeiro lugar, aposentadorias precoces fazem com que algumas pessoas passem mais tempo recebendo aposentadorias (em alguns casos integrais) do que efetivamente contribuindo para a previdência. Algumas carreiras no serviço público têm idade de aposentadoria média menor que 50 anos¹ e diminuir essa distorção teria um impacto significativo no que se refere tanto ao impacto fiscal quanto ao impacto distributivo.

O segundo ponto, do alongamento no tempo de contribuição, foi mitigado por emendas, mas ainda foi parcialmente mantido. Esse ponto tem pouco impacto fiscal e

¹ SCHETTINI, DOS SANTOS e PIRES. **Militares estaduais no contexto da Nova Previdência**. IPEA, 2019.

pode ter impacto mais significativo sobre os mais pobres, aqueles que costumam se aposentar com o tempo de contribuição mínimo exigido por lei.

O terceiro ponto é a mudança nas regras e nos valores das alíquotas de contribuição dos segurados da Previdência Social, questão que possui impacto pouco significativo do ponto de vista fiscal, em contraposição a um impacto significativo do ponto de vista distributivo.

Para os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a regra de incidência das alíquotas muda, evitando “saltos” na alíquota efetiva cobrada. O mesmo ocorre com as alíquotas cobradas sobre segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estatutários. Além disso, no caso do RPPS, a alíquota máxima de contribuição deixa de ser 11% e passa a ser de 22% para os maiores salários do funcionalismo. A versão aprovada na Câmara só aplica as mudanças para os segurados pelo RPPS federal, deixando de fora da reforma os servidores estatutários estaduais, distritais e municipais².

Assim, o presente trabalho busca analisar as características e regras do sistema previdenciário pátrio, os pressupostos que embasaram as propostas de reforma desse sistema, a análise das propostas em si e, por fim, objetiva fazer uma avaliação dos impactos das mudanças tanto do ponto de vista fiscal como também social.

2. Previdência brasileira: o que é e como funciona

A Constituição Federal, em seu Artigo 194, define que a seguridade social é formada pelos serviços de saúde, previdência e assistência social. A previdência é, portanto, parte da seguridade social. No entanto, ela possui uma peculiaridade em relação às outras duas áreas. Em primeiro lugar, ela é a única que detém caráter contributivo, isto é, só tem direito de receber seus serviços aquele que se encontra na condição de segurado. Como consequência do caráter contributivo, ela é a única que deve preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, simplificadamente, o equilíbrio entre valor no presente das receitas futuras e das despesas futuras com benefícios, como exige a Constituição nos Artigos 40 e 201. Ressalte-se que não é possível exigir

² PELLEGRINI. **Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados**. IFI/SENADO, 2019.

equilíbrio financeiro e atuarial nos serviços de saúde e assistência, uma vez que eles não têm receitas, apenas despesas, por serem serviços universais e gratuitos³.

Nesta primeira seção, analisaremos o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e suas vulnerabilidades frente às mudanças demográficas pelas quais o país passa, isto é, o envelhecimento com conseqüente diminuição no número de jovens e elevação no número de aposentados.

2.1. Regime Geral e Regime Próprio de Previdência Social

Atualmente, há dois grandes sistemas previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O primeiro, como subentende-se pelo nome, é um sistema mais amplo, para o cidadão comum, enquanto o segundo é especial, próprio dos servidores públicos.

No RGPS estão filiados quase 70 milhões de brasileiros. Nesse sistema, há um piso de aposentadoria no valor de um salário mínimo e um teto reajustado anualmente, que, em 2019, é de R\$ 5.839,45 (BRASIL, 2019a). Assim, mesmo alguém que ganhe mais do que o teto, tem sua aposentadoria limitada a ele, evitando grandes desequilíbrios.

O RPPS, por outro lado, não é um sistema único, uma vez que cada ente pode ter o seu. A União tem seu RPPS, cada estado e o Distrito Federal têm seu RPPS e muitos municípios têm um RPPS. No RPPS da União, não havia teto para a previdência até 2013, o que faz com que servidores que tenham entrado no serviço público antes daquele ano possam ter aposentadorias superiores a R\$ 30 mil por mês, um valor muito maior que o dos segurados do regime geral.

2.2. Demografia e vulnerabilidades do sistema

³ NERY. Relação entre militares ativos e inativos nos Estados brasileiros e comparação com o Espírito Santo. Senado, 2017.

O sistema brasileiro, denominado sistema de repartição, é um sistema que preza pela solidariedade intergeracional. O trabalhador não contribui para a própria aposentadoria; ele financia os aposentados de hoje, esperando que os trabalhadores da próxima geração financiem a sua aposentadoria. O problema central deste sistema é que ele é extremamente vulnerável a mudanças demográficas que afetem a razão de dependência (indivíduos acima dos 65 como proporção dos indivíduos entre 15 e 59).

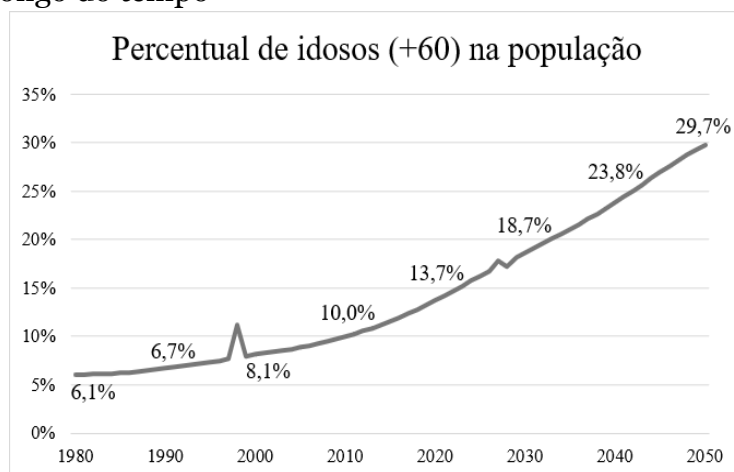
O Brasil vem passando por mudanças demográficas significativas. Primeiro, a expectativa de vida vem aumentando, o que faz com que as pessoas vivam cada vez mais, elevando o número absoluto e a proporção de idosos, como demonstrado nos gráficos a seguir:

GRÁFICO 1 — Expectativa de vida ao nascer, em anos, ao longo do tempo



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

GRÁFICO 2 — Percentual de idosos (pessoas com 60 anos ou mais) na população, ao longo do tempo



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

Na outra ponta, há uma diminuição contínua e acentuada da taxa de fecundidade e da taxa de natalidade. Assim, as famílias têm cada vez menos filhos, o que significará uma entrada cada vez menor de trabalhadores no mercado de trabalho e, como consequência, menos contribuintes para o sistema no futuro.

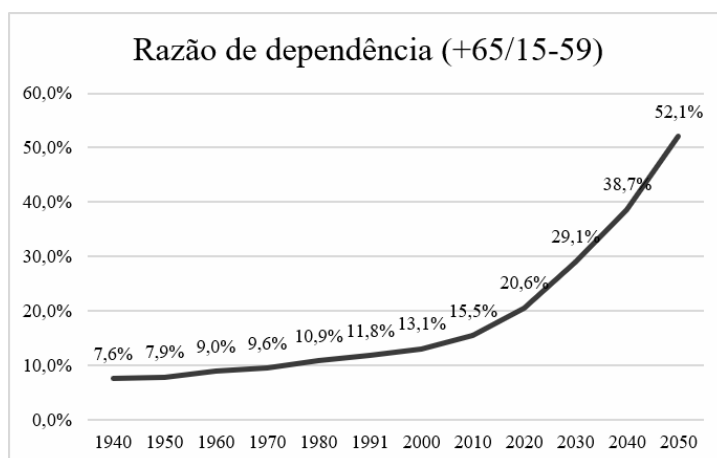
GRÁFICO 3 – Taxa de fecundidade, em filhos por mulher, ao longo do tempo



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

Esses movimentos demográficos em direções opostas (aumento do número de idosos e diminuição do número de jovens) fará com que a razão de dependência cresça continuamente e atinja taxas cada vez mais elevadas até 2050, como demonstrado a seguir:

GRÁFICO 4 – Razão de dependência (pessoas com 65 anos de idade em mais, como proporção de quantidade de pessoas entre 15 e 59 anos de idade)



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

Assim, resta evidente que o problema da previdência social não é apenas o déficit financeiro atual, mas sua tendência de forte alta que se deve às mudanças demográficas. Além disso, o orçamento primário já é comprometido de modo relevante com a despesa previdenciária, uma vez que mais de 50% dele é gasto com esta rubrica⁴.

Portanto, a necessidade de se reformar o sistema previdenciário é um desafio que deve ser perseguido de modo a contrapor o aumento acelerado dos gastos e elevar as receitas. Nesse sentido, estabelecer idades mínimas para a aposentadoria, alongar o tempo de contribuição e elevar as alíquotas previdenciárias são medidas necessárias para diminuir o desequilíbrio estrutural do sistema.

3. Análise sobre a imposição de idades mínimas para a aposentadoria

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que não há uma idade mínima para a aposentadoria⁵. A falta dessa norma, aliada à alta taxa de reposição da aposentadoria em face à remuneração, faz com que muitas pessoas se aposentem muito cedo recebendo uma aposentadoria relativamente alta se comparada ao que foi recolhido a título de contribuição.

A falta de uma idade mínima faz com que a idade média de aposentadoria seja relativamente baixa. Algumas categorias privilegiadas, como professores do ensino fundamental e médio, policiais e militares podem se aposentar muito cedo e facilmente passar mais tempo aposentados recebendo recursos públicos (muitos com aposentadoria integral) do que na ativa contribuindo⁶. Nesse sentido, o estabelecimento de idades mínimas afetaria mais categorias mais privilegiadas, normalmente das classes média e alta.

Além disso, a idade mínima faria com que as receitas previdenciárias aumentassem, pois faria com que mais pessoas trabalhassem e contribuíssem por mais tempo. Assim, ela tem alto impacto fiscal e, por afetar mais intensamente as classes

⁴ NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016.

⁵ Idem.

⁶ PELLEGRINI. **A Situação das Previdências Estaduais**. IFI/Senado, 2019.

altas, alto impacto distributivo. Por outro lado, pessoas que estão no sistema atual devem ter uma regra de transição para suavizar a mudança. Apesar dessa medida diminuir o impacto da reforma, ela facilita a aprovação, do ponto de vista político, e diminui os incentivos para judicialização, elevando a segurança jurídica da medida⁷.

Como regra geral, a reforma parcialmente aprovada estabelece uma idade mínima de 65 anos para homens e de 62 anos para mulheres, tanto no RGPS quanto no RPPS, portanto, tanto para trabalhadores comuns quanto para servidores públicos. No entanto, algumas carreiras do setor público, por terem um regime com regras especiais, foram capazes de se manter como exceções. Contudo, todos foram afetados de algum modo pela reforma e, mesmo quem manteve certo privilégio, foi afetado por muitas regras gerais, como a mudança nas alíquotas, ou mesmo uma idade mínima menor.

Por fim, o estabelecimento de uma idade mínima significa o fim da aposentadoria por tempo de contribuição. Esse tempo contaria apenas como requisito necessário, mas não suficiente para a aposentadoria, além de afetar o montante a ser recebido. Como a aposentadoria por tempo de contribuição era pedida por trabalhadores formalizados há mais tempo, de renda mais alta, seu fim tem alto impacto distributivo. Em contraposição, como os mais pobres - em grande medida - já se aposentam por idade (hoje 65 para homens e 60 para mulheres), essa medida tem impacto tímido sobre esse grupo.

4. Análise sobre o alongamento no tempo de contribuição mínimo

Atualmente, existem dois tipos de aposentadoria: por idade e por tempo de contribuição. Ao estabelecer uma idade mínima, a proposta em discussão no Congresso Nacional acaba com a aposentadoria meramente por tempo de contribuição. Todavia, a aposentadoria por idade exige um tempo de contribuição mínimo de 15 anos. Apesar de não ser um tempo demasiadamente longo, trabalhadores mais pobres e de menor nível educacional têm maior dificuldade em se formalizar. Isso

⁷ NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016.

faz com que eles, apesar de trabalharem por décadas, não tenham os 15 anos na formalidade até uma idade mais avançada⁸.

Os defensores da proposta alegam que esse aumento contribuiria para aumentar a solvência do sistema, uma vez que mesmo os mais pobres recebem benefícios por um tempo mais longo que 15 anos, fazendo com que, mesmo para eles, haja um significativo subsídio previdenciário. Adicionalmente, isso encorajaria a formalização, uma vez que criaria a necessidade de se ter um trabalho formal mais duradouro.

Os críticos, porém, alegam que a alta informalidade do país não é resultado da escolha, mas consequência da estrutura e das instituições brasileiras. Sendo assim, aumentar a exigência apenas faria com que eles postergassem sua aposentadoria. Outro efeito colateral poderia ser uma perda de confiança no sistema com consequente desistência de se participar no sistema. Assim, essa dificuldade poderia causar um efeito contrário e diminuir as receitas previdenciárias, além de jogar as pessoas para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), programa assistencial não-contributivo, que funciona como uma aposentadoria para idosos que não atingiram os requisitos da previdência social⁹.

A proposta aprovada em dois turnos na Câmara previa um aumento no tempo de contribuição mínimo para 20 anos, tanto para homens quanto para mulheres. No entanto, devido à preocupação distributiva da reforma, uma emenda foi apresentada para manter o mínimo para mulheres nos 15 anos originais. Do ponto de vista fiscal, essa medida tem baixo impacto. Porém, a alegação que ela penalizaria demasiadamente os mais pobres foi o suficiente para tirá-la da proposta.

5. Análise das mudanças nas alíquotas de contribuição

A Proposta de Emenda à Constituição aprovada na Câmara dos Deputados também inclui mudanças nas alíquotas de contribuição dos segurados da previdência social. As mudanças aumentam substancialmente as alíquotas sobre grandes remunerações. No caso do RGPS, as alíquotas são racionalizadas, de forma que não há

⁸ Idem.

⁹ NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016.

“saltos” na alíquota efetiva para certos níveis de remuneração. No caso do RPPS, é instituída progressividade nas alíquotas de contribuição¹⁰.

Nesta seção, analisamos esses aspectos, bem como o impacto distributivo dessa mudança: quais percentis de renda são beneficiados e prejudicados; e qual o impacto, em estática comparativa, sobre a desigualdade, como medida pelo índice de Gini.

5.1. Mudança nas alíquotas do RGPS

Os empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos contribuem ao RGPS com uma alíquota que incide sobre seu salário de contribuição mensal. Pela lei, o salário de contribuição não pode ultrapassar o chamado “teto” do RGPS, que, em 2019, é de R\$ 5.839,45. A tabela de contribuição de 2019 é a seguinte:

TABELA 1 – Alíquota do RGPS segundo o salário de contribuição (2019)

Salário de contribuição (R\$)	Alíquota
até 1.751,81	8%
1.751,82 a 2.919,72	9%
2.919,73 a 5.839,45	11%

Fonte: Portaria nº 9, de 15 de janeiro de 2019 – Ministério da Economia (BRASIL, 2019a).

As alíquotas são aplicadas de forma não progressiva, isto é, cada alíquota incide sobre a totalidade do salário de contribuição. A PEC da reforma da previdência, contudo, prevê que as alíquotas incidam de forma progressiva sobre o salário de contribuição, “incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites” (BRASIL, 2019b, p. 43), conforme a seguinte tabela:

¹⁰ PELLEGRINI. *Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados*. IFI/SENADO, 2019.

TABELA 2 – Alíquota do RGPS segundo o salário de contribuição (proposta)

Salário de contribuição (R\$)	Alíquota
até um salário mínimo (atualmente R\$ 998,00)	7,5%
um salário mínimo a 2.000,00	9%
2.000,01 a 3.000,00	12%
3.000,01 ao teto do RGPS (atualmente R\$ 5.839,45)	14%

Fonte: Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 (BRASIL, 2019b).

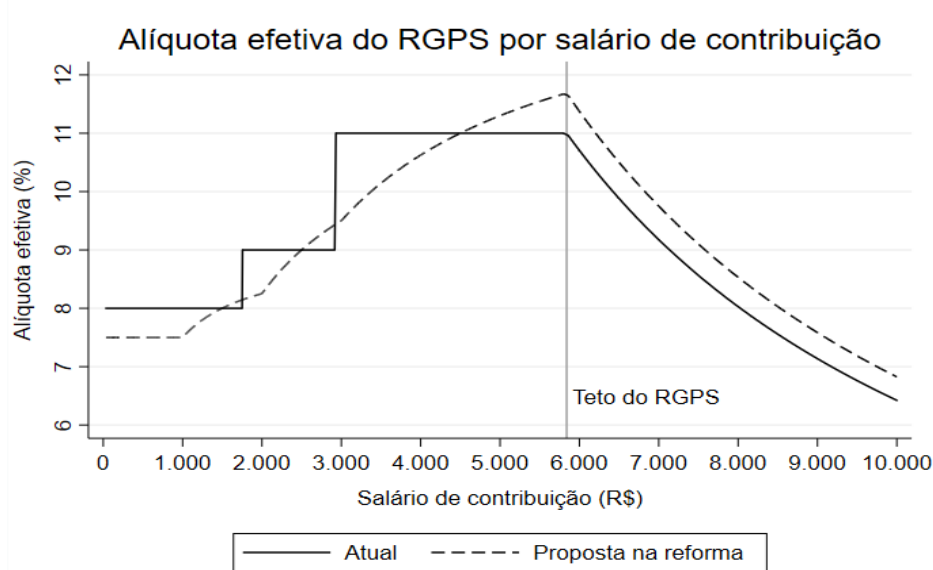
Isso implica, por exemplo, que alguém que recebeu um salário de contribuição de R\$ 2.700 passaria a contribuir 7,5% sobre R\$ 998 (R\$ 74,85); mais 9% sobre a diferença entre R\$ 2.000 e R\$ 998,01 (aproximadamente R\$ 90,18); mais 12% sobre a diferença entre R\$ 2.700 e R\$ 2.000,01 (aproximadamente R\$ 84,00). A contribuição do segurado, portanto, deve ser de cerca de R\$ 249,03. Dividindo a contribuição efetiva pelo rendimento obtido pelo contribuinte (249,03 / 2.700), calculamos a *alíquota efetiva*, que, neste exemplo, é de 9,223% aproximadamente. Sob as regras atuais, essa pessoa pagaria uma alíquota efetiva de 9%.

Essa mudança na regra de incidência das alíquotas tem como resultado a eliminação de “saltos” bruscos nas alíquotas cobradas conforme o rendimento obtido, como vê-se claramente no gráfico abaixo.

A eliminação dos “saltos” introduz mais racionalidade à regra de incidência das alíquotas, pois reduz algumas distorções de incentivos existentes na regra atual. Considere um exemplo em que um empregado com um salário de R\$ 2.900 recebe uma proposta de aumento para R\$ 2.950. Se antes o empregado contribuía com R\$ 261 (9% de R\$ 2.900), passaria a contribuir com R\$ 324,50 (11% de R\$ 2.950), um aumento de R\$ 63,50. Nesse caso, o empregado seria incentivado a recusar a proposta de aumento de salário, pois o salário líquido da contribuição previdenciária diminuiria. Com as regras de incidência da proposta de reforma da previdência, isso não ocorreria: a contribuição aumentaria de R\$ 273,03 para R\$ 285,03 (um aumento de R\$ 12).

O gráfico abaixo também permite identificar que a alíquota de contribuição, com a reforma, ficaria menor para quem recebe até cerca de 1,5 salário mínimo (linha sólida acima da linha pontilhada abaixo de R\$ 1.497,09); e ficaria maior para quem recebe acima de aproximadamente 4,5 salários mínimos (linha sólida abaixo da pontilhada acima de R\$ 4.499,12). Isso sugere que a mudança nas alíquotas teria um impacto *progressivo*: quem recebe mais pagaria mais e quem recebe menos pagaria menos. Entre R\$ 1.497,08 e R\$ 4.499,12, porém, há trabalhadores que contribuirão mais e outros que contribuirão menos, complicando a análise.

RÁFICO 5 – Alíquota efetiva do RGPS, segundo o salário de contribuição



A fim de realizar uma análise mais robusta do impacto distributivo da proposta, é preciso considerar a parcela dos contribuintes que está em cada faixa de incidência. Em outras palavras, é preciso analisar o efeito da proposta sobre as contribuições exigidas de indivíduos *em cada quantil de renda*. Para tanto, utilizamos os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) mais recente disponível, do segundo trimestre de 2019 (IBGE, 2019). Com base na pesquisa, dividimos os contribuintes do RGPS segundo sua renda em dez grupos (decis) em ordem crescente de renda.

Na PNADC, identificamos os contribuintes do RGPS como os trabalhadores que contribuem para a previdência e que não são, no trabalho principal, servidores estatutários ou militares. Excluímos também empregadores, trabalhadores por conta

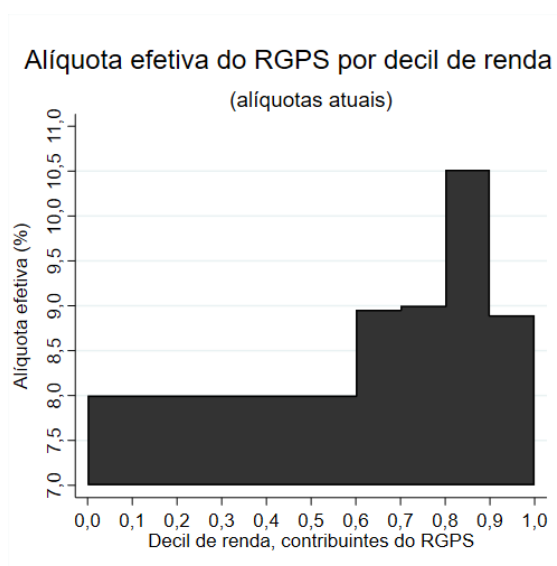
própria e trabalhadores familiares; eles também podem contribuir ao RGPS, mas estão sujeitos a um regime de alíquotas diferente e, por isso, não os incluímos na análise.

Para a análise, adotamos a seguinte definição de progressividade: um tributo é considerado progressivo quando os mais ricos pagam mais tributos *como porcentagem de sua renda* que os mais pobres¹¹.

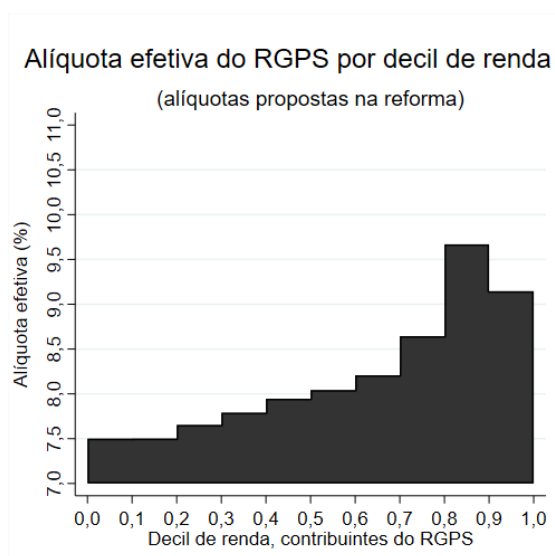
Com base na amostra de contribuintes da PNADC, calculamos as alíquotas efetivas que incidem sobre o rendimento médio de cada decil de renda, e traçamos os dois gráficos abaixo.

Pela comparação dos gráficos, fica claro que a racionalização das alíquotas proposta na reforma também torna a contribuição ao RGPS mais progressiva que o sistema atual. Com as alíquotas atuais, só há progressividade entre os sexto e nono decis; os cinco decis mais pobres arcam com a mesma alíquota de contribuição. Já com a nova proposta, haveria progressividade entre os segundo e nono decis. Além disso, a regressividade existente entre o nono e o décimo decil é reduzida; ou seja, os 10% mais ricos continuam pagando uma alíquota menor que o nono decil, mas a diferença é menor.

GRÁFICO 6 — Comparação: alíquota efetiva atual e alíquota efetiva proposta na reforma (RGPS), por decil de renda



¹¹ PELLEGRINI. *Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados*. IFI/SENADO, 2019.



Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15, a partir de dados da PNADC do segundo trimestre de 2019.

5.2. Mudança nas alíquotas do RPPS

Os servidores estatutários contribuem ao RPPS com uma alíquota que incide sobre o vencimento do cargo somado a algumas vantagens e adicionais, montante chamado de base de contribuição. Aqueles que ingressaram no serviço público até 2013 e não aderiram ao regime de previdência complementar arcam com uma alíquota de 11% que incide sobre a totalidade da base de contribuição. Já aqueles que ingressaram a partir de 2013 e os que ingressaram antes, mas aderiram à previdência complementar, contribuem 11% até o teto do RGPS, que é de R\$ 5.839,45 em 2019 (BRASIL, 2004).

A PEC da reforma da previdência prevê que as alíquotas incidam de forma progressiva sobre a base de contribuição, assim como na proposta para as alíquotas do RGPS, conforme a seguinte tabela:

TABELA 3 — Alíquota do RPPS segundo a base de contribuição (2019)

Base de contribuição (R\$)	Alíquota
até um salário mínimo (atualmente R\$	7,5%

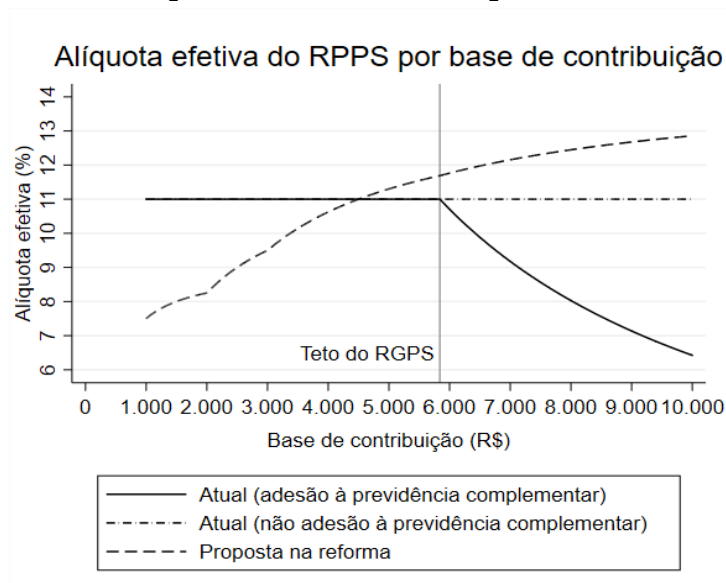
998,00)	
um salário mínimo a 2.000,00	9%
2.000,01 a 3.000,00	12%
3.000,01 a 5.839,45	14%
5.839,46 a 10.000,00	14,5%
10.000,01 a 20.000,00	16,5%
20.000,01 a 39.000,00	19%
acima de 39.000,01	22%

Fonte: Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 (BRASIL, 2019b).

A versão da PEC aprovada na Câmara dos Deputados e que segue em tramitação no Senado Federal altera apenas as alíquotas para os servidores *federais* do RPPS.

Comparamos os dois regimes atuais e a proposta de mudança no gráfico abaixo:

GRÁFICO 7 – Alíquota efetiva do RPPS, por base de contribuição



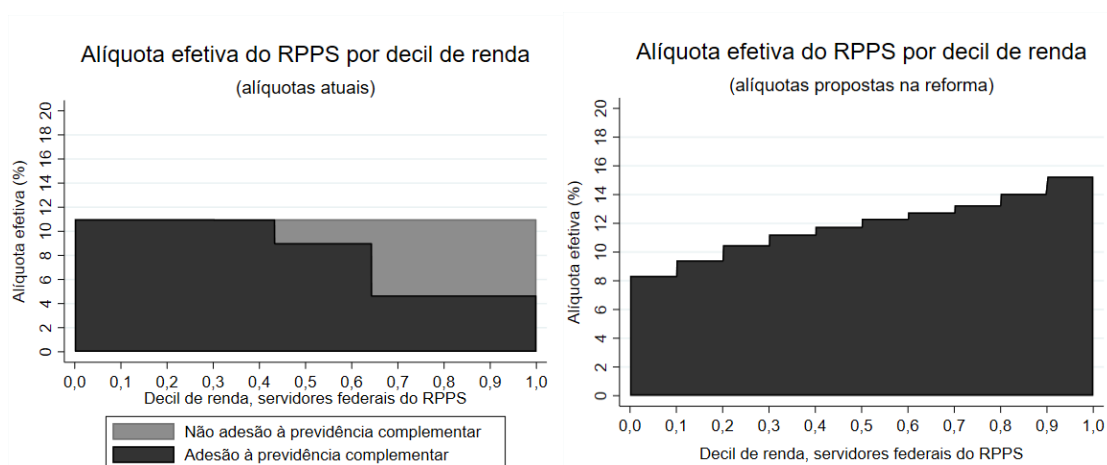
Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15.

Hoje, a alíquota da contribuição ao RPPS é neutra em relação à renda do servidor até o teto do RGPS, e, a partir desse valor, passa a ser regressiva. No caso de servidores que ingressaram antes de 2013 e não aderiram à previdência complementar, a alíquota atual é neutra em relação à renda, sendo de 11% independentemente do valor da base de contribuição.

A mudança proposta torna a contribuição ao RPPS totalmente progressiva, na medida em que a alíquota efetiva de contribuição aumenta constantemente com a renda, como pode-se ver no gráfico acima. Com os dados da PNADC do segundo trimestre de 2019, dividimos os servidores estatutários federais em decis de renda e calculamos a alíquota efetiva que incide sobre o rendimento médio de cada decil. Dispomos os dados nos gráficos abaixo, em que confirmamos a progressividade das novas alíquotas.

Note que as novas alíquotas propostas seriam progressivas do primeiro ao décimo decil. Uma análise similar (não reportada) levando em conta decis de renda de todos os servidores estatutários, não apenas os federais, leva a resultados semelhantes. Em suma, as novas alíquotas efetivas continuarão progressivas mesmo se forem incluídos servidores estaduais e municipais na reforma do RPPS.

GRÁFICO 8 – Comparação: alíquota efetiva atual e alíquota efetiva proposta na reforma (RPPS), por decil de renda



Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15, a partir de dados da PNADC do segundo trimestre de 2019.

5.3. Mensuração do impacto sobre a desigualdade em estática comparativa

Usando os dados da PNADC, é possível simular o impacto da mudança nas alíquotas sobre a renda disponível daqueles que contribuem à Previdência Social e, portanto, sobre a desigualdade de renda do Brasil, tal como medida pelo índice de Gini.

Para tanto, calculamos qual seria a renda líquida de contribuições à previdência de cada pessoa, na vigência das atuais e das novas alíquotas. Por exemplo, um contribuinte ao RGPS com R\$ 2 mil de salário contribuiria 9% segundo as regras atuais, o equivalente a R\$ 180; portanto, sua renda líquida de contribuições é de R\$ 1.820. Com as novas regras, essa mesma pessoa contribuiria R\$ 165,03, de modo que sua renda líquida de contribuições passaria a ser R\$ 1.834,97. A renda líquida de um não contribuinte é (e continuaria a ser), por definição, igual à sua renda total.

Calculamos o índice de Gini do Brasil a partir das rendas líquidas de todos os indivíduos pesquisados na PNADC,¹² considerando se são contribuintes ao RGPS (contribuem à previdência e trabalham no setor privado ou em autarquia estatal),

¹² Aplicando pesos amostrais, para obter um índice nacionalmente representativo.

RPPS (contribuem à previdência e são servidores estatutários), ou não contribuintes (os demais). Consideramos quem contribui opcionalmente (empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares) não contribuintes, porque estão sujeitos a um regime de alíquota distinto que não é objeto deste artigo. Fizemos o mesmo com os militares da amostra, porque têm um regime próprio de previdência que não está contemplado na PEC.

Comparamos o índice de Gini calculado sobre as rendas líquidas com as alíquotas atuais com o índice calculado sobre as rendas líquidas com as novas alíquotas propostas, a fim de medir o impacto sobre a desigualdade em estática comparativa. A intenção deste exercício é verificar se a mudança nas alíquotas de fato reduz a desigualdade, o que corroboraria as conclusões das subseções anteriores. O tamanho do impacto sobre o Gini não é de especial interesse, mas supomos que seja irrisório. Isso que as mudanças no RGPS, que abrange muito mais contribuintes que o RPPS federal, não ultrapassam 1,6 ponto percentual.

Como não há dados na PNADC que permitam saber se um servidor público pesquisado aderiu ou não à previdência complementar, calculamos as rendas líquidas com duas premissas: em primeiro lugar, presumimos que todos os servidores estatutários aderiram à previdência complementar; em segundo lugar, presumimos que todos não aderiram. A diferença é, como vimos na seção acima, que os servidores estatutários que ganham acima do teto do RGPS pagam, pelas regras atuais, uma alíquota efetiva menor que 11% se aderiram à previdência complementar, mas continuam pagando 11% se não aderiram. Com as novas regras propostas, a diferença nas alíquotas de contribuição seguiria apenas para servidores estaduais e municipais.

Quando presumimos que todos os servidores estatutários aderiram à previdência complementar, estamos superestimando a renda líquida daqueles que não aderiram e ganham acima do teto do RGPS, e superestimando o índice de Gini. Quando presumimos que nenhum servidor aderiu à previdência complementar, estamos subestimando a renda líquida daqueles que aderiram e ganham acima do teto do RGPS, e subestimando o índice de Gini. Apresentamos os dois índices, a fim de apresentar um limite máximo e um mínimo ao valor do Gini.

Os resultados estão expostos na tabela abaixo. Nota-se que a mudança nas alíquotas de contribuição de fato teria o impacto de reduzir a desigualdade. Embora o

efeito seja irrisório, esse achado corrobora nossa conclusão anterior de que a mudança torna as alíquotas mais progressivas.

TABELA 4 – Estimativas do efeito das novas alíquotas sobre o índice de Gini

Base de cálculo do índice	Índice de Gini	
	Renda líquida de contribuições à previdência	
Premissa: quantos servidores aderiram à previdência complementar?	Todos (premissa 1)	Nenhum (premissa 2)
Índice com alíquotas atuais (A)	0,50948	0,50748
Índice com novas alíquotas (B)	0,50771	0,50657
Mudança (B – A)	-0,00177	-0,00091

Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15, a partir de dados da PNADC do segundo trimestre de 2019.

Refizemos os cálculos com a suposição de que as novas alíquotas do RPPS atingissem todos os servidores estatutários, não apenas os federais. Nesse caso, a redução da desigualdade seria de 0,00381 (premissa 1) ou de 0,00181 (premissa 2), cerca do dobro da redução estimada com a atual reforma. Esse resultado reforça a ideia de que incluir servidores estaduais, distritais e municipais na reforma da previdência seria essencial para aumentar o impacto das novas alíquotas sobre a desigualdade.

O exercício feito nesta seção é ilustrativo dos impactos mais óbvios da mudança nas alíquotas, mas tem algumas limitações.

Em primeiro lugar, não se recomenda o uso de pesquisas por amostragem, como a PNADC, para calcular a desigualdade de renda. Os índices de desigualdade calculados com base nessas pesquisas tendem a subestimar a desigualdade real, porque não captam a renda do topo da distribuição (dos mais ricos) tão bem quanto medidas alternativas, que usam, por exemplo, dados tributários. Porém, já que a reforma proposta aumenta as alíquotas dos mais ricos, ao usar dados da PNADC, estamos *subestimando* a redução da desigualdade causada pela mudança nas

alíquotas. Portanto, ainda que as estimativas do valor da redução estejam erradas, a conclusão de que a mudança reduz a desigualdade permanece correta.

Em segundo lugar, a PNADC cataloga apenas a renda autodeclarada, o que é problemático se houver diferença sistemática entre a renda autodeclarada e a renda real. Nesse caso, não só as estimativas do índice de Gini estariam enviesadas, como também a direção do viés seria desconhecida.

Em terceiro lugar, uma limitação fundamental deste exercício é medir a redução da desigualdade em estática comparativa. Ou seja, uma premissa do exercício é que mudariam apenas as alíquotas de contribuição, todo o resto permanecendo constante. O impacto do resto da reforma da previdência (como a mudança das regras da aposentadoria) não é considerado. Mais ainda, a mudança nas alíquotas pode ter alterado os incentivos aos quais respondem os agentes econômicos, alterando sua renda líquida para além do impacto direto. Para superar essa limitação, seria preciso medir o efeito da reforma da previdência como um todo sobre a desigualdade num modelo de equilíbrio geral, que considere efeitos indiretos sobre a renda.

6. Conclusão

Começamos o trabalho descrevendo o sistema de previdência, suas vulnerabilidades e como os movimentos demográficos põem uma grande pressão fiscal sobre todos os três entes federados. Definimos as três mais relevantes categorias em que as mudanças propostas podem ser classificadas e analisamos seus respectivos impactos do ponto de vista fiscal e social.

Em seguida, focamos a análise no impacto distributivo das novas alíquotas de contribuição à Previdência Social. No caso do RGPS, apontamos como as novas alíquotas racionalizam a contribuição, removendo as distorções causadas pelos “saltos” nas alíquotas efetivas atuais. E, tanto no caso do RGPS quanto no do RPPS federal, vimos que as novas alíquotas são mais progressivas que as anteriores.

A partir dos dados mais recentes disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, verificamos que, no RGPS, as novas alíquotas efetivas seriam crescentes (progressivas) entre os segundo e nono decis de renda dos contribuintes, enquanto as alíquotas efetivas atuais só o são entre os sexto e nono decis.

Entre servidores estatutários federais, as novas alíquotas seriam crescentes (progressivas) em toda a distribuição, independentemente de adesão à previdência complementar. As alíquotas efetivas atuais, em contraste, são constantes (neutras) para aqueles que não aderiram à previdência complementar e decrescentes (regressivas) para aqueles que aderiram.

Essa conclusão de maior progressividade é corroborada pelo exercício em que calculamos o impacto em estática comparativa das novas alíquotas propostas sobre a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini calculado sobre a renda líquida das contribuições à previdência. Encontramos que a mudança nas alíquotas teria o impacto de reduzir a desigualdade, ainda que num valor muito pequeno; a inclusão de servidores estatutários dos estados, DF e municípios na reforma dobraria o efeito.

Todavia, vale ressaltar que esse cálculo do impacto sobre a desigualdade tem diversas limitações. Seriam necessários estudos com análises (um modelo de equilíbrio geral, por exemplo) e metodologias (como o uso de dados tributários de renda) mais robustas para avaliar mais precisamente o impacto das novas alíquotas de contribuição, e da reforma da previdência em geral, sobre a desigualdade.

Referências

- BRASIL. [2004]. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm. Acesso em: 19 ago. 2019.
- BRASIL. [2019a]. Ministério da Economia. **Portaria nº 9, de 15 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social – RPS. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/2019&jornal=515&pagina=25&totalArquivos=115>. Acesso em: 19 ago. 2019.
- BRASIL. [2019b]. **Proposta de Emenda à Constituição 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Versão remetida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ao Senado Federal por meio do Ofício nº 720/2019/SGM-P. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=458D911437AC2A4C56D5CB34F3440075.proposicoesWebExterno2?codteor=1787050&filename=Tramitacao-PEC+6/2019. Acesso em: 19 ago. 2019.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Projeções da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010–2060**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 23 ago. 2019.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. 2. trim. 2019. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2019. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Microdados/2019. Acesso em: 19 ago. 2019.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **IPEAData**. Social – Temas – Demografia. [Brasília]: IPEA, [2019?]. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528635/TD219.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- NERY. **Relação entre militares ativos e inativos nos Estados brasileiros e comparação com o Espírito Santo**. Senado, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528824/TD227.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PELLEGRINI. **Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados.** IFI/Senado, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558985/NT37_Reforma_previdencaria.pdf

PELLEGRINI. **A Situação das Previdências Estaduais.** IFI/Senado, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf

SCHETTINI, DOS SANTOS e PIRES. **Militares estaduais no contexto da Nova Previdência.** IPEA, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9282/1/cc_43_nt_militares%20estaduais_no_contexto_da_nova_previdencia.pdf





Autonomia do Banco Central

Central Bank Autonomy

Ana Carolina Custódio Lemes*
Gustavo Rodrigues Moraes*
Jéssica Sousa de Araújo*
João Paulo Lima Gomes*
Vinícius Quintanilha Nunes*

Resumo

Neste trabalho, objetiva-se realizar uma pesquisa bibliográfica a respeito da atual proposta de independência do Banco Central. Para isso, foi feita, inicialmente, uma revisão de literatura baseada em pressupostos teóricos das Ciências Econômicas que sustentam a proposta. Em seguida, é apresentado o histórico de nascimento do órgão supracitado, tal como a sua importância, as mudanças estruturais sofridas ao longo dos anos e o seu papel na política monetária atual. Também é discutida a posição tomada pelo Brasil, país emergente, na adoção de políticas econômicas autônomas em resposta à proposta de independência institucional. São levantados alguns casos “exemplares” da autonomia do BCB que demonstram a necessidade de haver uma responsabilidade tanto na escolha quanto na execução de medidas econômicas que comprometem recursos públicos e que interferem no mercado financeiro. E por último, é apresentada a atual proposta que tramita no Senado, objeto de estudo para o artigo.

Palavras-chave: Novo-clássicos; Política monetária; Independência; Banco Central do Brasil; Monetarismo.

Abstract

In this paper, we conduct a bibliographic review about the current proposal of independence of the Banco Central do Brasil. Thereunto, a literature review was initially made based on theoretical assumptions in the Economic Sciences that support the proposal. Subsequently the history concerning the the birth of the mentioned institution is presented, as well as its importance, structural changes over the years and its role in current monetary policy. The position taken by Brazil, an emerging country, in adopting autonomous economic policies in response to the proposed institutional independence is also discussed. Some “exemplary” cases of BCB autonomy are raised with the purpose of demonstrating the need of responsibility in choosing and executing economic measures that undermine public resources and interfere with the financial market. And finally, the current proposal that is being processed in the Senate, object of study for the article, is presented.

Keywords: *New classicals; Monetary Policy; Independence; Central Bank of Brazil; Monetarism.*

* Estudantes de graduação no curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade de Brasília (UnB).

1. Introdução

Com a chegada do Governo Bolsonaro e, conseqüentemente, uma nova pauta e agenda de compromissos, vem à tona, novamente, a questão da autonomia institucional do Banco Central do Brasil. Partindo disso, neste artigo, objetiva-se fazer uma abordagem sobre a proposta de autonomia do Banco Central a partir do estudo dos pressupostos teóricos e modelos nos quais esta mudança está baseada e da análise do histórico e de casos específicos de atuação da instituição. Além disso, é importante discutir as particularidades de uma economia emergente que possam impactar nos compromissos de um banco central e a forma de cumpri-los, analisando especificamente o caso brasileiro.

Desta maneira, o presente trabalho estrutura-se em 6 seções. Na seção 2, tece-se uma breve exposição dos fundamentos teóricos nos quais se baseia a proposta de autonomia do Banco Central. Na seção 3, traça-se um histórico do Banco Central do Brasil como instituição, desde a sua formação até como ocorreu a aquisição de certas funções específicas que passaram a ser desempenhadas. Na seção 4, discute-se um modelo que estuda os níveis de transparência e independência de diversos bancos centrais analisados. Na seção 5, realiza-se um levantamento de episódios relevantes na história do Banco Central brasileiro, nos quais ele exerce a sua autonomia em algumas decisões tomadas. Na seção 6, discutem-se outras maneiras de se honrar determinados compromissos econômicos que não envolvam necessariamente a completa autonomia da instituição, além de tratar de certas especificidades que estão associadas a economias emergentes. Por fim, se faz uma conclusão na seção 7, apresentando as características do projeto de lei que visa a implementar a plena autonomia do Bacen.

2. Os Fundamentos Teóricos

Os fundamentos teóricos que sustentam as propostas de independência e de autonomia dos bancos centrais são provenientes da Escola Novo-Clássica, também conhecida como Escola das Expectativas Racionais. Trata-se de uma linha de pensamento econômico originária no monetarismo, herdando dele várias de suas hipóteses, como a adesão à Lei de Say e à neutralidade da moeda no longo prazo. Entretanto, dele se diferencia em vários aspectos, principalmente em relação ao refinamento metodológico e teórico, assim como no que tange a proposições de

política econômica (FREITAS, 2006). Cabe destacar que os principais representantes da Escola Novo-Clássica são os economistas Robert Lucas, Robert Barro e David Gordon.

Em primeiro lugar, o principal fundamento teórico é a existência de uma taxa natural de desemprego, para a qual a economia tenderá no longo prazo. Trata-se de uma hipótese amplamente discutível na literatura econômica (CROCCO; JAYME JR, 2003). Para as propostas de independência e de autonomia dos bancos centrais, este é um pressuposto crucial, pois é a partir dele que se deriva a principal hipótese – de que a moeda é neutra no longo prazo¹. O pressuposto da existência de uma taxa natural de desemprego é construído pelos Novos-Clássicos do seguinte modo:

Admitir a hipótese de uma taxa natural de desemprego significa admitir que os diversos mercados – de bens, serviços, crédito e de trabalho – se ajustam automaticamente. Ou, em outras palavras, é assumir, implícita ou explicitamente, que os livres mercados são capazes de gerar resultados ótimos do ponto de vista da economia como um todo. No caso do mercado de trabalho, significaria admitir que trabalhadores e empresários se encontrariam neste mercado com igual poder de decisão e influência. Assim, toda vez que o desemprego fosse excessivo existiria mecanismos que assegurariam a redução do salário real dos trabalhadores e a contratação de todos aqueles que estivessem dispostos a aceitar trabalhar por salários reais mais baixos, desde que não houvesse assimetria de informação. Este mesmo mecanismo operaria nos demais mercados, com a lei de oferta e procura determinando uma alocação ótima de recursos (CROCCO; JAYME JR, 2003, p.7).

Em consonância ao pressuposto da existência da taxa natural de desemprego, os Novos-Clássicos definem outro pressuposto: de que os agentes econômicos são racionais e tomam decisões com base em expectativas racionais, olhando para frente² (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010). O pressuposto das expectativas racionais define que os agentes econômicos detêm informações a respeito do estoque de moeda definido pelo governo, o que lhes permite formular expectativas de variação do estoque monetário na economia. Como todo agente sabe que uma maior oferta monetária provocará inflação³, uma decisão do governo de ampliar a oferta monetária indica a eles que salários e preços irão aumentar. Dessa forma, os agentes se antecipam

¹ No longo prazo, a moeda não afetará variáveis reais como produto, emprego e renda; afetará somente variáveis nominais como o nível de preços.

² Comportamento também denominado *forward-looking*.

³ De acordo com a Teoria Quantitativa da Moeda, a inflação é determinada por variações na oferta de moeda: um aumento da quantidade de moeda na economia leva invariavelmente a um aumento de preços.

elevando preços e salários, e nada acontece com a produção e o emprego (FREITAS, 2006).

Dessa forma, os adeptos da teoria Novo-Clássica sustentam que, quando as expectativas da taxa de inflação são confirmadas, a taxa corrente de desemprego será sempre igual à taxa natural (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010). A relação entre esses dois pressupostos fica clara na versão menos ampliada da equação de Lucas:

$$U_t = U_n - \alpha (M_t - M_{et})$$

sendo $\alpha > 0$, em que U_t é a taxa corrente de desemprego no período t ; U_n é a taxa natural de desemprego; M_t é a variação do estoque de moeda no período t ; e M_{et} indica as expectativas dos agentes de variação do estoque monetário.

Como os agentes não erram na formulação de suas expectativas, a equação menos ampliada de Lucas, então, indica que a taxa de desemprego no período se iguala à taxa natural de desemprego da economia. Dessa forma, uma política monetária expansionista provoca somente o aumento de preços, não influenciando as variáveis reais da economia. Há, então, inflação em um mesmo nível de desemprego. Esse raciocínio ficou consolidado na curva de Phillips vertical, na versão de Lucas (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

É importante indicar que, nesse modelo teórico, os agentes erram em suas expectativas apenas devido a qualquer atitude discricionária do banco central. Ou seja, as expectativas dos agentes falham somente quando o governo lança uma política monetária surpresa, a qual contraria qualquer formulação racional de expectativas⁴. É, portanto, somente em condições inusitadas como essa que a política monetária pode afetar as variáveis reais da economia. E tal alteração ocorreria somente no curto prazo, pois os agentes, posteriormente, modificam a próxima expectativa, “aprendendo” com o erro (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010). Na realidade, o que houve, na prática, é que o governo conseguiu confundir os agentes e provocar distorções no curto prazo, em função dos erros de previsão (FREITAS, 2006). Assim, de qualquer forma,

⁴ A surpresa seria causada por uma alteração expressiva na magnitude das variáveis já existentes ou pela introdução de alguma nova variável (FREITAS, 2006).

a taxa de desemprego retorna ao seu nível natural no longo prazo, e todo efeito da política monetária recai sobre as variáveis nominais.

Nesse contexto, os novo-clássicos ressaltam que as atitudes discricionárias do banco central, ao provocarem o erro dos agentes, diminuem a credibilidade da autoridade monetária, ao mesmo tempo em que produzem efeitos sobre o nível de produto e de emprego somente no curto prazo (CROCCO; JAYME JR, 2003). Dessa forma, ao apostar na surpresa dos agentes, o governo produz efeitos sobre variáveis reais apenas no curto prazo, sendo obrigado a lidar com uma inflação maior no longo prazo.

Conclui-se, então, a derivação da hipótese central da neutralidade da moeda. Assim, sendo a moeda neutra no longo prazo, a política monetária deve ter como compromisso único garantir inflação constante e baixa. Tal compromisso, juntamente com o fornecimento, por parte do banco central, de todas as informações necessárias aos agentes, garante credibilidade da autoridade monetária suficiente para evitar ciclos econômicos baseados em assimetria de informação (CROCCO; JAYME JR, 2003). A política econômica daí derivada é assim definida:

Em outras palavras, da hipótese da neutralidade da moeda, os economistas novo-clássicos derivam duas proposições de política. Em primeiro lugar, a política monetária deve ter como objetivo exclusivo e explícito a busca da estabilidade dos preços, a partir de regras claras e conhecidas. Em segundo lugar, o banco central deveria ser independente vis-à-vis o Poder Executivo para formular e executar a política monetária, o que evitaria desconfiças em relação ao comportamento do governo e asseguraria a credibilidade da política monetária (FREITAS, 2006, p. 271 e 272).

Os adeptos da Escola Novo-Clássica, nesse sentido, sustentam que bancos centrais não-independentes carregam intrinsecamente um “viés inflacionário”, pois são suscetíveis a pressões políticas: os representantes do governo podem aplicar uma política monetária expansionista para reduzir o desemprego no curto prazo (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010). Pressões políticas do tipo ocorrem principalmente em períodos eleitorais⁵ (CROCCO; JAYME JR, 2003). É nesse sentido que os teóricos formularam pré-requisitos institucionais para um banco central independente (FREITAS, 2006):

⁵ Trata-se dos ciclos políticos, nos quais, em períodos pré-eleitorais, os governantes tendem a expandir a oferta monetária, gerando inflação no longo prazo (CROCCO; JAYME JR, 2003).

(1) A garantia, presente no estatuto do banco central, de seu objetivo único e exclusivo de combater a inflação, bem como o estabelecimento de limites à interferência do Executivo;

(2) A presença de regras claras de mandatos que dificultam a demissão dos especialistas por motivos políticos;

(3) A liberdade do banco central de definir seu próprio orçamento e a existência de patrimônio próprio.

O modelo institucional de um banco central independente inclui, dessa forma, a nomeação de um presidente de reconhecida capacidade técnica e que, além disso, seja avesso à inflação. Os teóricos ressaltam que a política monetária deve ser comandada por um representante que tenha maior aversão à inflação em comparação com a sociedade⁶. Constitui-se, portanto, um modelo institucional básico de um banco central, em tese, livre de influências políticas e inteiramente comprometido com a inflação. Entretanto, evidências empíricas apontam que um banco central independente não é a solução definitiva para o crescimento econômico – essas evidências são ainda mais claras para países em desenvolvimento (CROCCO; JAYME JR, 2003).

3. Histórico do Banco Central no Brasil

Nesta seção, trata-se do nascimento tardio do Banco Central do Brasil, assim como do contexto em que o órgão foi criado e da já existência de outros órgãos como Tesouro Nacional e Banco do Brasil (BB) que cumpriam as funções atuais típicas do Banco Central do Brasil. Além disso, abordam-se as mudanças institucionais passadas ao longo do tempo e a relação do Bacen com os poderes legislativo e executivo, assim como o debate sobre a sua autonomia.

A formação do Banco Central do Brasil (BCB) foi relativamente tardia, em 1964, ano em que alguns países da América Latina nas mesmas condições que o Brasil já tinham órgãos similares que cumpriam um papel de Banco Central. É importante

⁶ No modelo tradicional, adota-se que a sociedade tenha maior aversão ao desemprego comparativamente à inflação (CROCCO; JAYME JR, 2003).

salientar, que outros órgãos, como o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, tinham grande importância na esfera econômica e, em 1920, o Banco do Brasil já cumpria funções monetárias e o CARED (Carteira de Emissão e Redesconto) fazia o papel de prestamista em última instância (CARVALHO, OLIVEIRA, MONTEIRO, 2010). Em 1923, o monopólio de emissão de moeda era do Banco do Brasil e, em 1932, criou-se o CAMOB (Caixa de Mobilização Bancária), um órgão que ficaria responsável pela fiscalização bancária e pela mobilidade entre ativos dos bancos.

Segundo os autores Carvalho, Oliveira e Monteiro (2010, apud CORAZZA, 2006), o grande passo para criação do Banco Central do Brasil foi a Superintendência da Moeda e do Crédito, a chamada SUMOC, que surgiu em 1945, e que passou a desempenhar várias atividades que mais tarde ficariam a cargo do BCB e que tinham muitas características em comum, entre elas: o controle de quantidade de moeda em circulação na Economia. Ao passo que a SUMOC desempenhava um papel de bastante importância e se parecia bastante com um Banco Central, o Tesouro Nacional era o responsável pela emissão de moeda e o Banco do Brasil era conhecido como o banqueiro do governo e o banco dos bancos. Finalmente, em 1964, foram criados o BCB e o Conselho Monetário Nacional (CMN), que atua como órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional, e foi extinto o Conselho da SUMOC, tendo suas funções incorporadas ao novo órgão.

De acordo com o artigo 14, a diretoria do BCB seria formada por quatro membros, sendo um deles o presidente, com mandatos fixos (proposta inicial). A proposta dos mandatos serem fixos foi exatamente para preservar a independência do órgão em relação aos demais poderes. As principais atribuições vinculadas são: 1) emissão de moeda e operações de créditos (antes a cargo do Tesouro Nacional), 2) extinção do CARED e do CAMOB, 3) operações de câmbio (antes a cargo do Banco do Brasil). Ou seja, o órgão ficou responsável por supervisionar, fiscalizar e normatizar a política monetária do país, como também na área cambial e de crédito (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Entre os anos de 1964 e 1988, o BCB passou por diversas mudanças institucionais. A primeira foi ainda no governo Costa e Silva (1967 a 1969), em que o CMN, órgão responsável por criar regras e normas para o Sistema Financeiro, passou a ser constituído por 7 membros nomeados pelo Presidente da República. Dentre os membros, deveriam estar o ministro da Indústria e Comércio, o ministro do

Planejamento e o ministro do Interior e da Agricultura. Já no governo Médici (1969 a 1974), integraram-se ao CMN o presidente da Caixa Econômica Federal (CEF) e o presidente do Conselho Nacional de Habitação. Porém as principais mudanças ainda estariam por vir e ocorreram durante o governo Geisel (1974 a 1979), em que houve a emergência de um novo órgão chamado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) que substituiu o CMN. Isso significou uma transferência da coordenação da política econômica monetária do BCB para a CDES (CARVALHO, OLIVEIRA, MONTEIRO, 2010).

Desde os anos 1980, a discussão acerca da independência do BCB vem suscitando debates na literatura econômica. Alguns fatos, destacados a seguir, foram cruciais para o aumento da discussão. Entre eles, estão: o início de uma maior transparência pelo Setor Público Nacional em 1985, o momento em que o Banco do Brasil deixa de ser autoridade monetária em 1986 e, em 1988, o ano em que BCB perdeu suas funções de fomento, isto é, findou o poder de financiar o Tesouro Nacional e de emitir títulos. O BCB, atualmente, atua como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda cujo principal objetivo é o controle inflacionário e a estabilidade financeira. Atua também como Entidade Supervisora do Sistema Financeiro Nacional, com as funções de 1) emissão de moeda 2) banqueiro do governo, 3) banco dos bancos, 4) supervisão do Sistema Financeiro e execução da política monetária, cambial e depositário das reservas internacionais. A partir de 1999, o Banco Central - tendo em vista o objetivo de controlar a inflação - adotou o sistema de Metas de Inflação, em que CMN previamente estipula a inflação anual e o BCB tem de cumprir, utilizando a taxa básica de juros – SELIC - como uma ferramenta para o controle. Portanto, o BCB possui uma independência operacional e patrimonial, porém atua com um sistema de prestação de contas. Dessa forma, acaba sendo criado um *trade-off* entre transparência e combate à inflação. O sistema de Metas de Inflação foi instituído a partir do decreto 3.088 de 1999 da Constituição Federal Brasileira:

Art. 1º Fica estabelecida, como diretriz para fixação do regime de política monetária, a sistemática de "metas para a inflação". § 1º As metas são representadas por variações anuais de índice de preços de ampla divulgação. § 2º As metas e os respectivos intervalos de tolerância serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda. Art. 2º Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas.

Art. 3º O índice de preços a ser adotado para os fins previstos neste Decreto será escolhido pelo CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda.

Com relação à independência do Banco Central, é perceptível que o poder Executivo exerce uma maior influência sobre o órgão e, muitas vezes, o poder Legislativo acaba tendo um peso mínimo nas decisões tomadas pela Entidade Supervisora. Tendo em vista a independência na prática, serão apresentados, ainda nessa seção, dois mandatos de presidentes do BCB, e também discutida qual foi a relação e como se deu o influxo do governo sobre a tomada de decisões, assim como conduta adotada por cada presidente em seus respectivos mandatos. O primeiro a ser discutido é o de Henrique Meirelles (2003 a 2010). Durante o período, enfrentou adversidades, como elevado Risco Brasil e taxa de câmbio desvalorizada. A fim de enfrentar tais situações, foi adotada uma política monetária com taxa de juros relativamente alta, com o objetivo de controlar a inflação, à revelia das orientações do governo, que deseja menores taxas de juros para aumentar o investimento agregado. Isso exemplifica a capacidade de autonomia do órgão, pois tanto o BCB quanto o COPOM (Comitê de Política Monetária) não cederam às investidas do governo (VARGAS; BRAZIL, 2017).

A título de comparação, relata-se sucintamente o mandato de Alexandre Tombini, de 2011 a 2016. Nesse período, o BCB procurou dar prosseguimento à política econômica de períodos anteriores. No entanto, pode-se perceber um maior poder de persuasão do poder executivo sobre a política monetária a partir de 2011, quando se inicia um processo de queda na taxa de juros, apesar de duras críticas por outros entes da sociedade brasileira. Em 2013, a inflação foi superior às metas de inflação traçadas pelo CMN para aquele período e, com isso, o órgão teve de voltar e rever sua política monetária e passou a aumentar a taxa de juros. Com isso, o mandato de Tombini foi marcado por uma independência “parcial”, porque na prática o presidente acabou cedendo às pressões sofridas pelo poder executivo (VARGAS; BRAZIL, 2017).

Nesta seção, relataram-se o nascimento, as transformações e as funções do BCB na atualidade, assim como de outros órgãos que o auxiliam no papel de entidade supervisora que atua na fiscalização e na normatização da política monetária nacional. Foram debatidos também os limites da independência prática do órgão, levando-se em

consideração casos específicos e a influência dos poderes Executivo e Legislativo na tomada de decisões do órgão.

4. Modelo de independência e transparência do Banco Central

Esta seção analisa um artigo de Christopher Crowe, pesquisador do FMI, e Ellen Meade, hoje analista sênior do Federal Reserve, feito no ano de 2008. Em comparação com pesquisas do mesmo tema, os autores utilizam dados e modelos mais atualizados. Por meio dos modelos estatísticos utilizados pelos autores, é possível analisar as trajetórias inflacionárias dos países da amostra em conjunto com a qualidade das instituições e os níveis de democracia e transparência dos governos, e como todos esses fatores se correlacionam com o grau de independência dos Bancos Centrais.

A existência de instituições com a missão de conduzir regulações bancárias e financeiras são datadas do século XVIII. Algumas delas, como o Banco da Inglaterra, foram fundadas como entidades de cunho privado. Contudo, com o passar do tempo, suas formas de governança, definição jurídica e de atuação sofreram constantes mudanças até os dias atuais.

No artigo, os autores citam a realização de três reformas para a busca de maior autonomia dos Bancos Centrais. A primeira delas seria conceder um novo estatuto legal de governança, que exibisse detalhadamente como o órgão deveria atuar, quais seriam seus limites de atuação e o estabelecimento de sua independência institucional perante o poder executivo e ao parlamento. Ou seja, o foco desses novos preceitos legais seria tornar os Bancos Centrais mais autônomos e livres de pressões políticas.

A segunda seria o foco na consolidação da chamada “accountability”, em que obrigatoriamente seria exigida a transparência dos dados divulgados. Ficaria determinado que, em contrapartida - pelo fato de o Banco Central possuir autonomia - o órgão sempre deveria prestar contas à sociedade. Isso garantiria a confiabilidade dos agentes econômicos, tornando a instituição mais crível perante os mercados. Como resultado, o Banco Central conseguiria manter a estabilidade dos preços de uma forma mais eficiente.

A terceira discute que, a partir do ordenamento jurídico que determina as obrigações de um banco central independente, irão surgir incentivos para que a

autoridade monetária se esforce em prol da estabilidade dos preços, isto é, pela busca da manutenção da inflação no centro da meta e consequente estabilização da moeda doméstica.

De acordo com Crowe e Meade (2008), dois resultados encontrados merecem destaque. No primeiro, com os dados das amostras dos países analisados, foram controlados os efeitos fixos tirando as variações das primeiras diferenças, em que foi possível detectar evidências robustas que indicam uma correlação negativa entre o grau de independência dos Bancos Centrais e os níveis de inflação das economias. Isso foi possível devido a uma estimação por variáveis instrumentais, que controlaram os efeitos fixos e exógenos na amostra. A outra evidência mostrou que quanto maior a transparência, melhor os agentes utilizarão todo o arcabouço de dados do órgão para a formação de expectativas.

Segundo os autores, a política monetária se tornou ainda mais informacional com o passar dos anos, seja pelo apetite dos mercados por dados mais transparentes ou de governos que tentam passar mais credibilidade às suas economias perante o exterior. Portanto, a adoção mais intensa de ferramentas mais técnicas, como os de uma regra monetária, seria crucial.

Nas mensurações sobre o grau de independência mundo afora, analisa-se o artigo de Cukierman, Webb e Neyapti (2002), que tem como uma de suas qualidades a elaboração de um índice com um grande grupo de países, separando-os em economias avançadas e emergentes. Uma das diferenças é que Crowe e Meade, mesmo partindo de uma base de dados semelhante, incluíram 27 países em sua amostra para que as evidências se tornassem mais robustas. Na primeira estimação apresentada, em que foram usados Mínimos Quadrados Ordinários, os dados foram separados em quatro componentes: compromisso nos procedimentos de combate à inflação, resolução de conflitos do banco central com o poder executivo, transparência da política monetária e tolerância em relação ao financiamento do governo. Como relatado no artigo, os dados apresentam uma maior significância estatística a partir da década de 80, quando os bancos centrais foram se tornando mais independentes. Contudo, apesar de serem mostrados resultados relevantes nos países emergentes para os quatro componentes, os países avançados tiveram uma significância estatística maior no segundo e no quarto componente, o que indica a importância da solidez das instituições.

Na segunda estimação, Crowe e Meade (2008) também tomaram como base o artigo de Cukierman, Webb e Neyapti (2002). São testados como novos componentes o grau de independência dos bancos centrais, os níveis de inflação por país, os PIB's per capita, níveis das democracias, grau de abertura das economias e o tipo de política cambial adotada. Países que apresentaram altos níveis de significância estatística nas variáveis de democracia e nos graus de abertura da economia e de flexibilidade da política cambial tiveram níveis de inflação menores e bancos centrais mais independentes. Contudo, mesmo que nas evidências desta segunda estimação não haja diferenças de êxito na execução da política monetária no combate à inflação em países mais abertos ou mais ricos, um dos fatos abordados é que, em economias com políticas cambiais menos flexíveis, os efeitos de crises até meados dos anos 90 foram mais acentuados.

Nos cálculos que medem transparência, no trabalho de Geraats (2002), cinco aspectos desse processo são analisados numa terceira estimação. São eles: transparência, política econômica, procedimentos, tomadas de decisão e operacional. A primeira trata da relação do banco central com o poder executivo. A segunda, da divulgação de informações para os agentes formarem suas previsões e expectativas. A terceira, das decisões internas do próprio órgão. A quarta trata do quão rápido as informações chegam ao público. Já a última lida com os resultados práticos das políticas de decisão do banco central. Quando todos os países da amostra são postos juntos, os resultados não foram estatisticamente significantes. Entretanto, ao separá-los em economias avançadas e emergentes, o primeiro grupo apresentou dados mais robustos, principalmente, no primeiro e no segundo aspecto.

Numa quarta estimação, os autores utilizaram a maioria dos mesmos componentes da segunda estimação (grau de independência, abertura, PIB per capita e grau de abertura) juntamente com outros adicionais, como a qualidade regulatória do banco central e o nível de *accountability*, para correlacioná-los com os níveis de transparência. O resultado foi que bancos centrais são mais transparentes quando a governança, a autonomia e o regime de câmbio apresentam maiores grau na primeira e na segunda e mais flexibilidade nesta última. Outro resultado apresentado foi que bancos centrais mais independentes apresentam incentivos para serem ainda mais transparentes perante os agentes econômicos.

No último tópico do artigo, tratam-se dos efeitos da independência dos bancos centrais sobre os níveis de inflação de cada país entre as décadas de 1980 e 2000. Numa quinta estimação, os dados apresentados não foram tão consistentes quando comparados às outras, principalmente porque os dados coletados não eram tão explicativos, tornando difícil a mensuração. Para corrigi-la, os autores procuram calcular - via variáveis instrumentais - uma sexta estimação, tornando os níveis de significância dos dados um pouco maiores.

Para medir os efeitos de transparência, foi testada uma última estimação, confirmando que quanto maior a qualidade da informação e dos dados apresentados pelos bancos centrais, melhor o setor privado consegue formar suas expectativas em relação ao futuro.

Em suas conclusões, os autores afirmaram que as reformas na governança da autoridade monetária sofreram mais restrições em países com taxas de câmbio menos flexíveis, bancos centrais mais submissos ao executivo e com níveis mais altos de inflação.

5. Casos em que o Banco Central do Brasil exerceu sua “autonomia”

Nesta seção, apresentam-se casos em que as medidas adotadas pelo BCB foram prejudiciais à sociedade e ao sistema financeiro. Os quatro exemplos abordados mostram que o BCB, em alguns casos, não admitiu a sua responsabilidade e conseguiu ainda impor um consenso sobre certas escolhas tomadas. Isso complementa outros pontos tratados neste trabalho, pois evidencia a importância do comprometimento do BCB com o Estado.

5.1. Crise bancária de 1994-1995

Em 1995, segundo Carvalho e Oliveira (2002), o Banco Econômico e o Banco Nacional encontravam-se em uma situação de falência financeira, e a consequência disso foi a criação do PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional).

O empenho que o BCB teve para interromper o desastre financeiro, não impediu que os depositantes e os recursos públicos fossem prejudicados. O BCB tinha conhecimento da real situação, e a estratégia de financiar o Econômico não foi a mais adequada tendo em vista que outros meios como venda ou divisão do seu controle acionário poderiam ter sido mais eficazes. A intervenção foi marcada para 11 de agosto, conforme a decisão do BCB, e possibilitou que as perdas do setor público fossem reconhecidas, porém o intuito era evitar a utilização recursos públicos para salvar o setor privado (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

No começo do mês de agosto de 1995, a imprensa comentava os acordos discutidos por grupos empresariais e relatava a proporção do problema e a dificuldade para se chegar em um consenso. Diante disso, a notícia da intervenção já estava na mídia dias antes de ocorrer, juntamente com declarações não oficiais - vindas de órgãos governamentais - de que os depositantes não iriam sofrer perdas. Assim, os prejuízos foram ainda maiores em 1995 e se a ação tivesse ocorrido até mesmo um dia antes, eles poderiam ter sido menores (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

O processo que relata como a obtenção de recursos ocorria foi exposto pela revista *Veja*, e, de maneira alguma, foi contestado pelo BCB:

Durante o ano de 1995, todo o dinheiro que o Econômico captava era menor do que o retirado pelos clientes. Resultado: todos os dias, no final do expediente bancário, o banco ficava no vermelho. Para fechar o caixa no azul, [...] precisava tomar emprestado cerca de 2 bilhões de reais. Seu descrédito na praça era tamanho que, junto à banca privada, não conseguia mais de 80 milhões. A diferença o Econômico conseguia em Brasília. Uma parte obtinha junto à Caixa Econômica Federal, obrigada pelo Banco Central a comparecer quase todo dia. A Caixa emprestou mais de um bilhão de reais nos piores dias. Num dos dias mais tranquilos, 2 de maio, colocou 570 milhões. O resto do dinheiro, o Econômico buscava na linha de redesconto do Banco Central, onde batia diariamente há nove meses. Na quinta-feira passada o Econômico precisou de 3 bilhões de reais e, só para o Banco Central, pediu quase 2 bilhões. Era demais. Foi o sinal de alarme que decidiu a intervenção. (VEJA, 1995, p. 86 apud Carvalho, Oliveira e Monteiro 2010, p. 40)

Dessa forma, de acordo com Ipea (2010), tudo fica ainda mais claro após a divulgação de um relatório da Polícia Federal mencionado pelo O Estado de São Paulo. Segundo a publicação do jornal, o Econômico obteve créditos de liquidez do BCB ao longo dos primeiros oito meses de 1995 e também recebeu empréstimos interfinanceiros – CDI da CEF (Caixa Econômica Federal) por 6 meses no mesmo ano. Com isso, em maio, o aporte financeiro era de R\$ 2 bilhões, metade da CEF e a outra

metade do BCB. Porém, em 30 de junho, venceria cerca de R\$ 1,1 bilhão, a parte do BCB. Conforme o texto da matéria:

Nesse mesmo dia seria publicado seu balanço patrimonial. Para o “rombo” não constar do balanço, o Banco Econômico devolveu o dinheiro do BCB e tomou novo empréstimo na Caixa, de modo que ficou devendo R\$ 2,15 bilhões à instituição. Isso fez com que o banco não recorresse ao BC para conseguir realizar a “zeragem automática” de suas contas, equilibrando débitos e créditos na sua reserva bancária. O Estado de São Paulo (“Econômico mascarou balanço patrimonial”, 2000 apud Carvalho, Oliveira e Monteiro, 2010, p. 41)

Assim, o balanço do primeiro semestre de 1995 não demonstrou nenhum débito, aparentando estar tudo bem. Mas, ainda de acordo com o jornal, o Econômico buscou recursos com o BCB e conseguiu cerca de R\$ 1 bilhão de assistência à liquidez. A concessão de créditos ao Econômico pela CEF demonstrava para o mercado financeiro que, mesmo com crise, o banco estava sendo apoiado pelo BCB, e isso possibilitava que o banco operasse normalmente, fazendo muitos depositantes não perceberem a drástica situação financeira. Em contrapartida, os grandes aplicadores talvez tivessem acesso a alguma informação que outros não tinham (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Os créditos concedidos pela CEF violaram as normas existentes, dado que o montante, algumas vezes, ultrapassava o patrimônio líquido da CEF e o Econômico não fornecia garantias. O BCB buscou salvar o sistema bancário privado comprometendo recursos públicos, o que, de certa forma, ampliou prejuízos a esse setor (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Diante disso, a atuação da CEF pode ter duas justificativas. A primeira é que, como o banco não podia oferecer garantia para o BCB e a Autarquia poderia ser prejudicada, uma maneira alternativa foi usar a CEF para dar créditos sem garantias com a proteção do BCB. A segunda é que o BCB queria impedir que os números elevados nas estatísticas do redesconto sinalizassem para o mercado a situação, e assim a cenário crise se agravasse (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

5.2. Política cambial em 1998

Em 1998, segundo Carvalho, Oliveira e Monteiro (2010), a persistência na manutenção do regime cambial acabou transferindo custos para Tesouro Nacional,

pois o BCB concedeu *hedge* para que o risco com endividamento externo fosse minimizado para os bancos e para as empresas. A oferta de *hedge* tinha o intuito de conter a saída de capital que começou em agosto. Assim, a venda de títulos indexados ao câmbio repassou a despesa para o Tesouro.

As contas realizadas nesse período estimaram que o passivo externo das companhias brasileiras era em torno de US\$ 90 bilhões. E o governo tinha ofertado aproximadamente US\$ 55 bilhões em títulos públicos para as empresas incorporarem como *hedge* (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO apud CARVALHO, 1999). O BCB vendeu cerca de US\$ 7 bilhões no mercado futuro e quando ocorreu a mudança no câmbio, houve uma perda de US\$ 2 bilhões devido à ajuda a bancos que faliram e que podiam trazer danos ao mercado financeiro. Esse é o caso conhecido como Marka-Cindam (TEIXEIRA, 1999 apud CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010). A atitude do BCB ocasionou uma subida do risco cambial do setor privado e, após a desvalorização, ocorreu uma elevação ainda maior.

A redução no preço dos títulos aumentou a dívida do setor público em 8% do PIB (Produto Interno Bruto). Esse impacto brusco seria compensado pela elevação do superávit primário para 3% do PIB e pelo aumento da carga tributária, que aconteceria por meio de ações adotadas posteriormente (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Pode-se extrair conclusões de que a política adotada não foi, de fato, do BCB, mas o que aconteceu fez o presidente da época ser afastado no período em que ocorreu a desvalorização. O BCB expôs o Tesouro Nacional a graves riscos, pois, se o câmbio fosse desvalorizado no começo da corrida contra o real, as perdas iriam para as empresas e para as entidades financeiras (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Conforme isso, o BCB não foi questionado e as despesas incorporadas na dívida pública foram evitadas em discussões públicas. Além disso, não foi feito elo entre a política cambial, o aumento tributário e o superávit primário (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

5.3. O Posicionamento tendencioso

O BCB criou um trabalho que tinha como objetivo diminuir o que é chamado de insegurança jurídica, devido a certas questões apresentadas sobre as altas taxas de lucro impostas pelos bancos em operações de crédito, conhecido como *spreads*. Um dos pressupostos usados é que a complicação e a demora no processo de fornecer garantias acabam justificando os grandes percentuais de ganhos que os bancos auferem com isso (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Dessa forma, o poder judiciário possui um papel muito importante, pois, em alguns casos, atribui sentenças que beneficiam o devedor e, conseqüentemente, desfavorecem o credor, o que pode motivar a realização de condutas desonestas (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

O devedor é tratado como inadimplente potencial em alguns documentos do BCB disponibilizados para consultas do público, e essa atribuição é embasada em critérios como má-fé. O banco, por sua vez, é mostrado como uma vítima sem defesa. Dessa maneira, o BCB tinha intuito de buscar mudanças nas normas processuais e em condutas do poder judiciário (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Em alguns casos, os bancos podem praticar atitudes para tirar proveito dos clientes. Para as pessoas sujeitas a isso, uma defesa pode ser custosa, tanto em termos de recursos quanto de tempo. Ademais, normalmente, não há certeza do resultado que se pode conseguir quando se inicia um processo judicial (SILVA, 2006 apud CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010)

Muitos clientes sofrem abusos de bancos e há trabalhos que apresentam os tipos de atitudes que os bancos podem tomar contra os usuários. Estes mostram faixas de abusos em temas como: venda de produto induzido, informações incorretas e deslealdade em propostas de negociação que, em alguns casos, são irrecusáveis (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Desse modo, ainda de acordo com Carvalho, Oliveira e Monteiro (2010), alguns bancos adotam atitudes contra os clientes sob proteção da justiça. Uma pesquisa de dois advogados que trabalharam em algumas áreas do direito, aborda essa questão:

Depois de analisar 81 decisões e entrevistar 30 desembargadores [...] concluíram que o que condiciona a posição do juiz é antes de tudo o grau de regulamentação da matéria em julgamento. Assim, quanto mais regulamentação há em determinado tema ou setor, maior a chance de o contrato firmado entre as partes ser desconsiderado perante a Justiça. Estão

nessa condição, principalmente, as áreas de trabalho, Direito previdenciário, meio ambiente e consumidor. Quando não há tanta regulamentação, as partes são mais livres para firmar contratos e estes, conseqüentemente, mais respeitados pelos juízes. Aí fica mais evidente a vantagem que o lado mais forte tem. Seja porque os grandes só procuram a Justiça quando sabem que vão ganhar ou porque os pequenos levam tudo para a corte, o fato é que, nas decisões analisadas, concluíram que o contrato que favorece a parte mais forte tem mais chance de ser mantido. Nas áreas mais regulamentadas, a vantagem é menos evidente porque a legislação, que busca proteger o hipossuficiente, tenta, ainda que sem sucesso, equilibrar essa relação. “A regulação tenta, mas não consegue. Ainda quando a norma é feita para proteger o hipossuficiente, ele perde”. (CONSULTOR JURÍDICO, 2007, “Justiça tende a favorecer sempre a parte mais forte”, apud CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010, p. 48)

Levando-se em consideração esses aspectos, segundo Carvalho, Oliveira e Monteiro (2010), em algumas partes do documento Economia Bancária e Crédito: Avaliação de Cinco Anos do Projeto Juros e Spread Bancário (BCB, 2004), é possível perceber o posicionamento unilateral do BCB, pois, segundo o documento, no Brasil não há um favorecimento para o credor nem para crédito. O texto ainda não traz uma abordagem de como esses problemas existentes no cenário brasileiro podem afetar o devedor.

5.4. Crise de setembro a outubro de 2008

Após a interferência do BCB na crise cambial e os acontecimentos advindos do PROER, em 1999, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101) de 4 de maio de 2000, restabeleceu a possibilidade de o BCB conceder empréstimos aos bancos. E o segundo texto da lei, o artigo 24, impediu o BCB de contar com fundos públicos para salvaguardar empresas, e as operações de redesconto deveriam estar sujeitas a um período menor que 360 dias. Disso, deduziu-se que o BCB estava impossibilitado de operar como emprestador. Isso foi rapidamente resolvido com o impacto causado pela quebra do banco Lehman Brothers, dos EUA, durante o período de setembro a outubro de 2008 (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

Esse cenário trouxe riscos para mercado financeiro e o câmbio disparou de R\$ 1,70 por dólar para quase R\$ 2,50. Com isso, o governo tomou providências rapidamente e uma medida foi a edição da MP nº 442, que fornecia condições para o CMN (Conselho Monetário Nacional) impor situações especiais para que o BCB pudesse receber ativos em operações de redesconto e garantias nas operações de

empréstimos em moedas de outros países. No entanto, sem um determinado limite e tamanho na forma de conceder essas garantias, o BCB poderia agir de qualquer forma (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

A MP se transformou na lei nº 11.882, e somente teve destaque quando o diretor de política monetária, Mario Torós (2007-2009), deu uma entrevista, sem muitos detalhes dos acontecimentos. Dessa maneira, é possível inferir que a MP foi editada com a finalidade de encobrir operações que já poderiam estar sendo realizadas (CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010).

As declarações, fornecidas pelo diretor, conforme (VALOR ECONÔMICO, 2009 apud CARVALHO; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2010) confirmam a capacidade de o BCB agir de forma independente. Em uma das frases mais marcantes, ele diz que a quantidade de recursos foi arremessada de helicóptero para conter a situação. Assim, o dinheiro colocado à disposição foi concedido conforme a demanda, não mencionando qual foi a quantidade de recurso introduzida apresentando prestação de conta dos valores disponibilizados. Além disso, conseguiu-se obter um consenso, tanto político quanto legal, em relação às atitudes tomadas pelo BCB.

6. Proposta de autonomia para o caso brasileiro

Nesta seção, expõem-se as dificuldades para uma economia emergente como a brasileira em seguir o compromisso institucional de um banco central independente e como isso poderia causar um desordenamento de suas políticas econômicas. Além disso, ao final da seção, propõem-se algumas ações que podem ser benéficas para o ambiente macroeconômico brasileiro.

Para casos de países como o Brasil, manter uma política econômica fundamentada em requisitos que organismos multilaterais como o FMI defendem é, muitas vezes, problemático, pois estes podem levar a problemas macroeconômicos gerados internamente, tais como elevado déficit público, inflação e crescimento econômico baixo (DE PAULA, 2004). Todas estas complicações são consequência do fato de o mercado de capitais brasileiro ser relativamente reduzido quando comparado aos mercados de economias centrais, e a uma característica inerente aos mercados

financeiros atualmente, que é a facilidade do capital se mover entre as economias dos países.

Diante de um cenário no qual o país é receptor de um grande fluxo de capitais externos, em sua maioria, de curto prazo, há grandes chances de que a ocorrência de ataques especulativos - em razão da mudança de humor de investidores - leve a um movimento de saída de capitais. Isso gera efeitos graves para a economia do país, tais como apreciação acelerada da taxa de câmbio, elevação da taxa de juros, aumento da dívida pública e reflexos negativos sobre o PIB.

Deste modo, num contexto de vulnerabilidade externa e volatilidade cambial, podem surgir dificuldades em relação à manutenção da estabilidade da taxa de inflação, assim como pode ocorrer uma certa perda de autonomia na condução da política monetária pelo Banco Central, como dito por Oreiro, Sicsú e De Paula (2003). A economia de um país emergente pode ficar refém da movimentação de capitais. Em vista disso, não é o fato de haver independência ou mesmo de ter o único objetivo da estabilidade de preços, que pode modificar esta situação.

É necessário, então, que haja esforços que visem a uma melhoria de estabilidade do crescimento econômico da economia e que favoreça a administração de políticas econômicas.

Assim sendo, uma política de controle de capitais serviria para este propósito, uma vez que se poderia combater os efeitos da liberalização financeira, dar autonomia às políticas econômicas e reduzir a vulnerabilidade externa. Dadas certas características da economia brasileira, como afirmam Oreiro, Sicsú e De Paula (2003), essa política de controle é bem-vinda.

A economia brasileira, do ponto de vista do setor externo, tem apresentado dois problemas básicos: elevada vulnerabilidade externa, o que torna a economia sensível às mudanças nas condições e humores do mercado financeiro internacional, e alta volatilidade no mercado de câmbio, evidenciada pela forte oscilação na taxa de câmbio, que resulta em efeitos negativos tanto para a formação das expectativas empresariais quanto para o gerenciamento da política monetária.

Ainda que haja uma argumentação contra a adoção de controle de capitais, uma vez que isso poderia gerar uma diminuição do bem-estar da sociedade, pode-se contra-argumentar, como fez Stiglitz (1981, p. 34), dizendo que:

A instabilidade associada com o movimento de capitais de curto prazo resulta em uma clara discrepância entre riscos e retornos privado e social. Os fluxos de capitais impõem uma enorme externalidade negativa. De fato, deveria ser óbvio que a crise que resultou desses fluxos voláteis tem afetado muitos outros além dos tomadores e emprestadores.

Desta forma, é fácil perceber como economias como a brasileira se encontram em uma situação de fragilidade quando ocorrem ataques especulativos. É importante salientar, como fez De Paula (2004), que a política de controle de capitais que fosse adotada teria um caráter preventivo e serviria para atrair capitais de maturidade mais longa, aumentando sua participação na composição de capitais externos no Brasil. Desse modo, garantir-se-ia que o crescimento econômico proporcionado por esses investimentos fosse mais sustentável.

Outra alternativa, descrita por De Paula (2004) e Freitas (2006), que pode ser adotada conjuntamente com a política de controle de capitais para alcançar o equilíbrio macroeconômico, é a coordenação de políticas econômicas (monetária e fiscal). Para De Paula (2004), o uso conjunto de políticas econômicas expansionistas, como uma redução da taxa de juros e uma política fiscal mais expansionista, tem que vir após o alcance simultâneo de equilíbrio interno e externo. Entende-se por equilíbrio interno a “manutenção da inflação sob controles e a adoção de políticas contracionistas de demanda agregada, bem como o estabelecimento de condições para um gerenciamento da dívida pública” e por equilíbrio externo, “a manutenção de déficits em conta corrente em níveis relativamente baixos (inferior a 2,0% do PIB) e financiados predominantemente com capitais de longo prazo”. (DE PAULA, 2004)

Na visão de Freitas (2006), a coordenação de políticas econômicas é necessária para o planejamento dos objetivos macroeconômicos, assim como é importante para que os efeitos das políticas atinjam a sua finalidade. Dessa forma, apenas o uso da política monetária sem associação a nenhuma outra e com o objetivo único de estabilidade de preços pode ser uma opção limitada se comparada à coordenação de políticas e seu alcance às metas definidas pelo Banco Central.

Ainda há a questão de se estabelecer mais compromissos e objetivos econômicos que não exclusivamente o de estabilidade de preços. Segundo Freitas (2006), a adoção da estabilidade de preços como finalidade única deixa a política econômica restrita e ainda impede a coordenação de políticas. Além disso, pode ser que ainda seja insuficiente, visto que a posição que o país ocupa no mercado financeiro internacional é mais marginal e subordinada.

7. Conclusão

O Projeto de Lei Complementar de 112/2019 que está sendo discutido no Senado possui alguns pontos de relevância a serem tratados. O primeiro ponto de importância é o fato de que a diretoria será formada por 9 membros, sendo um deles o presidente (8 diretores + 1 presidente). Todos esses membros serão nomeados pelo Presidente da República e terão mandatos de 4 anos. Eles serão escolhidos no segundo ano de mandato do Presidente mediante a aprovação do Senado. Assim, os primeiros 2 anos de mandato dos membros serão no governo de um Presidente e os últimos 2 anos serão no mandato de um outro Presidente que assumir o cargo. Esse tópico possui um caráter positivo, pois o Banco Central conseguirá uma maior autonomia na condução da política monetária nacional, já que sofrerá menor influência do Executivo e do Legislativo.

Outro ponto de relevância trazido pela proposta é a criação de depósitos remunerados no Banco Central, que, na prática, é um aspecto bastante positivo, pois diminui o número de operações compromissadas que visam a diminuir liquidez do mercado, e reduz a emissão de títulos feita pelo Tesouro Nacional para o Banco Central. Esse tema da proposta não é novo e já havia sido sugerido por outros Presidentes da República, mas foi retomado em 2019. E também, o presidente do Banco Central ficará responsável pela elaboração de um relatório de inflação e estabilidade financeira ao final do primeiro e segundo semestre de cada ano. Com isso, haverá menor influência do Poder Executivo e um ambiente jurídico de menor incerteza.

Em contrapartida aos aspectos positivos que a Lei Complementar pode gerar, estão os negativos, que já foram bastante discutidos por estudiosos do tema, mas cabe ressaltar algum deles para via de discussão. Um dos pontos que chama mais atenção é o fato de que esse projeto de lei garante a “autonomia técnica, operacional,

administrativa e financeira” ao Banco Central. Como já mencionado anteriormente, o Banco Central possui autonomia operacional e patrimonial, porém o decreto visa a aumentar a autonomia em diferentes esferas, e isso pode significar uma autonomia orçamentária que é usada como pretexto para aumento de salários de servidores. Além disso, se esse órgão ganhar autonomia em diversas dimensões, é provável que os demais órgãos, com mesma relevância, cobrem do governo nacional uma mesma postura em relação a eles.

Por último, um ponto bastante questionável imposto pelo Projeto de Lei Complementar número 112/2019, que ainda está em trâmite, é a anistia a todos os membros do Banco Central, no passado, no presente e no futuro. Como visto no parágrafo abaixo:

Art. 10. Ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude, os integrantes da Diretoria Colegiada e os membros das carreiras do Banco Central do Brasil não serão passíveis de responsabilização por atos praticados no exercício de suas atribuições. Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo aos ocupantes dos cargos referidos no caput quanto aos atos praticados no exercício das atribuições funcionais.

Essa proposta gera bastante debate, pois isenta os membros de atribuição de responsabilidade e explicação do que realmente ocorreu. Dessa forma, é de muita importância fazer uma ponderação de até que ponto esse Projeto de Lei traz retornos positivos para a sociedade e para o Sistema Financeiro Nacional, e a partir de qual aspecto pode trazer um resultado nocivo. A discussão sobre autonomia ainda será muito pautada no cenário econômico brasileiro, principalmente, porque a autonomia do BC pode significar um aumento de eficiência para a política monetária. Todavia, pode ser que haja uma controvérsia e, dessa forma, um *trade-off* entre autonomia e metas de inflação.

Referências

- BRASIL. Congresso. Senado. Constituição (2019). Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019. **Projeto de Lei Complementar N 19, de 2019**. p. 1-7.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Decreto n 3048/99. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CARVALHO, Carlos Eduardo; OLIVEIRA, Giuliano Contendo de; MONTEIRO, Marcelo Balloti. **O Banco Central do Brasil: Institucionalidade, Relações com o Estado e com a sociedade civil, autonomia e controle democrático**. Ipea, Rio de Janeiro, p.6-54, 2010.
- CROCCO, Marco; JAYME JR, F. Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate. **Belo Horizonte, Cedeplar**, 2003.
- CROWE, Christopher; MEADE, Ellen E.; **Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness**; IMF working paper; Research Department; Authorized for distribution by Atish Ghosh; May 2008.
- CUKIERMAN, Alex; WEBB, Steven B.; NEYAPTI, Bilin; **Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes**; The World Bank Economic Review 6; pp. 353–398; 1992.
- CUKIERMAN, Alex; MILLER, Geoffrey P.; NEYAPTI, Bilin; **Central Bank Reform, Liberalization, and Inflation in Transition Economies—An International Perspective**; Journal of Monetary Economics; Vol. 49; pp. 237–264; 2002.
- GERAATS, Petra; **Transparency of Monetary Policy: Theory and Practice**; CESifo Economic Studies; 2006.
- DE PAULA, Luiz Fernando Rodrigues. A questão da autonomia do banco central: uma visão alternativa. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 1, p. 253-264, 2004.
- FREITAS, Cristina Penido. Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 269-293, 2006.
- PAULA, Luiz F. de; OREIRO, José L.; SILVA, G. J. Fluxos e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposição de política. **Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços**. Barueri/SP: Editora Manole, 2003.
- STIGLITZ, Joseph. Bleak growth prospects for the developing world. **International Herald Tribune**, v. 10, n. 6, 1999.
- VARGAS, Juliano; BRAZIL, Hugo Leonardo Salgado. A questão da independência do Banco Central: uma análise do caso brasileiro. **Economia Ensaios**, Uberlândia, p.189-216,2017



As relações comerciais entre Brasil e Oriente Médio: uma análise política e quantitativa

The commercial relations between Brazil and the Middle East: a political and quantitative analysis

Amanda de Castro Lana
João Pedro Sales Moura
João Victor de Sá Resende
Lucca Henrique Gustavo Rodrigues
Marcílio Antônio da Silva Neto
Rafael Braz de Oliveira

Resumo

As relações diplomáticas e comerciais entre Brasil e os países do Oriente Médio possuíram diversas facetas durante os séculos. Desde a visita de Dom Pedro II até ajudas durante os choques do petróleo da década de 1970, o Brasil e a região estreitaram seus objetivos em uma caminhada junto às aproximações do Sul global. Para análise das relações com escopo comercial, foi feita uma investigação histórica a partir do regime militar brasileiro, a continuação com os governos Lula e Dilma, assim como uma pesquisa quantitativa do volume de exportações e importações entre os dois atores globais.

Palavras-chave: Oriente Médio; Brasil; relações comerciais.

Abstract

The commercial and diplomatic relations between Brazil and the Middle East have had multiple facets toward the centuries. Since Dom Pedro II's visit until assistences during the oil shocks in the nineteen seventies, Brazil and the countries of the Middle East assembled their objectives into a approximation path of the global South. Therefore, for the analisys of the relations with the commercial escope, it was made a historical investigation starting in the military regime, the continuation with the Lula and Dilma mandates, as well as a quantative research of the exportation and importation volumes between the two global actors.

Keywords: Middle East; Brazil; commercial relations.

1. Introdução

O presente trabalho visa à análise da política externa brasileira e seu posicionamento político-econômico frente o Oriente Médio do século XX até os dias atuais. Para tanto, fez-se uso de uma reconstrução histórica dessas relações e uma análise quantitativa dos dados do comércio entre o Brasil e a região.

A projeção histórica tem seu primeiro foco na década de 70, quando em razão dos choques de petróleo, o governo militar adotou uma política externa pragmática para contornar a situação. Os laços econômicos com o Oriente Médio foram de suma importância para suavizar os efeitos negativos da elevação do preço desse produto, mas constitui-se em apenas uma aproximação momentânea, sendo a década seguinte marcada pela diminuição do comércio entre as regiões.

Em seguida, foi posta em perspectiva a reaproximação no início dos anos 2000 com a região devido à política baseada na cooperação Sul-Sul do governo Lula. O comércio e as relações diplomáticas se desenvolveram largamente no período, principalmente pelo alinhamento ideológico entre esses países e o Brasil. Analisa-se também a gestão Dilma e um esfriamento dessas relações, muito embora ainda tenham se mantido muito superiores aos números e iniciativas anteriores aos governos do PT.

Por último, são expostos dados relativos a volume de exportações e importações agregados, bem como de valores desagregados por origem: vegetal, animal, mineral e química. Além disso, observa-se o *market share* entre os países do Oriente Médio e o Brasil, dando enfoque no mercado de carne, importante bem transacionado com a região.

2. Gênese, governo militar e pragmatismo comercial

A entrada do Brasil no Oriente Médio foi iniciada por Dom Pedro II, quando o mesmo visitou a região. Essa visita não teve objetivos comerciais, mas sim um escopo espiritual e religioso. Até antes da Segunda Guerra Mundial, os laços entre os países envolvidos se davam principalmente pela grande quantidade de sírios e libaneses que viviam no Brasil e alguns poucos acordos assinados com Egito e Irã. A presença brasileira na região cresce após o diplomata brasileiro Oswaldo Aranha presidir a

sessão da ONU em que seria votada a criação do Estado de Israel após a partilha da Palestina.^{1 2}

De outro modo, porém, a relação do Brasil em relação aos conflitos palestinos e israelenses era levada de maneira equidistante. Essa postura significa que o Brasil tem, de acordo com Santana (2006), “posição única e equilibrada”³ e assim pode contribuir, mesmo que pouco, para a resolução do conflito. Esse tipo de equidistância para os conflitos nesta região muda substancialmente durante a década de 1970.

O marco inicial para as novas relações contemporâneas entre o Brasil e os países do Oriente Médio foi durante o governo militar, principalmente no que tange aos choques do petróleo, que marcaram época ao aumentar os preços do barril de petróleo para níveis inimagináveis. A *commodity* tinha um papel central na economia brasileira, que, no período, importava a maior parte do petróleo consumida no país. A importância do petróleo se dava durante o Plano Nacional de Desenvolvimento que estava a pleno vapor, logo a matriz energética mais utilizada era a advinda do petróleo.

Em 1973, ocorre o 1º choque do petróleo por conta da Guerra do Yom Kippur e o preço do barril da commodity quadruplicou. Para fugir de perdas econômicas mais graves, o Brasil procurou aumentar suas relações com o Oriente Médio, especialmente com o Iraque⁴, pois este país importava desde alimentos a manufaturados brasileiros ao mesmo tempo em que era o principal exportador de petróleo para o mercado nacional. O Brasil, que era o maior importador de petróleo entre os países emergentes, possuía um grande descompasso entre suas importações e exportações para o Oriente Médio, quadro que se reverte no século XXI, como será visto nas sessões posteriores. Tendo em vista esse grande déficit na balança comercial, o Brasil além da necessidade de consumir o petróleo da região, também procurava meios para que conseguisse exportar para o Oriente Médio.

Inferiu-se dentro do governo, então, a emergência do pragmatismo em suas relações comerciais, que, mais tarde na década, se tornará mais latente. O Brasil se alia

¹ CID, Mauro. (2017). A estratégia brasileira no Oriente Médio: uma visão histórica no século XX. *Conjuntura Internacional*. Vol.14, N^o.1, p.39 - 53, abr. 2017.

² KURI, Marta, Tawil (ed). *Latin American Foreign Policies towards the Middle East*. New York. Palgrade Macmillan. 2016.

³ SANTANA, Carlos Ribeiro. (2006). O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática.

⁴ FARES, Seme Taleb. (2007). O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque.

aos países do mundo árabe nas decisões em fóruns internacionais, nesse contexto, o Brasil une-se ao Reino da Arábia Saudita para fortalecer tais laços, porém a parceria não foi tão prolífica quanto se imaginava. Com o Iraque, ao contrário da Arábia Saudita, foi firmado o maior contrato, até então, por uma empresa brasileira no exterior, que dizia a respeito à ferrovia que ligava as cidades iraquianas de Bagdá e Akashat. Também em relação aos iraquianos, o governo militar brasileiro mostrou-se favorável à nacionalização da Iraq Petroleum Company em 1971 que se aproximou da Petrobras na época, e o Brasil se posicionou contra ao boicote aos iraquianos na ocasião. Essa relação estreita com o Iraque mais tarde, no segundo choque do Petróleo, foi ainda mais vantajosa, já que o país árabe se comprometeu a suprir a escassez de oferta por parte do Irã que se encontrava em diversos conflitos internos (SANTANA, 2006).

Ainda sobre o Iraque, durante a década de 1980, o país árabe se tornou o principal destino da exportação de armamentos da indústria bélica brasileira. Essa exportação era vista com bons olhos pelo Brasil, pois a fabricação em larga escala ao Iraque era adequada para o desenvolvimento da indústria no país. Do lado iraquiano, o governo de Hussein valorizava essa importação para diversificar os fornecedores de equipamentos bélicos do país. De acordo com algumas estimativas, as vendas de equipamentos de guerra brasileiros ao Iraque foram de cerca de US\$ 3 bilhões ao todo.⁵ Ambos países também cooperaram para o desenvolvimento de tecnologias nucleares. Além de acordos para o desenvolvimento de energia nuclear em Angra, o governo brasileiro desenvolveu o “Programa Atômico de Tecnologia Nuclear”, com finalidade militar. Especula-se que o objetivo final do programa era viabilizar a fabricação de bomba atômica pelo Brasil por meio da associação com um outro país. Levando-se em conta que o Iraque pudesse deter o controle de algumas fases da tecnologia do processo nuclear, além de seu interesse em desenvolver sua capacidade nessa área, o país poderia ser o parceiro esperado pelo Brasil.

Ao analisar a postura brasileira frente aos países do Oriente Médio na década de 1970, a palavra pragmatismo aparece fortemente. Uma postura pragmática frente ao comércio exterior, é pautada primordialmente por uma ação pensada e a fim de maximizar os proveitos de um negócio entre as nações participantes, sem levar em

⁵ FARES, Seme Taleb. (2007). O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque.

conta a organização interna dos países, ou seja, sem julgamentos ao espectro político nem religioso, apenas os benefícios eram observados ao fechar a negociação. O pragmatismo dessa época é mais enfático em uma votação na ONU, onde, por conta da relação entre o Brasil e os países islâmicos da região, a diplomacia brasileira votou a favor do projeto que determinava o sionismo como discriminação racial. Outro exemplo foi em 1979, quando o chanceler iraquiano exigia tanto o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) quanto a abertura de um escritório em Brasília da OLP, que foi cedida pelo governo brasileiro. (SANTANA, 2006).

Os esforços brasileiros com base no pragmatismo, entretanto, não foram tão prolíficos a ponto de diminuir o déficit comercial com a região. Enquanto o Brasil se relacionava com o Iraque de maneira mais abrangente, já que aumentou a exportação de bens manufaturados, como veículos, alimentos, serviços de engenharia civil, os laços mudaram muito pouco com o restante dos países. Um indicativo desse problema de penetrar o mercado do Oriente Médio foi, na verdade, o aumento do déficit comercial que, segundo os relatórios do Ministério de Relações Exteriores, saltaram de um pouco mais de 320 milhões de reais, para cerca de 3,7 bilhões de reais. Além disso, o governo brasileiro lamentou a falta de *know-how* dos empresários nacionais, que não entendiam de maneira clara as especificidades do mercado no Oriente Médio. Aliado a este problema, outros obstáculos estiveram no caminho de tais relações comerciais, como, por exemplo, altos custos dos produtos brasileiros e o relativamente pequeno desenvolvimento industrial e financeiro do Brasil quando comparados aos países ricos. Portanto, mesmo a estratégia não sendo a mais acertada, o Brasil passou por duas crises do petróleo sem a mesma turbulência que outras nações tiveram. Logo, o resultado da década de aproximação não é pontualmente “bom” ou “ruim”.⁶

Isto posto, a partir de meados de 1980, o Brasil reduziu sensivelmente a dependência de importação de petróleo do Oriente Médio, incluindo o Iraque. Entre 1984 e 1985, o Brasil produzia cerca de 60% do petróleo que consumia. Aliado a esse aumento da produção brasileira, o preço do barril de petróleo diminuiu na metade da década, em decorrência, principalmente, do excesso da oferta.

⁶ SANTANA, Carlos Ribeiro. (2006). O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática.

3. Governo Lula

O governo Lula, que se iniciou em 2003 com sua posse como presidente, foi caracterizado por um desejo de mudar o eixo comercial e financeiro das relações diplomáticas do Brasil. Nesse sentido, Lula e o chanceler das relações exteriores Celso Amorim trabalharam ativamente no sentido de diversificar os parceiros comerciais, bem como atuar num multilateralismo diplomático.

O modelo que mais descreve a política exterior desse período é conhecido como *modelo autonomista*, o qual descreve um maior ativismo nas questões internacionais bem como flexibilização e pragmatismo nessas iniciativas⁷. A cooperação Sul-Sul foi também um importante cerne das relações diplomáticas do período à medida que pautava quais eram as questões prioritárias nas negociações e acordos.

De acordo com Pino e Leite, tal estrutura era benéfica por três motivos: permitia maior intercâmbio de tecnologias voltadas para a solução de problemas similares (como melhora da agricultura em climas tropicais), pelo processo de concentração de investimento no setor privado internacional, dificultando a absorção direta ou subsidiada dessas tecnologias, além da baixa assistência provida pelos países desenvolvidos e queda na poupança internacional.

Ao observar as perspectivas brasileiras, tal política visava uma ampliação comercial em mercados menos desenvolvidos, nos quais o país poderia escoar produtos de maior valor agregado e se tornar menos dependente das exportações de *commodities* às potências europeias e estadunidense. Ademais, ela colocou o Brasil como protagonista e mediador dos conflitos internacionais, o que poderia ter levado a uma futura posição no Conselho de Segurança da ONU.

Portanto, a reaproximação com o Oriente Médio se apresentou como movimento inerente desse contexto. No primeiro ano de mandando, Lula realizou uma viagem presidencial a cinco países árabes: Síria, Líbano, Emirados Árabes, Egito e Líbia. Essa foi uma das primeiras atitudes práticas tomadas para estreitar as relações entre o Brasil e a região, tendo como resultado concreto o estímulo à realização da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e ao aumento das exportações para

⁷ LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* v 48, n. 1, p.33-35, jan. 2005.. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

região⁸. A Declaração de Brasília, documento final da I Cúpula da ASPA de 2005, foi uma das inúmeras ratificações institucionais dessa convergência diplomática.

Entretanto, o governo brasileiro também sofreu críticas nesse movimento de aproximação com o Oriente Médio, principalmente por parte dos Estados Unidos. A gestão Bush mudou a orientação da sua política externa com a criação da "Guerra ao Terror" após o 11 de setembro e o discurso também extrapolava para seus parceiros político-comerciais. O Brasil também foi criticado por ter deixado de lado Israel na primeira viagem oficial do Lula à região, mostrando uma seleção de parceiros não alinhados com os interesses estadunidenses.

As críticas, todavia, não afetaram a política exterior da época uma vez que a intenção do governo se apresentava no sentido de estreitar as relações com países que representassem uma organização contra hegemônica. Dessa forma, a "onda rosa" vivida na América Latina na primeira década do século XX, o fortalecimento do Mercosul como bloco regional e o alinhamento ideológico dos governos Lula, Chávez, Kirchner e Vasquez com as ditaduras no Oriente Médio.

A organização social nesses países também foi um ponto de inflexão dentro da política multilateral. O "Estado de Segurança-Humana"⁹ instaurado no Brasil frente à guerra às drogas era similar à organização antiterrorismo nos países árabes de modo que não só havia interesses econômicos nas relações, como também, interesses sociopolíticos. Embora os governos árabes fossem, em sua maioria, ditaduras, o Brasil se apresentou pragmático no intuito de diversificação de parceiros e debate sobre comércio, muitas vezes deixando questões humanitárias em segundo plano para fortalecer uma diplomacia "anticolonial".

No campo econômico, a aproximação entre Brasil e Oriente Médio seguiu a lógica da cooperação Sul-Sul e pode ser pontuada pela assinatura de Acordos de Livre Comércio entre o Mercosul e Israel, Egito, Marrocos, Turquia, Jordânia e Conselho de Cooperação do Golfo. Ademais, o governo brasileiro também assinou acordos de cooperação econômica e comercial com Barein, Catar e Kuwait¹⁰.

⁸ DE OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. Editora Saraiva, 2006.

⁹ AMAR, Paul (ed.). *The Middle East and Brazil: Perspectives on the new global south*. Indiana University Press, 2014.

¹⁰ Com o Kuwait, foi aprovada uma emenda ao acordo assinado em 1975.

No setor privado, também houve convergência de capitais estimulados pela Câmara de Comércio Árabe-Brasileira e pela realização de foros e missões empresariais com Omã, Jerusalém, Belém, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Catar, Líbano e Irã.

Ao analisar os interesses diplomáticos, o Brasil tomou frente em diversas discussões como voz tanto da América Latina como representante dos interesses de paz pelo mundo. Tal cenário é bem exemplificado pela questão iraniana em 2010¹¹, quando, ao lado da Turquia e o do Irã, o país estava negociando uma declaração comprovando que o programa possuía caráter pacífico. Embora os Estados Unidos e a França não tenham aceitado a proposta da Declaração Conjunta de Teerã, o Brasil estava se consolidando como intermediador diplomático consistente.

A política durante o governo Lula foi de suma importância para o estreitamento das relações com Oriente Médio, que haviam sido congeladas desde a década de 80. Uma diplomacia multilateral visando diversificação de mercados consumidores, atração e fluxo de investimento com novos parceiros alavancaram a economia doméstica no período bem como a melhoria da balança comercial com diversos desses parceiros.

A onda de otimismo e aproximação, todavia, foi abalada a partir de 2010 por dois motivos centrais. O primeiro diz respeito à figura bastante proeminente do Lula nas negociações que, embora tenha sido constantemente auxiliado pelo Itamaraty, foi bastante personalista com o rosto do nosso presidente. A segunda diz respeito a Primavera Árabe, a qual derrubou os principais ditadores da região e que eram bastante alinhados com a política externa brasileira.

Ou seja, com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, o Brasil teve que iniciar um novo processo de diálogo com os países do Oriente Médio pois os acordos firmados na gestão anterior dependiam fundamentalmente do alinhamento entre Lula e os líderes desses países. Agora, sem essas duas peças, as relações começaram a mudar, muito embora a cooperação comercial e financeira entre as regiões tenha mantido seu processo de expansão.

¹¹ O Irã estava sendo acusado de enriquecer urânio acima do permitido pelas Nações Unidas no seu programa nuclear, possibilitando que esse seja usado para fins militares.

4. Governo Dilma

Apesar do grande destaque da iniciativa diplomática do governo Lula, essa aproximação foi precedida por conexões já estabelecidas na sociedade brasileira pelos migrantes árabes gerações atrás, estes que estão inclusive inseridos em postos políticos de destaque, como por exemplo o ex-presidente Michel Temer e os ex-prefeitos de São Paulo, Gilberto Kassab e Fernando Haddad. A falta de participação direta dos países hegemônicos juntamente à ignorância do mundo em relação a essas ligações entre Brasil e os países Árabes causou uma surpresa generalizada na comunidade internacional acerca dessa aproximação.

A eleição de Dilma Rousseff, em 2010, coincidiu com o início da chamada Primavera Árabe, com a revolta na Tunísia, em que diversos países árabes no Oriente Médio e no norte da África promoveram rebeliões e protestos contra seus governos, demandando melhorias nas condições de vida, o que eventualmente culminou com a derrubada dos regimes de muitos desses países. As mudanças governamentais causadas pela Primavera Árabe trouxeram consigo a necessidade de reavaliar e modificar relações entre o Brasil e os países envolvidos, visto que há 8 anos vigoravam os efeitos das boas relações que o presidente Lula havia estabelecido com os ditadores que agora estavam sendo depostos. Dilma pretendia manter essas relações, adaptando-as conforme o contexto demandava.¹²

Quando Dilma, de fato, assumiu seu posto em 2011, a Primavera Árabe uniu-se aos debates acerca do reconhecimento da Palestina como um país e do programa nuclear iraniano, dificultando o posicionamento brasileiro ante as contradições já citadas. Posteriormente, em 2012, outro agravante se apresentou: os EUA de Obama utilizavam um discurso progressista enquanto acirraram sua postura intervencionista na América Latina, utilizando-se do discurso antiterrorismo para combater a ascensão de governos de esquerda, a chamada “onda rosa” que dominava os países da região. O Brasil, porém, percebe seu papel em um mundo mais dinâmico e multipolar, em que forças como Rússia, China etc., agiam de maneira cada vez mais independente da “agenda ocidental”, e se manteve diplomaticamente consistente e incisivo em relação ao Oriente Médio.

¹² AMAR, Paul (ed.). *The Middle East and Brazil: Perspectives on the new global south*. Indiana University Press, 2014. p.18

O contexto sociopolítico pré-Primavera Árabe foi permeado por relações políticas paradoxais entre a democracia brasileira e as ditaduras (que remetiam, de certa forma, às ditaduras latino-americanas do século XX, nas quais vários líderes atuais lutaram, inclusive a então presidente Dilma) árabes. A América Latina, em geral, tinha passado por um período de avanços nos campos político e social, se libertando de ditaduras militares e promovendo políticas progressistas e ideais democráticos, o que pouco se via no Oriente Médio à época. A opção por ignorar políticas antiprogressistas e antidemocráticas se relaciona à conjuntura, em que a opinião pública, em geral, se colocava contra o governo Bush; as ditaduras árabes eram muitas vezes retratadas pela mídia como atores de resistência à dominação norte-americana, muitas sendo inclusive originadas de revoluções anticoloniais.

Além disso, observava-se semelhanças estruturais, sociais e políticas entre o Brasil e o mundo árabe, tais como políticas de segurança pública voltadas à militarização sob a justificativa da guerra às drogas no caso brasileiro, e ao terror no caso árabe; também o crescimento de movimentos religiosos conservadores e fundamentalistas. Com a Primavera Árabe, os países envolvidos passam a questionar e desafiar esses valores antidemocráticos e conservadores, o que representou uma esperança de conciliação entre os valores mais progressistas da América Latina e suas ambições diplomáticas.

Porém, novamente, se destacam as contradições do Brasil acerca de suas aspirações. EUA, França e Israel se colocaram contra o programa nuclear iraniano, enquanto o Brasil tentou ser um mediador diplomático nessa questão e foi reprimido. Isso levou a um eventual esfriamento das relações diplomáticas e, depois de um tempo, também das relações comerciais com o Irã. Entretanto, o sentimento de solidariedade se manteve em muitos segmentos da sociedade e o confronto diplomático acabou por facilitar com que Brasília se posicionasse contrária à Washington em futuras decisões. Essa nova independência brasileira se apresentou, por exemplo, frente à questão da Guerra Civil na Líbia. O presidente norte-americano Barack Obama anuncia intervenção de suas forças armadas na Líbia enquanto em visita ao Brasil, que via essa

medida como imprudente e potencialmente prejudicial ao equilíbrio das forças de segurança global, além de ter interesses econômicos no país.¹³

Porém as posições ocidentais acerca de intervenções militares são aceitas pelo conselho de segurança da ONU mesmo antes de serem tomadas todas as medidas diplomáticas, e a soberania dos BRICS e de países do sul muitas vezes não é respeitada. Muammar al-Gaddafi, o ditador Líbio, é então deposto por uma intervenção militar apoiada pelos EUA, pela Europa e pelos países da região do Golfo Pérsico, que seriam recompensados com contratos para reparar os danos da guerra, além de petróleo e gás. Após essa deposição na Líbia, se acirram as tensões na Síria de Bashar al-Assad, porém, dadas as consequências da intervenção, que trouxe prejuízos econômicos aos países do Sul e a percepção por parte destes que os países do Norte estariam se precipitando em suas ações militares, a posição negativa por parte dos BRICS foi mais enfática em relação a uma intervenção da Síria, tendo China e Rússia vetado as resoluções da ONU que levariam a tal. Nesse contexto, o Brasil tenta novamente se colocar como uma liderança diplomática, na forma da nomeação de Paulo Pinheiro como Chairman of the UN Human Rights Council's Independent Commission of Inquiry on Syria. Pinheiro, então, apurou diversas infrações aos direitos humanos por parte do governo sírio, porém era contra uma intervenção militar, preferindo uma abordagem diplomática em parceria com a Liga Árabe. A comunidade árabe brasileira também pressionava por uma saída diplomática.

Portanto, Brasil sob Dilma Rousseff, mesmo que menos personalista e mais voltado à proteção de direitos humanos, se manteve fiel aos ideais diplomáticos de independência do eixo Sul¹⁴ e estreitamento de laços com o mundo árabe. Esses posicionamentos também se fizeram presentes em questões locais, especificamente as questões fronteiriças e o caso do impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo¹⁵. Lugo foi o primeiro progressista eleito em 61 anos no país, que era governado pelo partido Colorado, conservador e apoiado pelos EUA. Em 2012, uma pequena crise política envolvendo trabalhadores sem teto foi o suficiente para a oposição maquinar

¹³ Ortiz, Fabiola. (2011) "Brazil-US: Libya Attack Sours Obama-Rousseff Meeting." Inter Press Service (IPS) News Agency, 21 March. <http://www.ipsnews.net/2011/03/brazil-us-libya-attack-sours-obama-rousseff-meeting/>

¹⁴ Kozloff, Nikolas. (2012) "Is Obama Wary of Brazil and Dilma Rousseff?" Al Jazeera, 5 May. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/04/2012428134850333757.html>

¹⁵ Santayana, Mauro (2012) "O golpe em Assunção e a triplice fronteira." Jornal do Brasil.

seu *impeachment*, visto por muitos governos, e pelo próprio Lugo, como um golpe parlamentar. Esse ocorrido ocasionou a suspensão do país do Mercosul, assim como represálias da Comissão Internacional de Direitos Humanos. Havia também a noção de que os EUA planejavam construir uma base militar na tríplice fronteira para combater o suposto terrorismo ligado ao Hezbollah que estaria ocorrendo na região¹⁶. Logo, tinham interesse em manter certo controle sobre o governo paraguaio, algo que seria mais difícil na gestão de Lugo.

Dado esse contexto, três campanhas para a liderança transregional do Brasil convergiram: resistir a influência militarista e golpista dos EUA, a restituição de laços tanto político-diplomáticos quanto culturais com o mundo árabe e o combate às políticas americanas de guerra ao terror que desconsideram e desrespeitam soberanias locais.

5. Análise quantitativa das relações comerciais entre o Brasil e o Oriente Médio

Após a análise do perfil político e econômico das relações comerciais entre Brasil e Oriente Médio entre as décadas de 1970 e 2010, essa seção tem como objetivo expor os dados das relações comerciais entre o Brasil e o Oriente Médio nas últimas duas décadas. Os dados foram coletados da plataforma Comex Stat, onde são divulgadas mensalmente as transações de importação e exportação brasileiras, cujos dados são originados do SISCOMEX (Sistema Integrado de Comércio Exterior).

Os valores analisados não levam em conta os fretes dos produtos transacionados, ou seja, os valores estão em FOB - *Free On Board* (*Livre a bordo* em tradução literal).

Será exposta a participação do Oriente Médio nas importações e exportações totais do Brasil, a Balança Comercial, os principais produtos transacionados e origem das importações, assim como os destinos das exportações discriminados pelos países do bloco, nas últimas duas décadas.

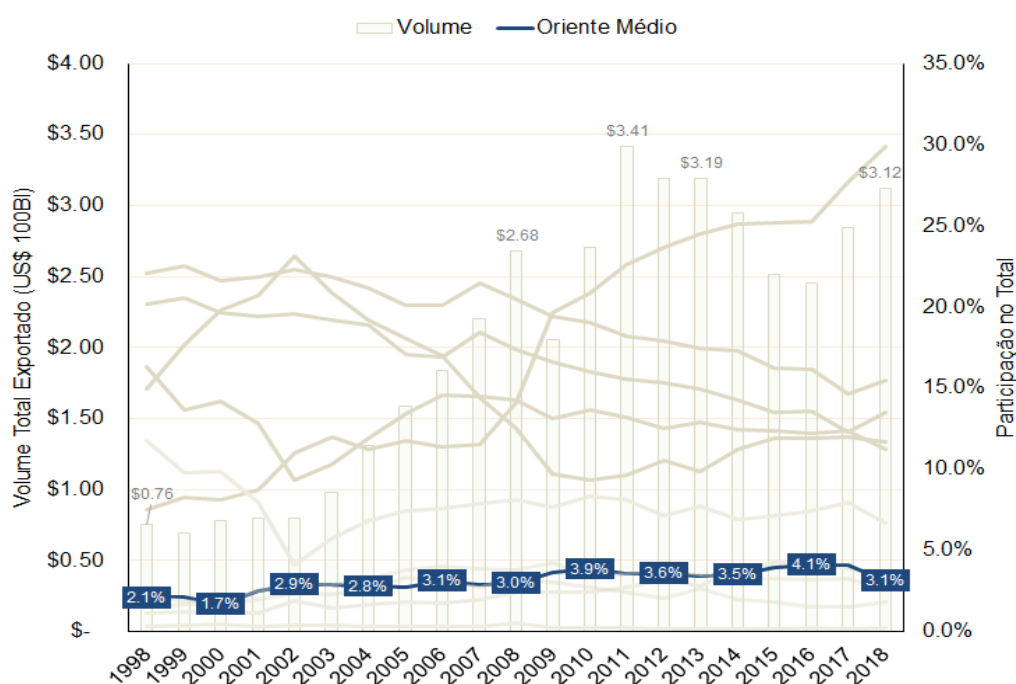
¹⁶ Costanza, William (2012) “Hizballah and Its Mission in Latin America.” *Studies in Conflict and Terrorism* 35 (3): 193–210.

5.1. Oriente Médio e sua participação no comércio exterior brasileiro

5.1.1. Exportações

Entre os anos de 1998 e 2018, as exportações brasileiras aumentaram cerca de 313,02%, passando de cerca de US\$76 bilhões em 1998 para cerca de US\$ 312 bilhões no ano de 2018. No entanto, a participação do Oriente Médio no total exportado se manteve em proporções semelhantes no decorrer desse período. Nessas duas décadas, entre 2% e 4% de todas as mercadorias exportadas pelo Brasil teve como destino o Oriente Médio. Entre os onze blocos econômicos existentes, o Oriente Médio se manteve, nesses vinte anos, por volta da 8ª posição, à frente da África, América Central e Caribe e Oceania, respectivamente.

Figura 1 - Participação do Oriente Médio nas Exportações Brasileiras

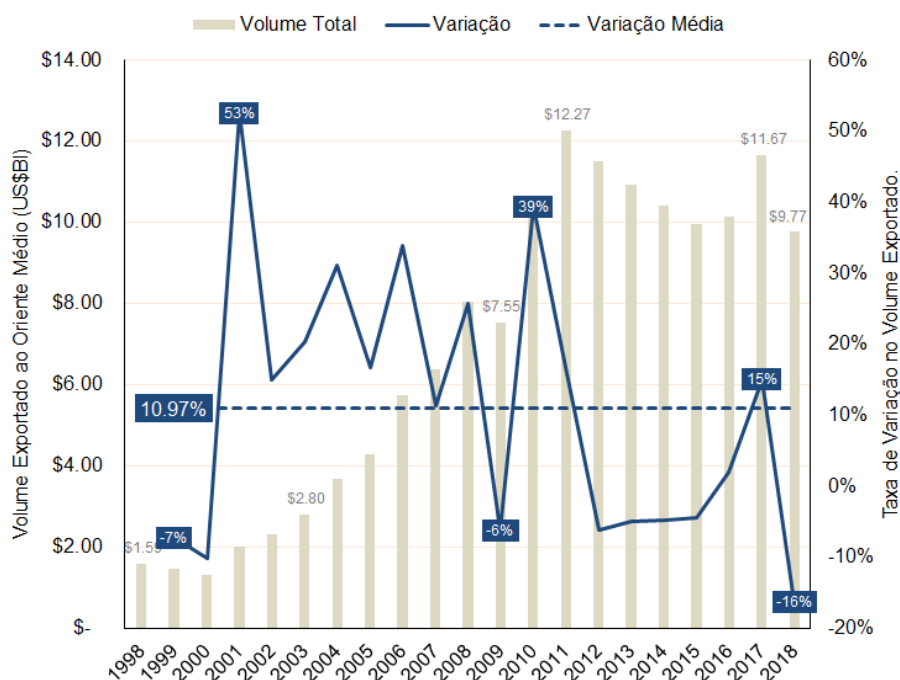


Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

O montante exportado apresentou uma taxa média de crescimento por volta de 10,97% ao ano no decorrer dessas duas décadas. Os anos de 2008 e 2018 apresentaram as maiores quedas nas exportações. Na Figura 2, é possível observar os efeitos da maior aproximação brasileira com o Oriente Médio nos dois mandatos do governo de Luiz

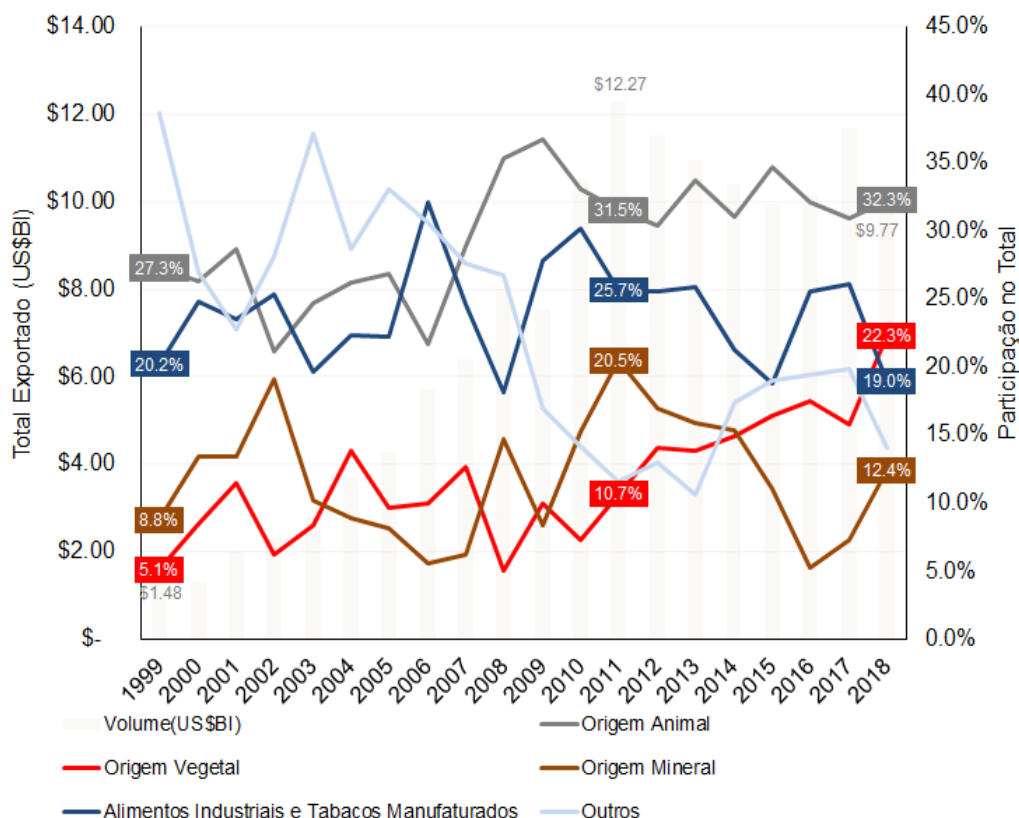
Inácio Lula da Silva, passando de US\$2,80 bilhões, em 2003, para US\$12,27 bilhões em 2010, ano com o maior volume exportado ao bloco econômico.

Figura 2 - Exportações Brasileiras ao Oriente Médio



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Na cesta de produtos exportados ao Oriente Médio, quatro tipos se destacam: os produtos de origem animal, vegetal, mineral e também os produtos alimentícios industriais. Estes representavam cerca de 70% de tudo que é destinado ao bloco econômico entre os anos de 1999 e 2007, passando para mais de 80% nos anos posteriores, de 2008 a 2018. Na figura 3, é possível verificar o aumento contínuo da importância dos produtos vegetais, saindo de cerca de 5% para mais de 20% e também a parcela constante das exportações de produtos animais, representando, em média, um terço das exportações ao bloco.

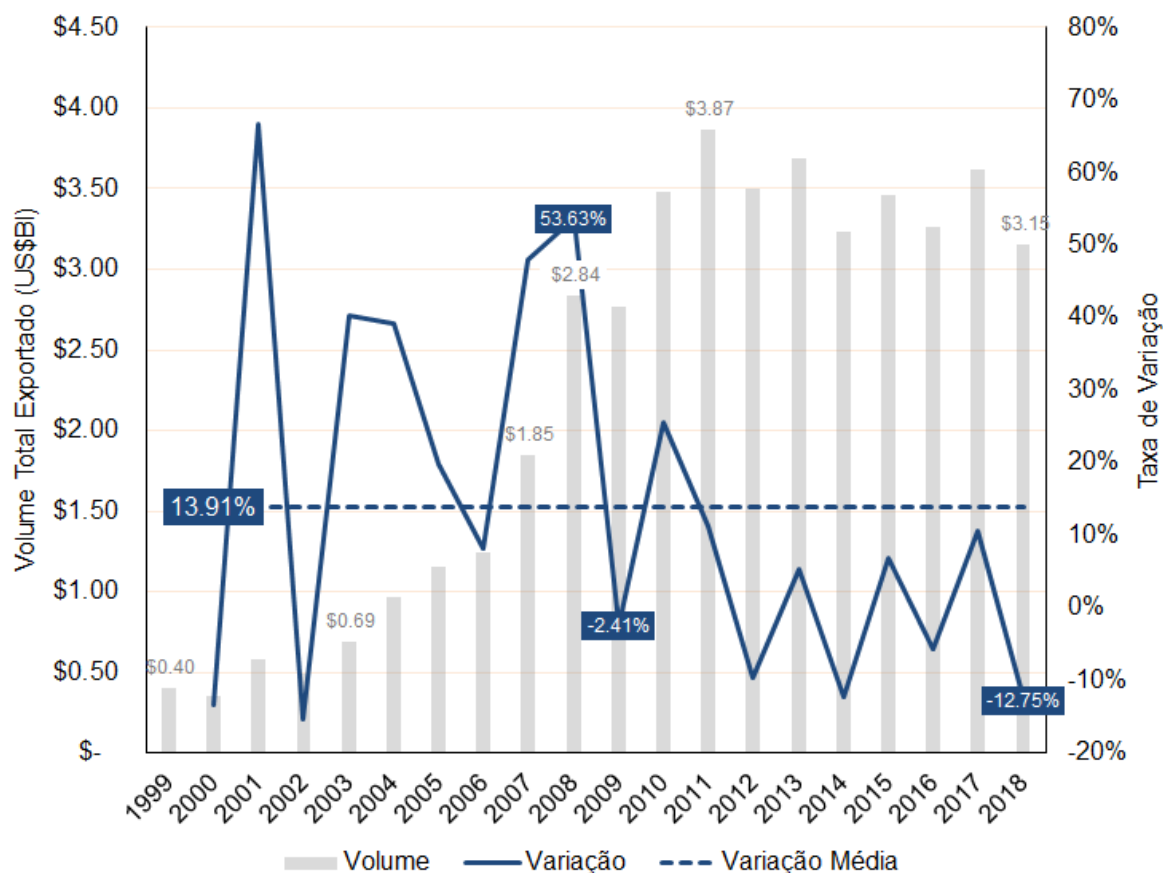
Figura 3 - Principais Produtos Exportados ao Oriente Médio

Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.1.2. Exportação de produtos de origem animal

As exportações de produtos de origem animal do Brasil ao Oriente Médio cresceram, em média, 13,91% ao ano, de 1999 a 2018. O último ano se destaca por apresentar a maior queda registrada no período, de cerca de -12,75%. Outro ponto observado é, novamente, a ascensão do montante exportado no período do Governo Lula, passando de cerca de US\$690 milhões em 2003 para US\$3,87 bilhões em 2011, um aumento de 460,87% no volume total exportado. Observa-se também que em 2008, quando a economia passou para uma recessão global, é possível constatar a maior alteração em termos absolutos durante essas duas décadas, uma variação de quase US\$ 1 bilhão a mais, um crescimento de cerca de 53,63% em relação a 2007.

Figura 4 - Exportações Brasileira de Produtos de Origem Animal ao Oriente Médio

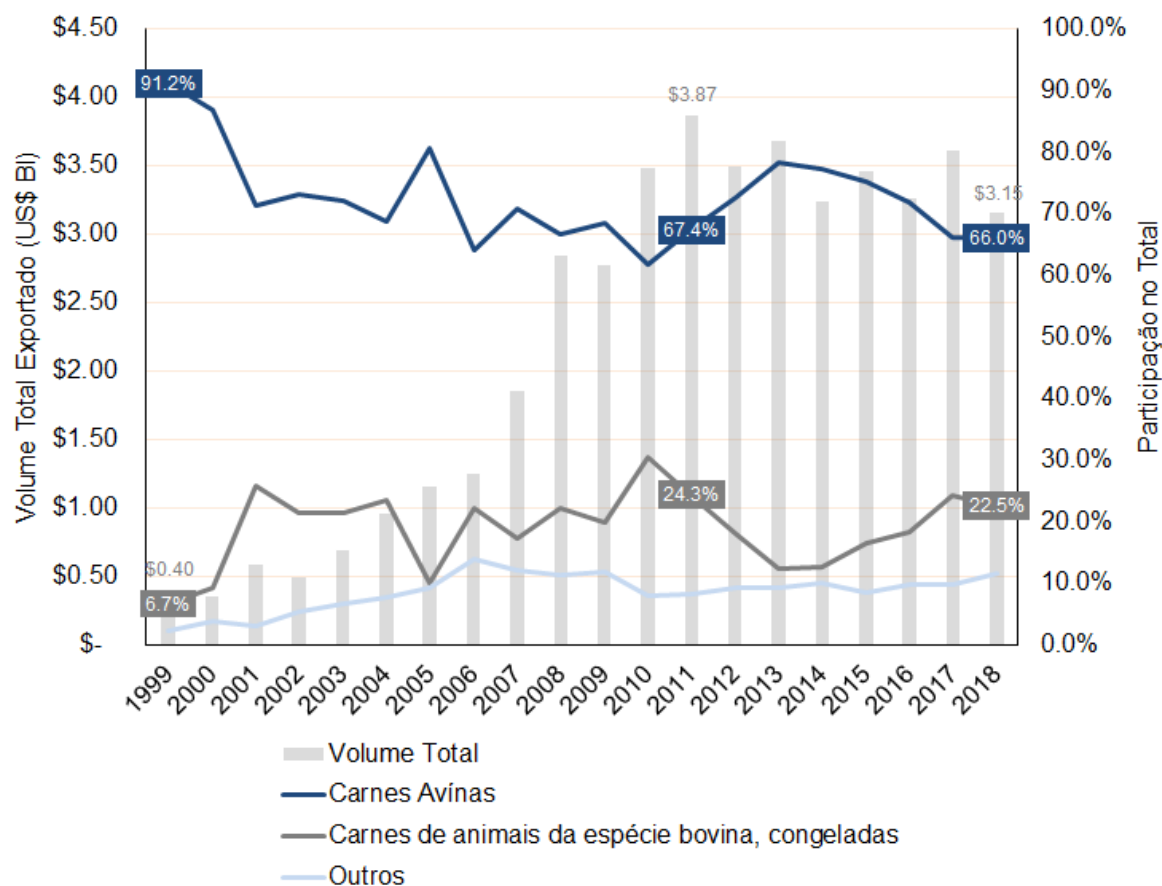


Fonte: Comex Stat; elaboração: Própria

Dentre os principais produtos de origem animal exportados, carnes bovinas congeladas e carnes e miudezas de aves, congeladas e frescas, compõem cerca de 90% de tudo de origem animal que é exportado ao Oriente Médio nas duas últimas décadas. Essa participação expressiva ocorre pelo fato de alguns frigoríficos brasileiros possuírem as qualificações necessárias para exercer o abate *'Halal'*¹⁷ dos animais, que é o tipo de abate que respeita as restrições religiosas cujos países com tradições islâmicas possuem. Dessa forma, o Brasil possui vantagem nas vendas desses tipos de produtos para a maioria dos países do bloco econômico em questão.

¹⁷ De acordo com o Conselho Islâmico de Alimentação e Nutrição da América (**Afanca**) - em inglês, *'Islamic Food and Nutrition Council of America'* -, *'Halal'* é uma palavra árabe que significa "permitido", e se aplica a todas as esferas do cotidiano islâmico. Neste contexto é utilizado para classificar produtos de beleza, carnes, ingredientes alimentícios, produtos de cuidado pessoal e materiais que entram em contato com os alimentos.

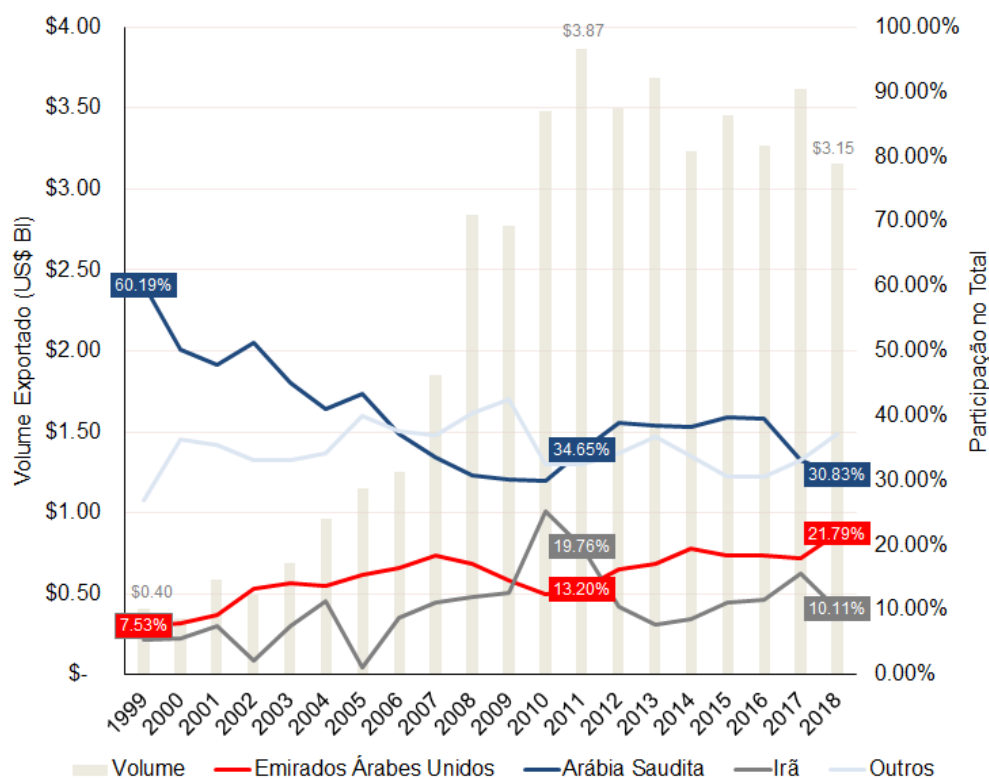
Figura 5 - Produtos de Origem Animal Exportados ao Oriente Médio



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Uma análise dos principais países que as exportações de carnes ao Oriente Médio se destinam, se destacam a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos e o Irã, como responsáveis por uma parcela média de cerca de 65% de toda a exportação anual dos produtos de origem animal ao Oriente Médio. A Arábia Saudita teve sua participação perante o total reduzida de dois terços, em 1999, para um terço em 2018. Já os Emirados Árabes Unidos foi o único, dentre os os principais, a aumentar sua participação no período do governo Dilma e Temer.

Figura 6 - Destino dos Produtos de Origem Animal Exportados ao Oriente Médio

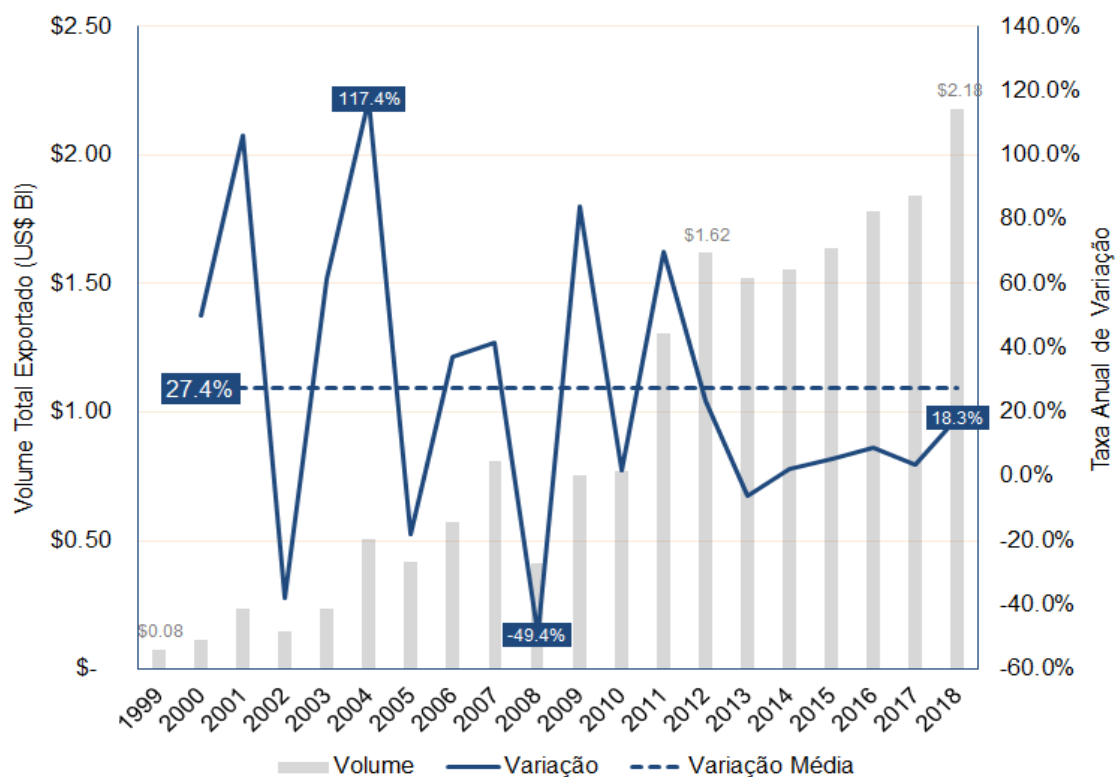


Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.1.3. Exportação de produtos de origem vegetal

Entre as quatro categorias principais de produtos analisados, os produtos de origem vegetal foram aqueles que apresentaram o maior crescimento anual médio, de cerca de 27,4%. O produto total exportado apresentou o maior valor no ano de 2018, um montante total de cerca de US\$ 2,18 bilhões exportados somente neste ano. O valor de 2018 representa um aumento de 2789,92% em relação às exportações de 1999, que foram cerca de US\$ 8 milhões. A maior queda verificada foi no ano de recessão mundial, em 2008, de cerca de quase 50% em relação a 2007, como a Figura 7 mostra.

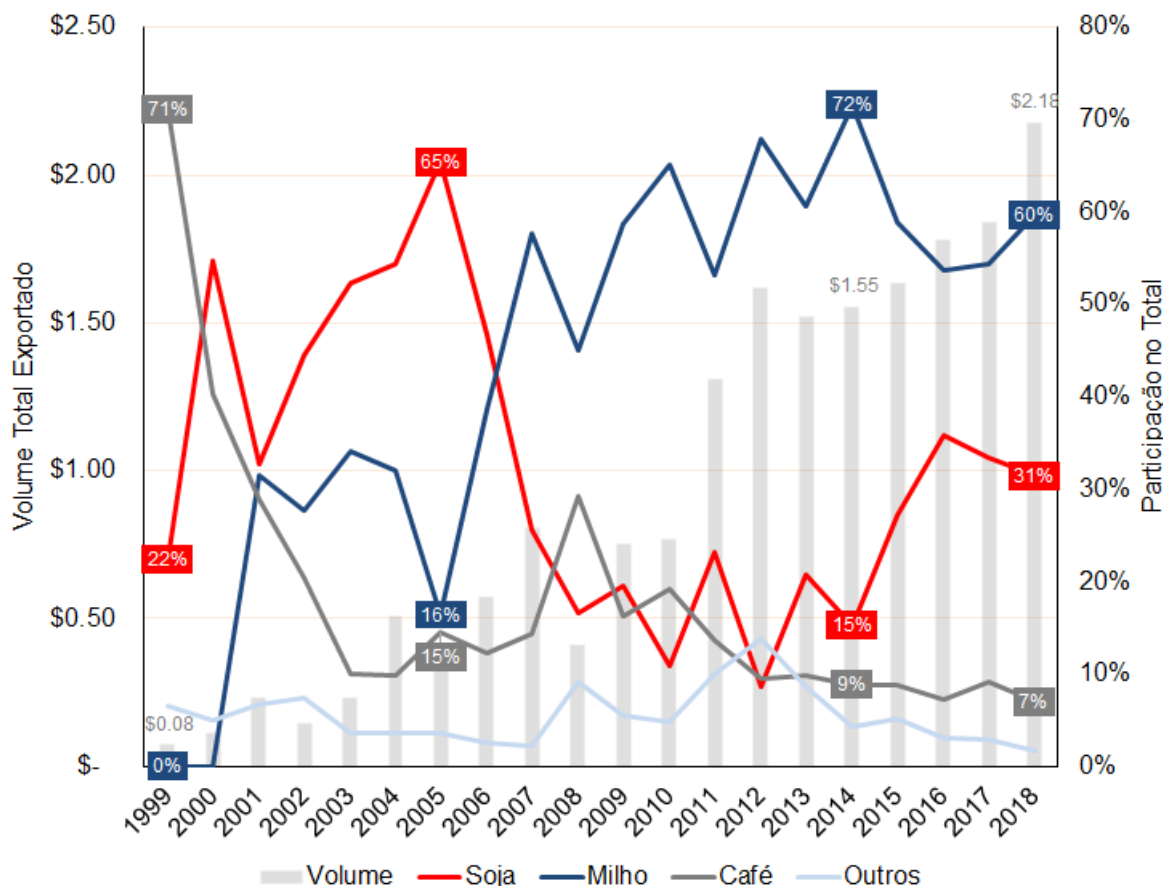
Figura 7 - Exportação de Produtos de Origem Vegetal Exportados ao Oriente Médio



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Sob uma análise por produtos de origem vegetal exportados, é possível constatar mudanças no principal produto demandado no decorrer dessas duas décadas. Em 1999, verifica-se a hegemonia da demanda por café, representando 71% das exportações. Nos 6 anos posteriores, a soja toma o protagonismo e chega a representar 65% das exportações vegetais. No ano de 2006, o milho empata com a soja e, até 2018, representa o principal produto exportado. Simboliza até 72% de todos os envios anuais de produtos vegetais do Brasil ao Oriente Médio. Os três produtos em conjunto representam, em média, 94% de todos os produtos vegetais brasileiros demandados pelo Oriente Médio.

Figura 8 - Principais Produtos de Origem Vegetal Exportados ao

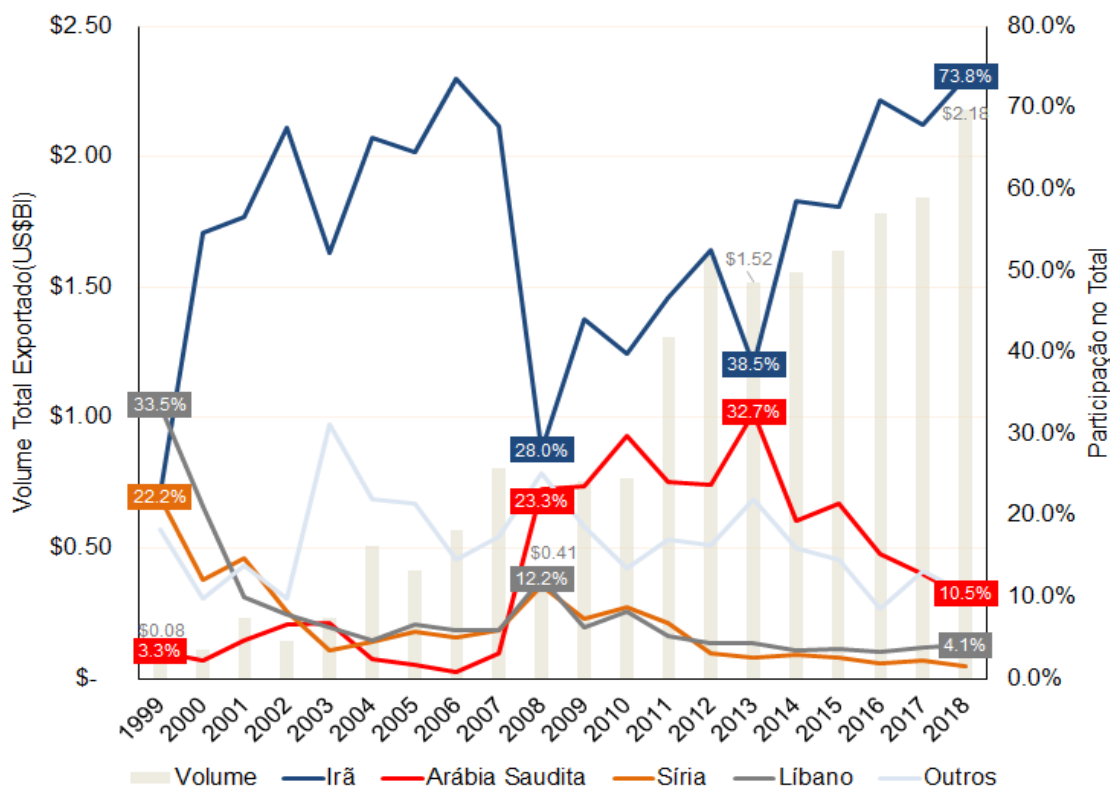


Oriente Médio

Fonte : Comex Stat; elaboração: própria

Os principais destinos desses produtos também passaram por mudanças no período. Em 1999, Síria, Líbano e Irã representavam cerca de 80% do total exportado. No entanto, a partir de 2000, o Irã sozinho começou a representar, em média, cerca de 63% das exportações vegetais brasileiras ao Oriente Médio até 2008, ano em que a participação do mesmo caiu para 28% e a Arábia Saudita surge com uma parcela de 23,3% dessas exportações. De 2009 até 2014, Irã e Arábia Saudita continuaram a representar parcelas próximas e, a partir de 2015, o Irã novamente volta a representar porcentagens altas, chegando, no ano de 2018, a representar 73,8% das exportações vegetais brasileiras ao bloco.

Figura 9 - Destino dos Produtos de Origem Vegetal Exportados ao Oriente Médio

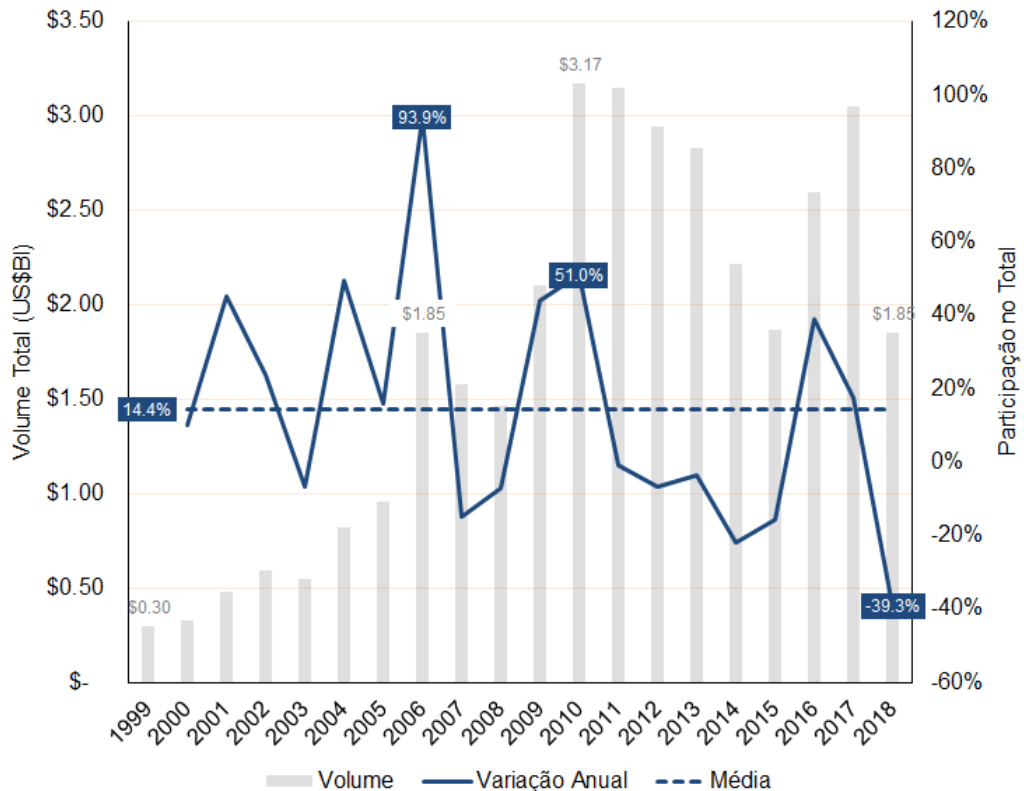


Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.1.4. Exportações da indústria alimentícia

Essa categoria leva em conta, além de alimentos, também tabacos manufaturados, bebidas e vinagres. Mesmo apresentando a maior queda no volume exportado no ano de 2018, de cerca de 39,3% em relação a 2017, ainda assim essa categoria representou o terceiro maior volume dentre os produtos exportados ao bloco. A subdivisão apresentou um crescimento anual médio de 14,4%, sendo o maior volume enviado ao Oriente Médio registrado em 2010. Em 2018, o volume exportado chegou a patamares notados em 2006, registrando um volume de US\$1,85 bilhões.

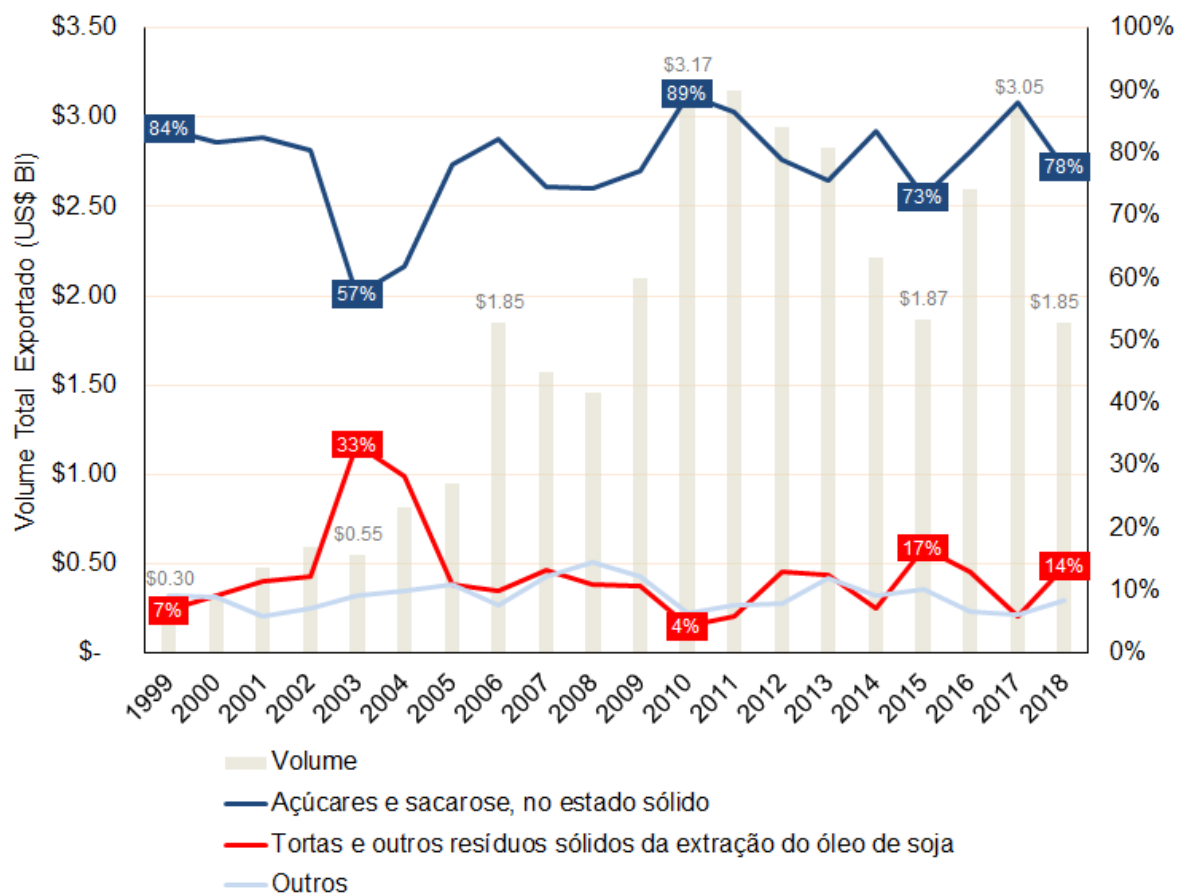
Figura 10 - Exportação de Produtos Alimentícios ao Oriente Médio



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria.

Os principais produtos exportados nesta categoria são os açúcares e sucralose, no estado sólido, e as tortas e outros resíduos sólidos extraídos na produção do óleo de soja. Este último é utilizado, em geral, para a produção de biomassa com vistas à geração de energia.

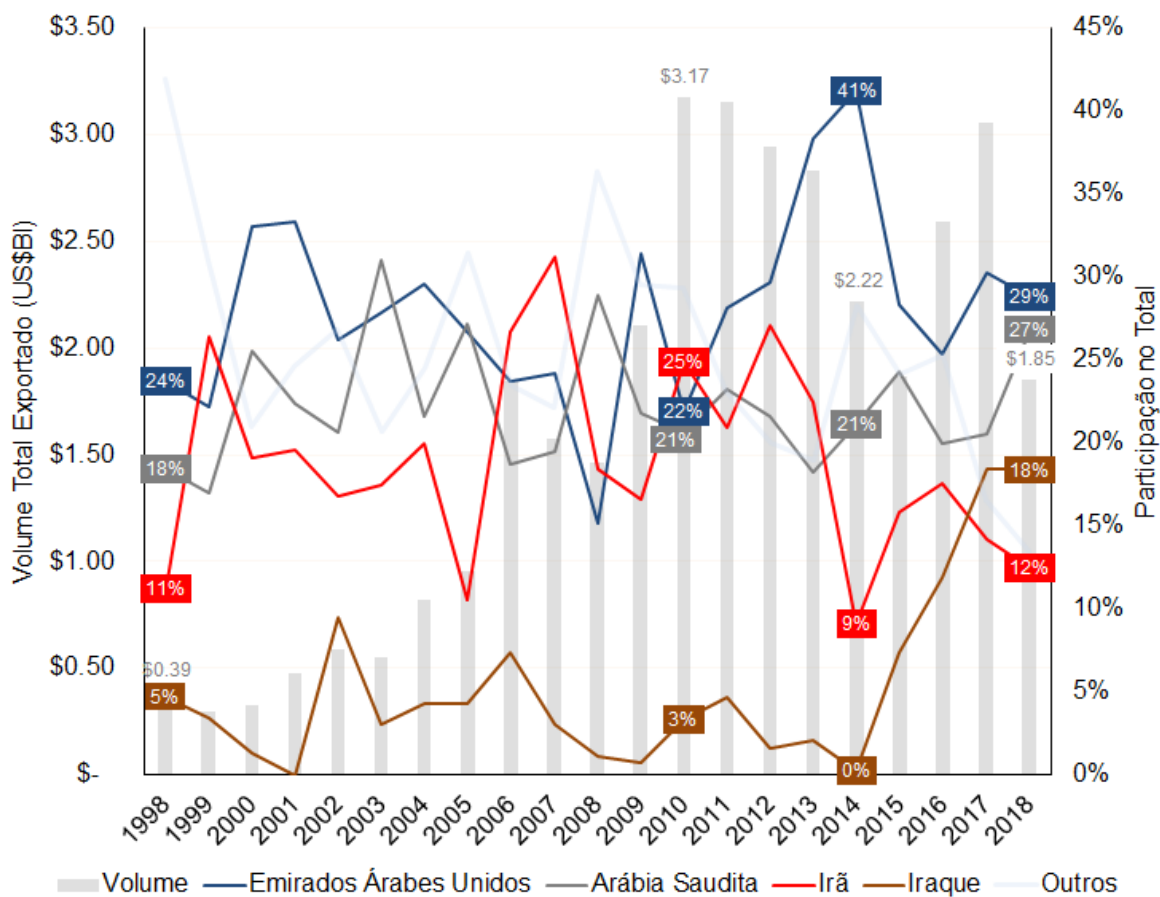
Como pode ser observado na Figura 11, cerca de 80% de todos os produtos alimentícios industriais exportados ao ano é composto por açúcares. Os resíduos de soja representam, em média, 10% do total anual nas duas décadas analisadas. No ano de 2010, houve o maior volume exportado de açúcar, um registro próximo a US\$ 2,84 bilhões, representando 89% da categoria exportada neste ano.

Figura 11 - Principais Produtos Alimentícios Exportados ao Oriente Médio

Fonte : Comex Stat; elaboração: própria

Os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e o Irã são os principais países do Oriente Médio a que são destinados esses produtos, representando, em média, cerca de 70% do volume anual exportado. Destaca-se o crescimento obtido pelo Iraque, a partir de 2015, que apresentou sua maior parcela no ano de 2018, ficando na terceira posição no montante total exportado desses produtos brasileiros.

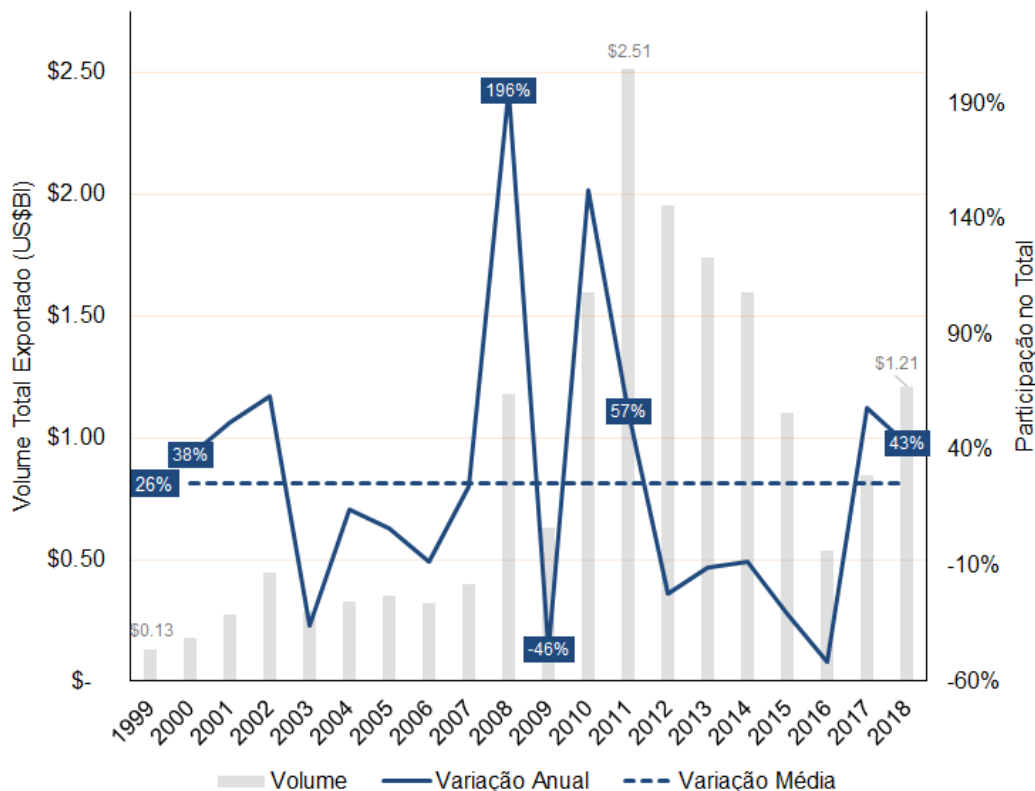
Figura 12 - Destino dos Produtos de Origem Vegetal Exportados ao Oriente Médio



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.1.5. Exportação de produtos minerais

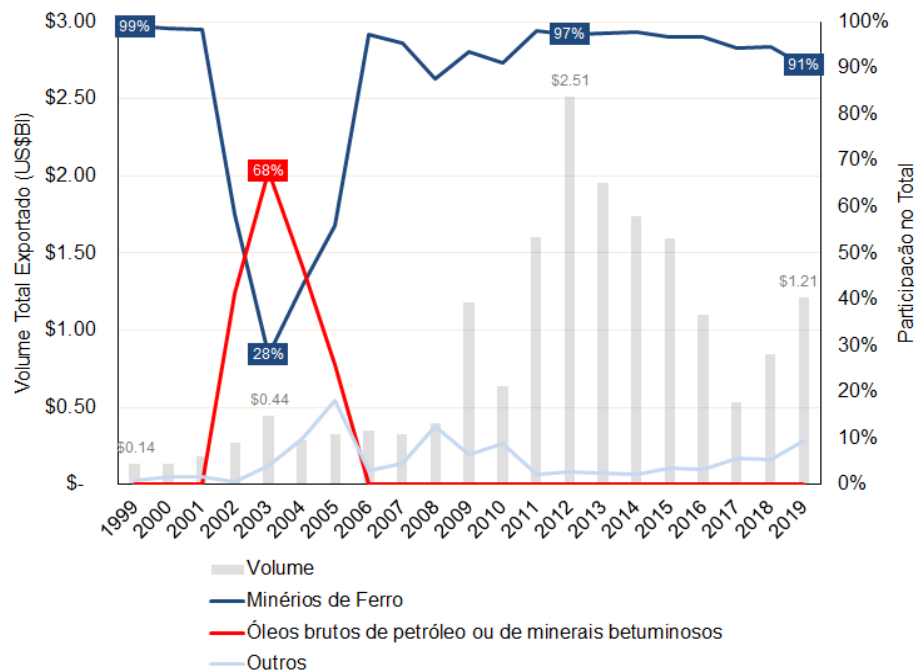
A exportação brasileira de produtos minerais ao Oriente Médio obteve um crescimento médio de cerca de 26% ao ano entre os anos de 1999 e 2018. Observa-se também um crescimento expressivo novamente no ano de 2008, de quase 200% em relação a 2007. O ano que obteve o maior volume exportado foi 2011, com US\$2,51 bilhões exportados em produtos minerais ao bloco. Após essa máxima histórica, o volume enviado sofreu repetidas quedas até 2016, voltando a patamares próximos de 2009, em que houve a maior queda anual registrada. Já os dois anos posteriores foram marcados por uma retomada na exportação. O ano de 2018 registrou um volume de US\$1,21 bilhões exportado, patamares próximos ao ano de 2008.

Figura 13 - Exportação de Produtos Minerais ao Oriente Médio

Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Dentre os principais produtos de origem mineral exportados, o minério de ferro possui parte expressiva no volume total. Com exceção dos anos de 2001 a 2005, este composto foi responsável por, em média, 96% de todo o volume de minerais brasileiros exportados anualmente ao bloco. Este período de exceção houve por um crescente volume de óleo bruto de petróleo brasileiro exportado aos Emirados Árabes Unidos, que chegou a US\$ 301 milhões de dólares, em 2002, e houve ainda um decréscimo no volume absoluto de minério de ferro exportado no mesmo período.

Figura 14 - Principais produtos minerais exportados ao Oriente Médio

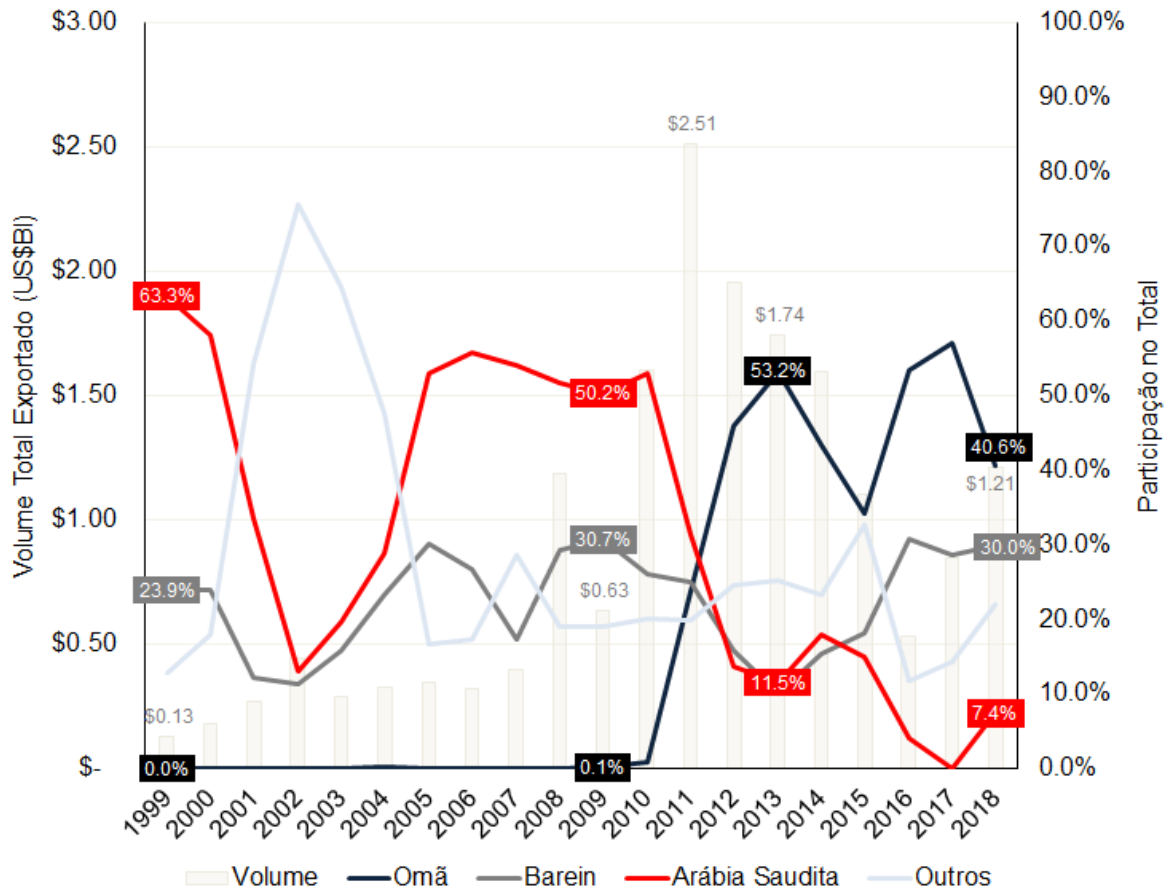


Fonte: Comex Stat; elaboração: Própria

Uma análise dos principais destinatários desses produtos evidencia que houve mudanças nas parcelas responsáveis por cada país. De 1999 até 2010, Arábia Saudita e Barein representavam cerca 72,9% de todo o volume exportado, com exceção de 2002 e 2003, anos que, como mencionado, foram marcados pela expansão nas exportações de petróleo bruto aos Emirados Árabes Unidos. A partir de 2009, houve uma mudança nesse cenário. A Vale, empresa de mineração brasileira, começou sua operação em Omã e, em 2012, concluiu a construção de um centro de distribuição e unidade de pelotização no Complexo Industrial do Porto de Sohar, no Sultanato de Omã¹⁸, tornando-o um parceiro comercial na região. Após isso, Omã começou a representar mais da metade das exportações de minério de ferro brasileiras. Barein se manteve constante durante todo o período e representou, em média, um terço dos envios brasileiros. Já a Arábia Saudita passou de dois terços das exportações no começo do período para um pouco menos de 10% no final do período.

¹⁸ VEJA.com. (03/03/2012). *Vale inaugura fábrica de tratamento de minério de ferro em Omã*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/vale-inaugura-fabrica-de-tratamento-de-minerio-de-ferro-em-oma>> [acesso em: 21/08/ 2019].

Figura 15 - Destino dos produtos de origem mineral exportados ao Oriente Médio

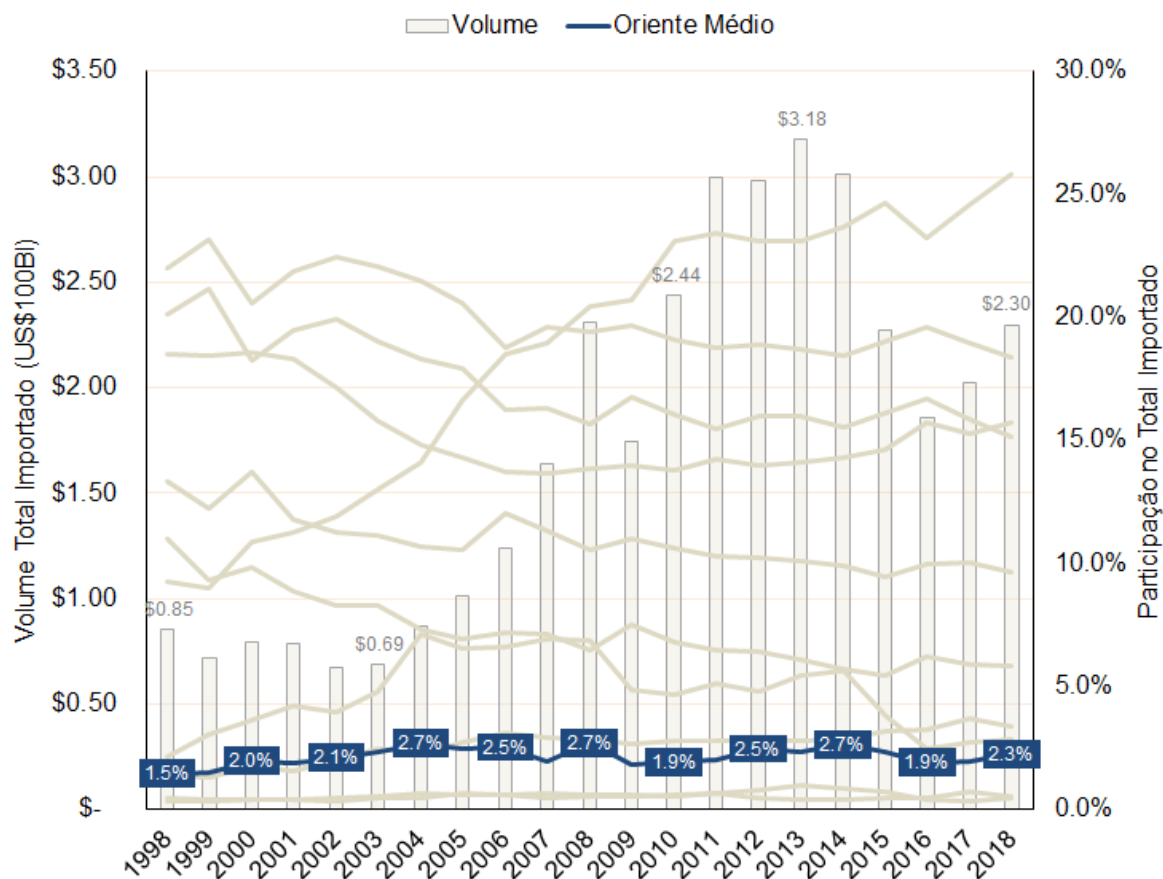


Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.2. Importações

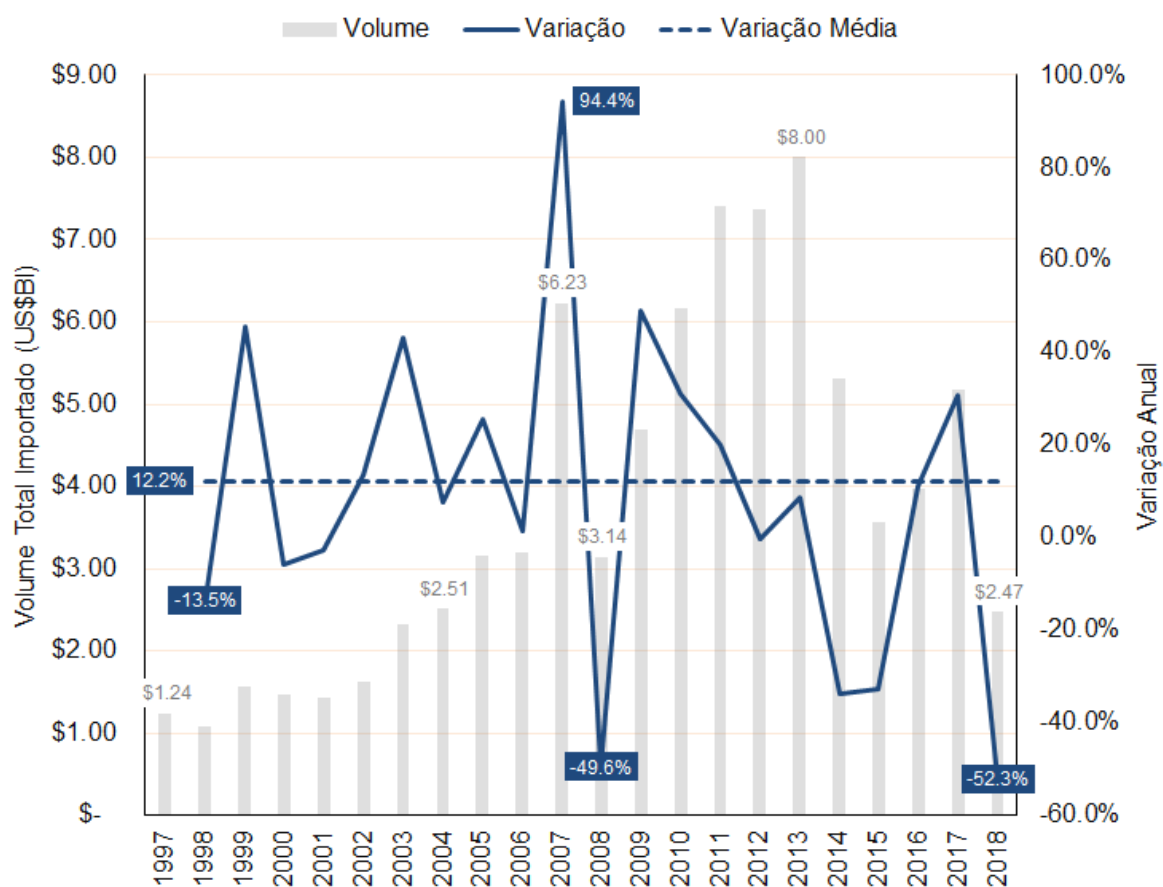
A participação do Oriente Médio nas importações do Brasil, em termos de volume em dólares, não foi muito expressiva em comparação aos outros blocos, e manteve uma constância ao longo do período de análise, não passando dos 2,7% entre os anos de 1998 e 2018.

Figura 16 - Participação do Oriente Médio nas Importações Brasileiras



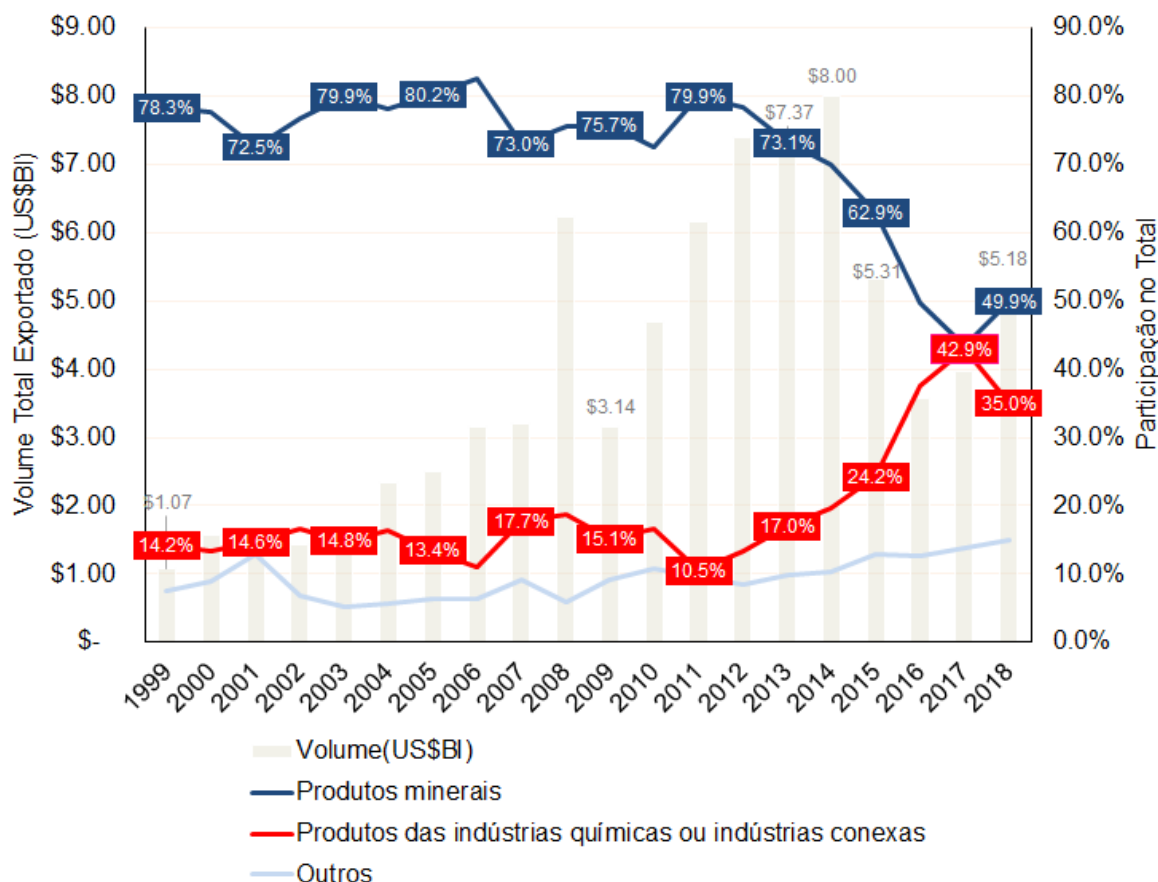
Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

É interessante notar que, de 2007 para 2008, houve um aumento no volume, em dólares, de mercadoria importada pelo Brasil, passando de U\$3,2 bilhões para U\$6,2 bilhões, revelando uma variação de, aproximadamente, 94,4%. Entretanto, entre os anos de 2008 e 2009, o volume importado apresentou uma queda de 49,6%, e acarretou na diminuição de U\$6,23 para U\$3,14 do volume de importação. Após essa queda, o volume apresentou variações positivas até 2013, próximo ao fim do governo Lula. A partir de 2014, o volume voltou a diminuir e, em 2018, chegou a patamares abaixo de 2014. No decorrer dessas duas décadas, o crescimento médio anual foi de 12,2%.

Figura 17 - Importações do Oriente Médio ao Brasil

Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Enquanto o Brasil exporta principalmente produtos alimentícios para os países árabes, o seu interesse para a importação é maior em produtos oriundos da extração mineral e de produtos da indústria química. De 1999 até 2011, aproximadamente, a participação dos produtos de extração mineral foi responsável por cerca de 75% do total importado do bloco árabe. A partir de 2011, sua participação decresceu a cada ano, para representar, aproximadamente, 50% do volume total importado. Já os produtos das indústrias químicas mantiveram, entre 1999 e 2011, uma maior constância de participação, com sua máxima de 17,7% do total. A partir de 2011, houve um aumento crescente, chegando em 42,9%, em 2017, e fechando 2018 com uma pequena queda para o nível de 35%. Esse aumento na participação se deve principalmente porque, nessa época, o Brasil começou a variar mais os seus fornecedores, que tinha como um dos principais agentes os EUA.

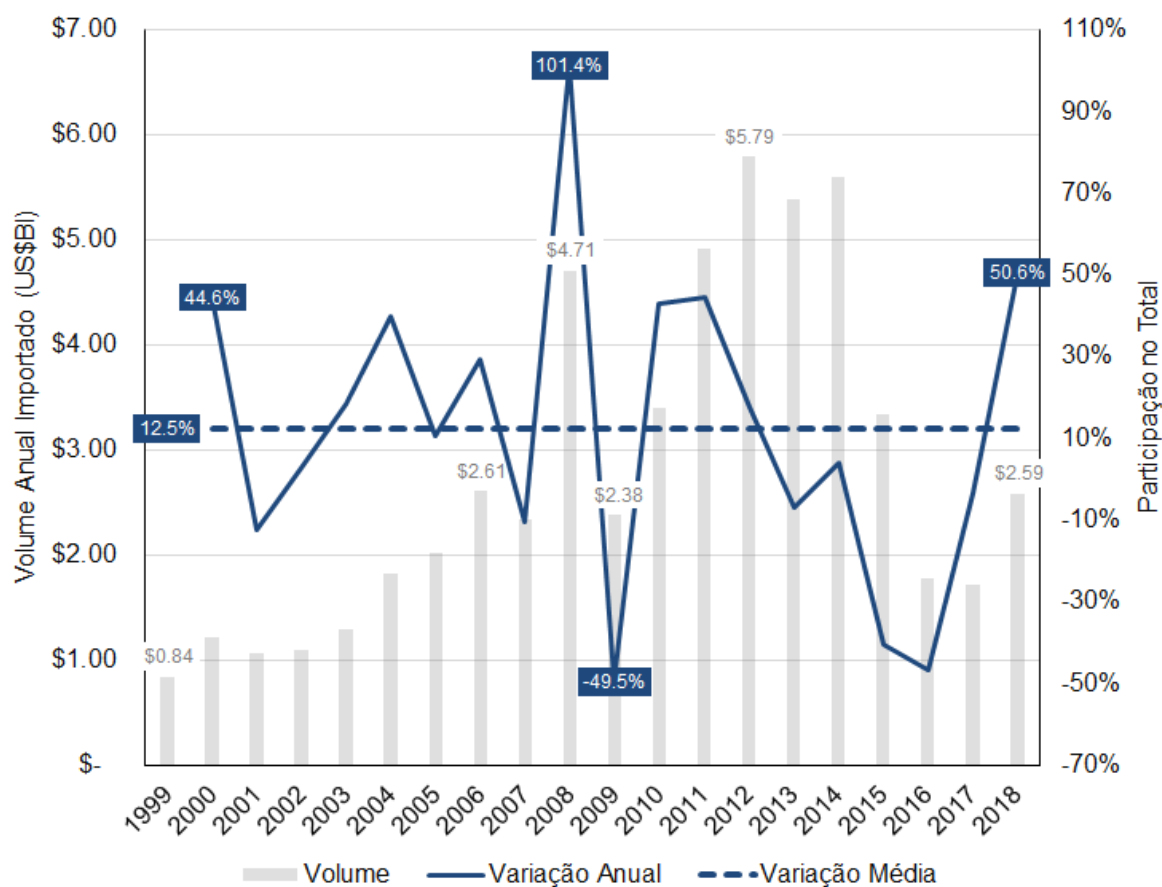
Figura 18 - Principais Produtos Importados do Oriente Médio

Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.2.1. Importação de produtos minerais

A importação de produtos minerais cresceu entre os anos de 1999 e 2018, em média, 12,5%. Os anos de 2008 e 2009 marcam os maiores picos positivo e negativo, respectivamente, dessas variações. Em 2008, pode-se notar que a variação da importação foi de 101,4%, referentes ao volume de U\$4,71 bilhões em importação. Por outro lado, no ano seguinte, houve uma queda de 49,5% do total importado, traduzidos em U\$2,38 bilhões em volume monetário. A partir de 2016, o Brasil apresentou um aumento constante no volume importado, chegando ao equivalente a U\$2,59 bilhões, registrados em 2008.

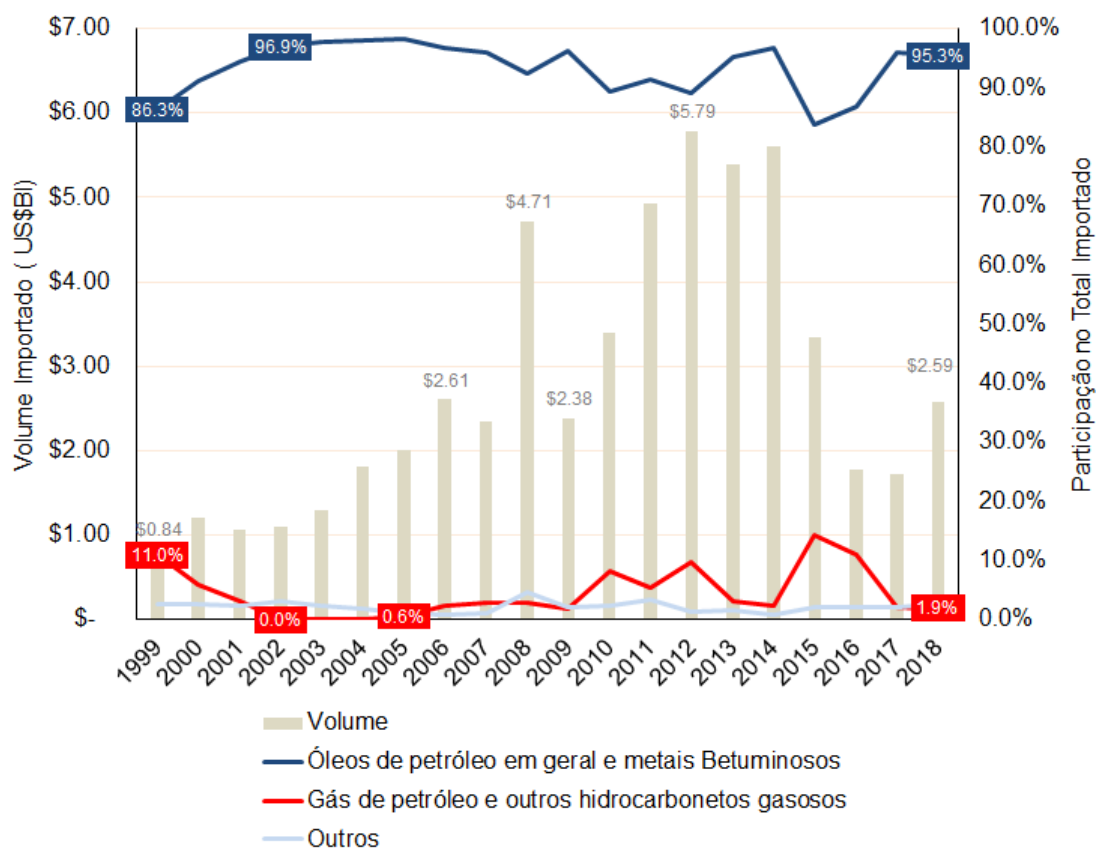
Figura 19 - Importação de Produtos Minerais do Oriente Médio ao Brasil



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Os óleos de petróleo e metais betuminosos são os responsáveis pela maior porcentagem dos produtos minerais importados pelo Brasil dentre os anos analisados. Essa participação equivale a mais de 90% do total comprado pelo Brasil, com destaque para os anos de 2002 e 2018, que registraram picos de 96,9% e 95,3%, respectivamente. Os gases de petróleo, bem como outros hidrocarbonetos gasosos, possuem um certo destaque, ainda que pequeno, no grupo de minerais vindo de terras árabes. O ano de 1999 apresenta o maior nível, comparado aos demais, chegando a 11% do volume total. Todavia, os anos seguintes apresentaram seguidas baixas, apresentando, em 2002, 0% do total. O ano de 2018 fechou com o 1,9%, referentes a US\$49,21 milhões em importação.

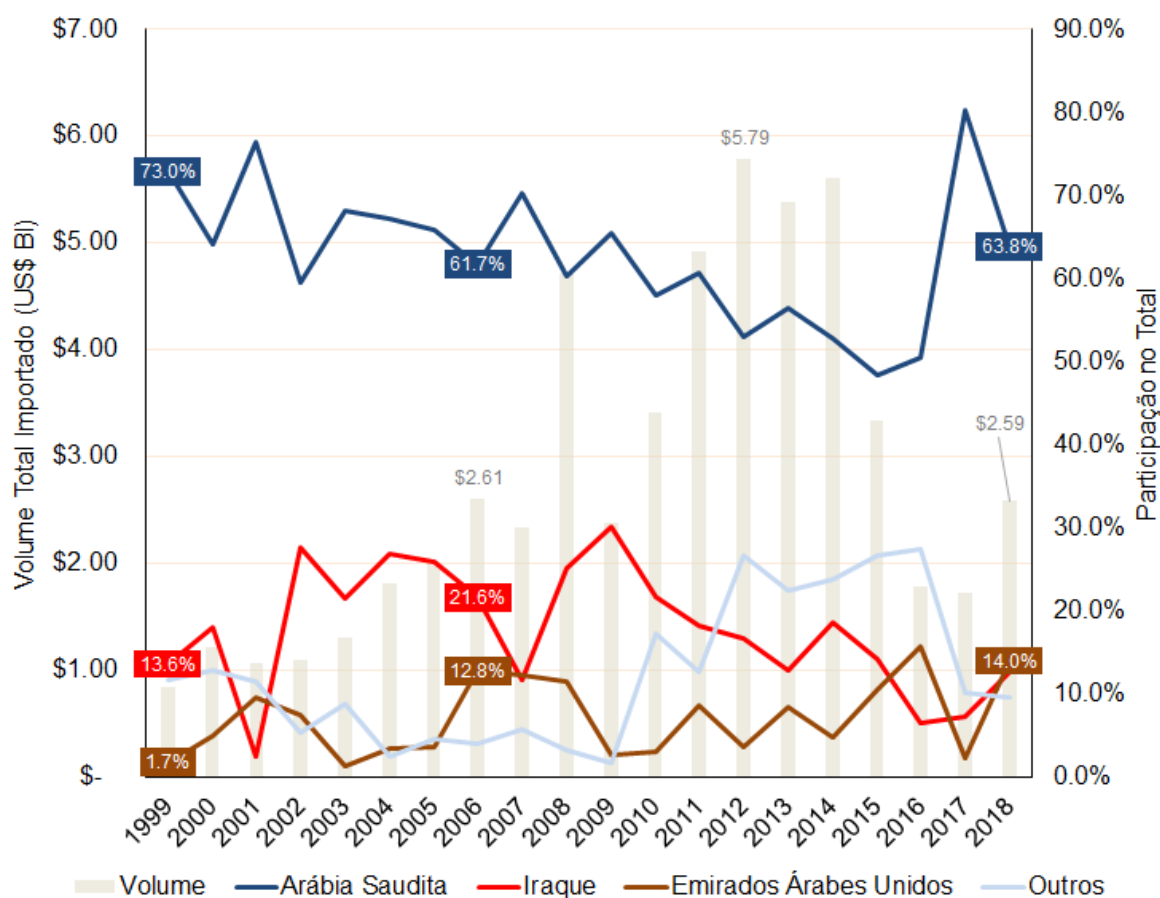
Figura 20 - Principais Produtos Minerais do Oriente Médio Enviados ao Brasil



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

A Arábia Saudita é um dos maiores exportadores de petróleo e seus derivados do mundo, portanto, ela também é o país de origem da maior quantidade de petróleo importado pelo Brasil, com uma participação média de, aproximadamente, 60% do total do volume importado entre 1999 e 2018. O Iraque e os Emirados Árabes Unidos seguem atrás da Arábia Saudita como destaques comerciais, com participação de 21,6% e 12,8%, respectivamente. Em 2018, ambos convergiram para, aproximadamente, 14% do total de participação, que representa cerca de U\$362 milhões para cada um.

Figura 21 - Origem dos Produtos Minerais do Oriente Médio Exportados ao Brasil

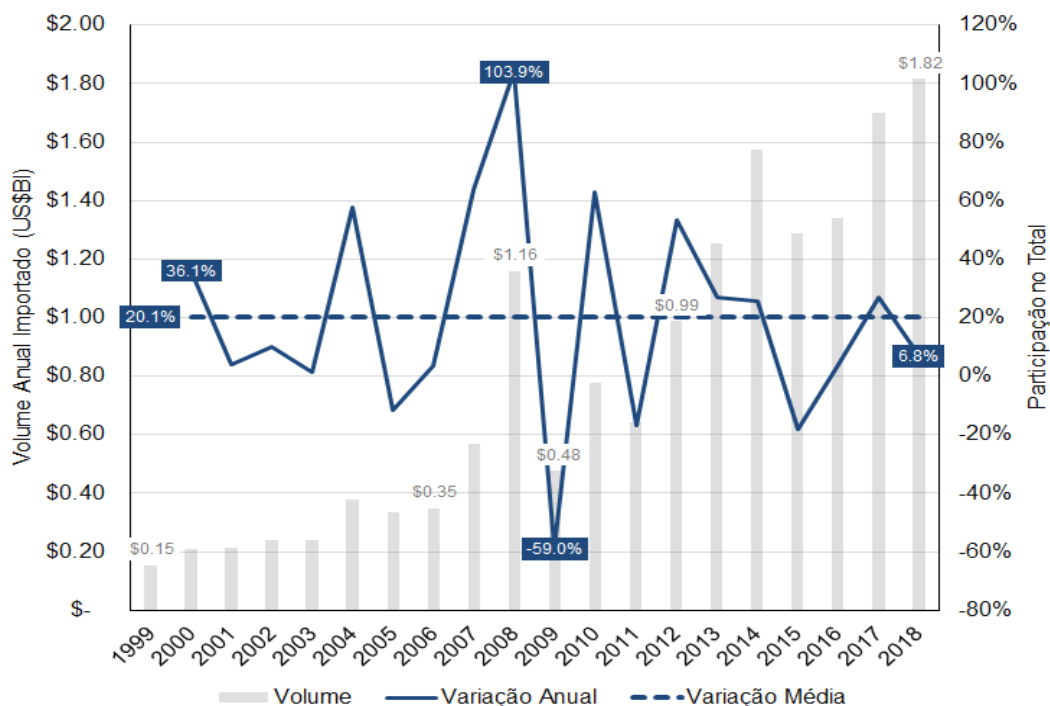


Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.2.2. Produtos da indústria química

O Brasil apresentou um crescimento no montante de produtos químicos importados do Oriente Médio entre 1999 e 2018. A variação média anual foi de 20,1%, com a maior variação registrada na passagem de 2007 para 2008, de aproximadamente 103,9%, com o volume de U\$1,16 bilhão. De 2008 para 2009, entretanto, foi registrada uma queda de 59%, a maior desses 19 anos, referente a U\$480 milhões.

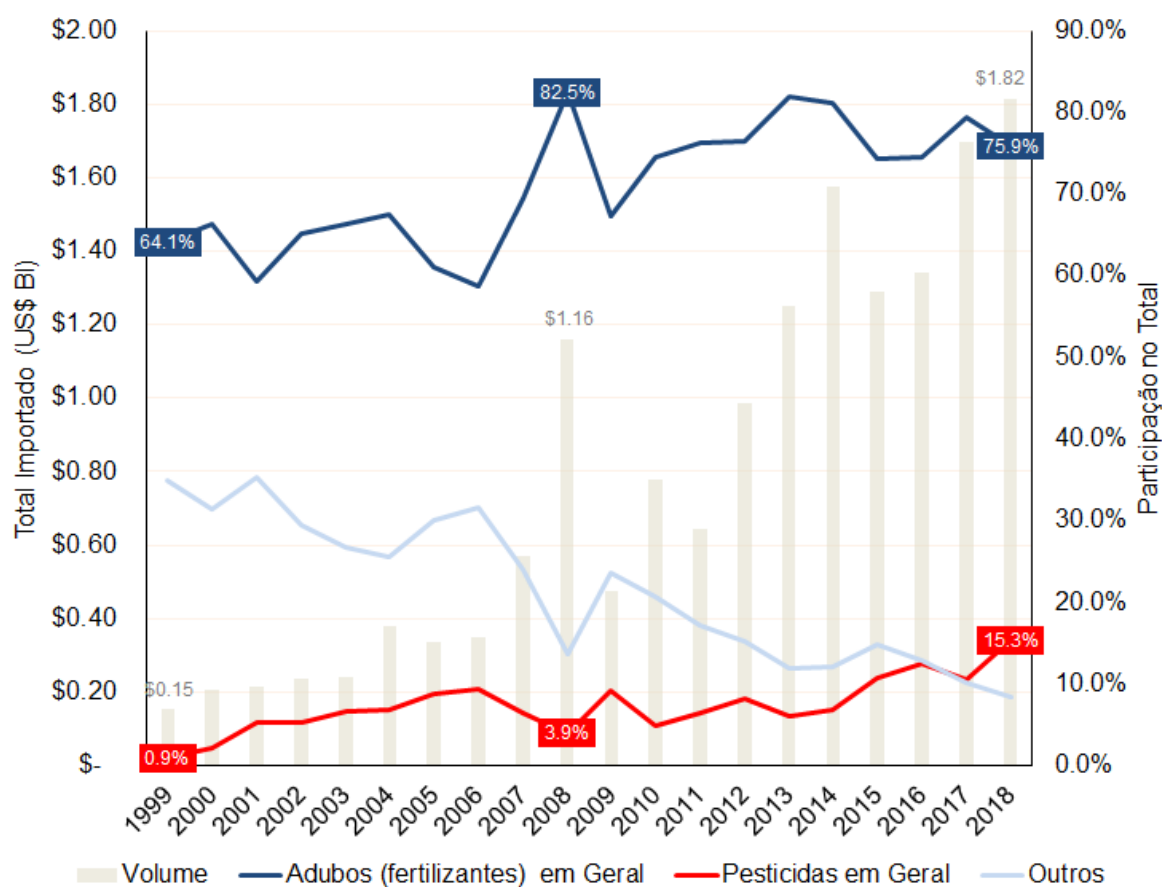
Figura 22 - Importação de Produtos Químicos do Oriente Médio ao Brasil



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Dentre os principais produtos químicos importados, os protagonistas são aqueles relacionados à agricultura, como adubos e pesticidas. O adubo usado como fertilizante é o mais demandado. Ele corresponde por mais da metade da participação total, com o auge em 2008, com 82,5%, o que equivale a U\$957 milhões em volume monetário.

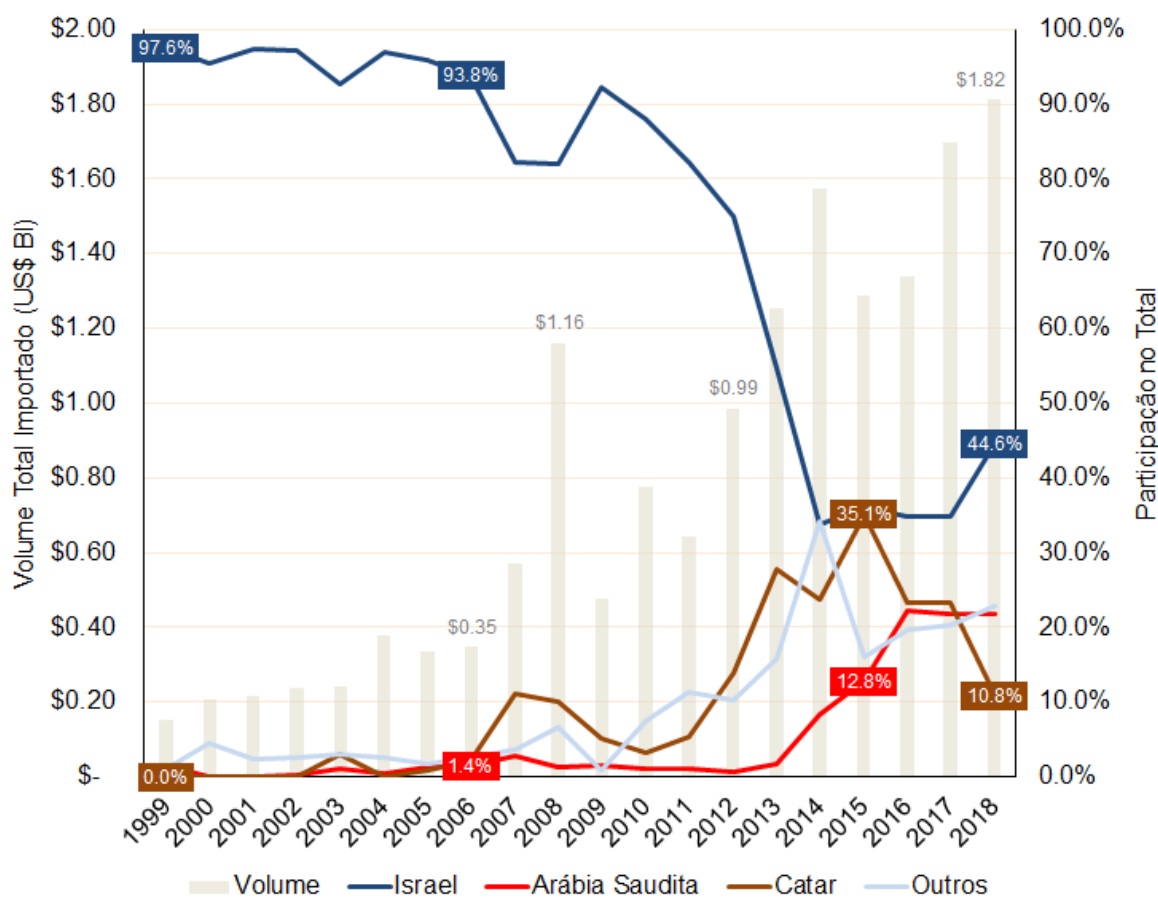
Figura 23 - Principais Produtos Químicos do Oriente Médio Enviados ao Brasil



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

Entre 1999 e 2009, Israel era responsável por praticamente toda a exportação de produtos químicos para o Brasil, chegando a 97,6% em 1999, e a 93,8% em 2006. A partir de 2009, foi registrada uma queda persistente de sua participação, se estabilizando em 2014 e obtendo um pequeno aumento em 2017, fechando o ano de 2018 com 44,6%, equivalente a U\$81,18 milhões. A partir de 2006, nota-se um crescimento na concorrência pelo mercado brasileiro, com destaques para a Arábia Saudita e o Catar. O segundo país citado apresentou um destaque maior, chegando a 35,1% do total importado pelo Brasil em 2015. Entretanto, houve uma queda nos anos subsequentes, fechando 2018 com 10,8% do total, o que equivale a aproximadamente U\$19,65 milhões.

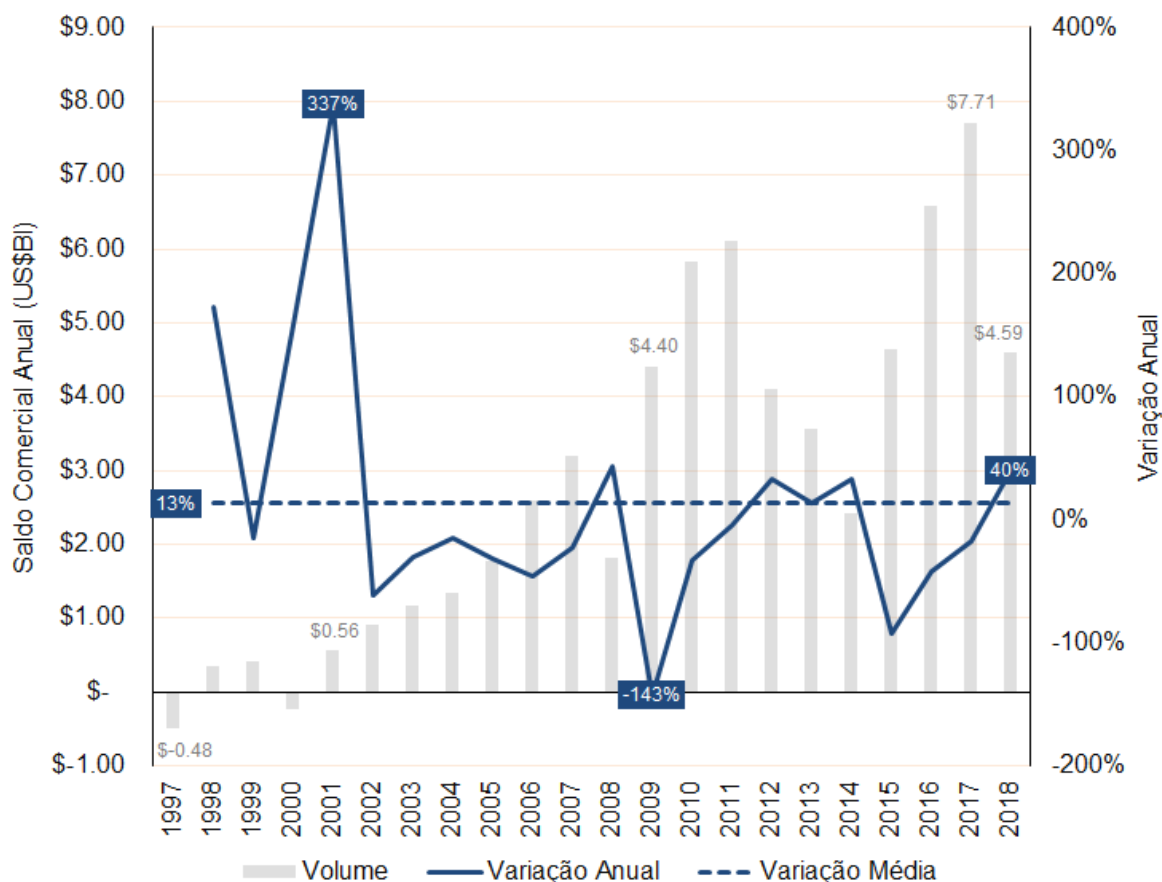
Figura 24 - Origem dos Produtos Químicos do Oriente Médio Exportados ao Brasil



Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

5.3. Balança comercial entre Brasil e Oriente Médio

A balança comercial entre o Brasil e o Oriente Médio se manteve favorável em praticamente todos os anos, com exceção de 1997 e 2000. Isso significa que o Brasil exportou mais do que importou em 19 dos 21 anos analisados. A variação média foi de 13% ao ano, com o maior saldo registrado em 2017, calculado em U\$7,71 bilhões. Essa relação revela que os países do Oriente Médio são importantes parceiros econômicos do Brasil, pois sua dependência pelas *commodities* produzidas, principalmente no que diz respeito aos produtos agropecuários, geram uma boa fonte de receita para o Estado brasileiro.

Figura 25 - Balança Comercial entre Brasil e Oriente Médio

Fonte: Comex Stat; elaboração: própria

6. Notas conclusivas

Ao finalizar a análise das relações políticas e econômicas entre Brasil e Oriente Médio, evidencia-se ainda mais o impacto dos fluxos globais de comércio e socioculturais entre essas duas regiões. Mostrou-se que, durante o regime militar, o pragmatismo comercial foi soberano e capaz de fazer o Brasil ter importantes aliados na região (com ênfase no Iraque) e, dessa forma, conseguiu expandir suas fronteiras econômicas e diplomáticas. Por conta de o Brasil ter tido a matriz energética sustentada pelo petróleo, havia déficit na balança comercial brasileira com a região, que levou a tentativas frustradas de se aumentar as vendas de manufaturados e outros produtos. Tal descompasso fez com que o Brasil buscasse ser autossuficiente em petróleo e, por duas décadas, o Oriente Médio se mantivera distante.

Durante o governo Lula, houve essa nova guinada para o Oriente Médio com escopo de fomentar o envolvimento maior do comércio Sul-Sul. Ao fomentar a ligação entre duas regiões marginalizadas da comunidade internacional, houve uma tentativa



de legitimar um comércio fora do eixo e mostrar como era possível existir uma ideia alternativa ao modelo de Centro – Periferia. O governo Dilma buscou continuar esse tipo de ligação com o Oriente Médio, porém, como foi visto, com menos vigor que a gestão do ex-presidente Lula se propôs.

Com a análise dos dados sobre comércio entre Brasil e Oriente Médio, fica claro como a interligação dessas economias desempenha um papel fundamental para as partes. Tanto o pragmatismo de outrora quanto inclusão do comércio Sul-Sul tiveram reverberações positivas para a década de 2010. Corrigiram-se erros do passado como, por exemplo, a baixa noção de como funcionava o mercado do Oriente Médio para se ter um maior volume de exportação, assim como reverter os déficits na balança comercial para conseguir um grande superávit na década presente.

Referências

- PINO, Bruno Ayllón; LEITE, Iara Costa. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios**. Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, n. 113, 2009.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, v 48, n. 1, p.33-35, jan. 2005.. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- DE OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. Editora Saraiva, 2006.
- AMAR, Paul. **The Middle East and Brazil: Perspectives on the new global south**. Indiana University Press, 2014.
- LESSA, Antonio Carlos. (2000). **Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil**. In: Santos, Norma Breda dos (org.). Brasil e Israel: diplomacia e sociedades. Brasília: Editora da UnB.
- SANTANA, Carlos Ribeiro. (2006). **O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática**. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 49, N^o. 2.
- CID, Mauro. (2017). **A estratégia brasileira no Oriente Médio: uma visão histórica no século XX**. Conjuntura Internacional. Vol.14, N^o.1, p.39 - 53, abr. 2017.
- KURI, Marta, Tawil. **Latin American Foreign Policies towards the Middle East**. New York. Palgrade Macmillan. 2016.
- FARES, Seme Taleb. (2007). **O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque**. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 50, N^o. 2.
- SANTOS, Norma Breda dos (org.), **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades**. Brasília: EdUnB, 2000; 264 p.
- STAT, Comex (Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços), **Exportação e Importação Municípios** (2AMAR, Paul (ed.). The Middle East and Brazil: Perspectives on the new global south. Indiana University Press, 2014.
- CID, Mauro. (2017). **A estratégia brasileira no Oriente Médio: uma visão histórica no século XX**. Conjuntura Internacional. Vol.14, N^o.1, p.39 - 53, abr. 2017.
- DE OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. Editora Saraiva, 2006.
- FARES, Seme Taleb. (2007). **O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque**. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 50, N^o. 2.
- KURI, Marta, Tawil. **Latin American Foreign Policies towards the Middle East**. New York. Palgrade Macmillan. 2016.



- LESSA, Antonio Carlos. (2000). **Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil**. In: Santos, Norma Breda dos (org.). *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. Brasília: Editora da UnB.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 48, n. 1, p.33-35, jan. 2005.. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- PINO, Bruno Ayllón; LEITE, Iara Costa. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios**. *Meridiano 47-Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, n. 113, 2009.
- SANTANA, Carlos Ribeiro. (2006). **O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, N^o. 2.
- SANTOS, Norma Breda dos (org.), **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades**. Brasília: EdUnB, 2000; 264 p.
- STAT, Comex (Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços), **Exportação e Importação Municípios** (2019). Disponível em <comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>. Acesso em: 01/08/2019.



A Crise na Venezuela: uma discussão acerca das condicionantes político-econômicas de desestabilização no governo Maduro

The Venezuela Crisis: a discussion on the political-economical determinant of Maduro's government destabilization

Camila Leotti
Giuliana Faccioli
Tatiana Frossard
Thales Godoy

Resumo

Esse artigo tem como objetivo discutir os motivos que levaram à intensa desestabilização política e econômica que atualmente se verifica no governo venezuelano de Nicolás Maduro. Procuramos expor, primeiramente, as causas econômicas para a crise, buscando demonstrar como a dependência da renda do petróleo fragilizou a economia venezuelana frente aos embargos econômicos sofridos pelos Estados Unidos. Posteriormente, analisamos a estrutura da política externa bolivariana e suas bases de pensamento, concluindo que o projeto de descentralização global de poder acabou por ser interrompido pela reconfiguração da geopolítica mundial e por conflitos internos. Ainda, expomos os condicionantes políticos que levaram à crise política por que passa o país desde a morte de Hugo Chávez, alimentada pela crescente divergência externa e interna com o governo de Nicolás Maduro, que tem aprofundado as tensões com medidas de cunho arbitrário e impositivo. Por último, analisamos a guerra informacional que tem se criado em torno do conflito venezuelano, perpetrada por discursos internos e externos que se apropriam da narrativa da situação para benefício político e econômico. Concluímos que os fatores econômicos, como a inflação, o crescente déficit fiscal e os embargos norte-americanos, e os fatores políticos, como o rompimento diplomático com os EUA e seus antigos aliados latino-americanos e a polarização interna, se retroalimentam e tornam o horizonte de solução de impasses cada vez mais turbido.

Palavras-chaves: Venezuela; Crise; Política Externa; Embargos Econômicos; Chavismo.

Abstract: *The present article aspires to discuss the factors that lead to the present political and economic destabilization in Venezuela. We expose, firstly, the causes for the economic crisis, demonstrating how the national dependency on oil income fragilized the Venezuelan economy when the economic sanctions were inflicted by the US upon Venezuela. Afterwards, we analyze the structure and foundations of the Bolivarian foreign policy, concluding that the project aimed at decentralizing the world power distribution was interrupted by the changes occurred in the global political scenario and by internal conflicts. Moreover, we expose the political conditions that lead to the current political crisis after the death of Hugo Chávez, fed by the ascending external and internal divergence with the Maduro government, who has escalated the tensions with arbitrary and imposing measures. At last, we investigate the informational war that has been created around the conflict, perpetrated by internal and external discourses that appropriate the narrative to political and economic profit. We conclude that economic factors, such as the inflation, growing fiscal debt and the US sanctions, and political factors, such as the diplomatic rupture with the US and Chávez's former allies in Latin America and the internal polarization, have been feedbacking each other and making a solution to the conflict evermore difficult to achieve.*

Keywords: Venezuela; Crisis; Foreign Policy; Economic Sanctions; Chavism; Informational War.

1. Introdução

Neste artigo, busca-se analisar a realidade venezuelana sob o governo de Nicolás Maduro e as razões que levaram o país a este cenário de desestabilização política e econômica.

Para tanto, o artigo divide-se em mais quatro seções, além da conclusão. Na segunda seção deste trabalho, são analisados os fatores econômicos precursores da atual crise venezuelana. Discute-se como a crise produtiva, a crise fiscal e o isolamento financeiro, principalmente frente aos embargos sofridos pelos Estados Unidos, fragilizaram a economia venezuelana.

Na terceira seção, tece-se um panorama da política externa bolivariana e investiga-se sua influência na crise venezuelana, analisando mais profundamente as relações da Venezuela com os países da América Latina e com os EUA. Na seguinte, abordam-se as questões da política interna que contribuíram para o caos socioeconômico do país desde a morte de Hugo Chávez e o florescimento de uma oposição cada vez mais forte e de medidas mais arbitrárias por parte do governo.

Por fim, na quinta seção, expõe-se a problemática da polarização de narrativas que se constroem no que tange a crise política venezuelana, busca-se compreender como a mídia é utilizada em prol das formulações ideológicas em disputa tanto internamente, como também internacionalmente.

2. A política externa do governo bolivariano

As relações exteriores venezuelanas compõem uma boa parte do que hoje se entende pela crise venezuelana. O relacionamento com os Estados Unidos, que historicamente foi fortalecido pelas duas partes em uma relação de dependência venezuelana, se viu abalado após a ascensão de Hugo Chávez à presidência do país em 1999 (ROMERO, 2006, p. 80).

Após a posse de Chávez e a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, promulgada pela Assembleia Constituinte em dezembro de 1999 em substituição à Constituição de 1961, a política externa venezuelana passou a ser lida pelo governo não

como uma política externa neoliberal, visando os interesses comerciais, mas como uma política externa revolucionária, que promove os interesses da causa revolucionária bolivariana (DE MORAES CICERO, 2017).

Por isso, a política externa se baseou fortemente na oposição aos Estados Unidos e no encerramento da histórica relação de dependência econômica e política do país, baseada no petróleo e manejada pela elite venezuelana; assim como na relação de proximidade com Cuba e outros países latino-americanos cujos governos pertenciam à Onda Vermelha Latino-americana, também relacionado com as relações bilaterais não-comerciais, terceiro pilar da política externa revolucionária (DE MORAES CICERO, 2017).

Após a morte de Chávez e o retorno dos Republicanos a Washington, os Estados Unidos adotaram um tom de discurso mais intransigente, aplicando sanções e ponderando publicamente uma intervenção militar. Nesse mesmo sentido, as relações entre a América Latina e a Venezuela mudaram radicalmente com a troca dos governos de esquerda por governos de direita e extrema direita pelo continente. O principal expoente dessa mudança de cenário é o Brasil, que sob o governo de Jair Bolsonaro mencionou a invasão militar como uma solução para a crise interna do país fronteiriço.

O objetivo dessa seção é investigar como se estabeleceu a política externa revolucionária e como ela influenciou na relação da Venezuela com os países da América Latina e os Estados Unidos ao longo dessas duas décadas, bem como qual é o seu papel na crise que assola o país atualmente. A primeira parte, explicitada na subseção 2.1, expõe os principais componentes da política externa revolucionária e explora a relação da Venezuela com os países da América Latina, dos contextos históricos até o presente. A segunda parte, na subseção 2.2, discute a história da relação venezuelana com os EUA e suas mudanças a partir da Revolução Bolivariana até os dias atuais.

2.1. A política externa revolucionária chavista

A contar do período eleitoral que colocou Hugo Chávez no poder em 1999, o líder e seus aliados já apontavam em seu discurso o forte olhar crítico sobre a distribuição mundial de poder centralizada, caracterizando a atuação das “nações

poderosas” como um dos motivos do subdesenvolvimento venezuelano (CÍCERO, 2017, p. 264).

Guiado pela crítica da concentração unifocal do poder mundial sobre os Estados Unidos, ao assumir a presidência e durante seu mandato, Chávez adotou uma política externa de incentivo à construção de uma “política internacional justa, democrática e equilibrada” (CÍCERO, 2017, p. 265). Para o líder bolivariano, a integração entre os países latino-americanos seria a única força capaz de quebrar o ciclo de subdesenvolvimento e dependência dos países da região frente aos EUA, abrindo caminho para um cenário internacional multifocal de poder.

Segundo o primeiro chanceler bolivariano, José Vicente Rangel, a eleição de Chávez também indicava que a população pedia mudanças radicais na política nacional, estendendo-se à política internacional uma vez que, aos olhos da população, a política externa do passado era elitista. A política externa bolivariana almejava ser, assim, uma diplomacia inovadora, solidária e soberana que atuasse para defender os interesses populares, abandonando o foco nas relações comerciais, a que viam como uma política externa neoliberal (CÍCERO, 2017, p. 267).

Com a promulgação da nova Constituição, a diplomacia se tornou mais ativa, com maior ênfase em temas e parceiros da periferia mundial, e mudou a posição da Venezuela sobre Cuba: a ilha caribenha deixou de ser o inimigo dos anos 60 e o sócio dos anos 70 e 80, para converter-se em um país amigo e aliado. A partir desse momento, o governo bolivariano se tornou um problema para Washington, por seu ativismo internacional, suas novas alianças, e pela promoção de seu modelo e algumas de suas políticas sociais, entre outros fatores (ROMERO, 2006, p. 92).

A diplomacia que Chávez adotou para com Cuba foi o maior expoente de sua ideia para a política latino-americana. Os dois países adotaram uma conduta de complementaridade econômica, com diversos projetos em conjunto em áreas de infraestrutura, industrial, agricultura e áreas sociais, além da venda - a preço de custo - do petróleo para a ilha, que chegou a suprir 80% da demanda do país e o envio de médicos cubanos para o continente (SCHARFENBERG; LAFUENTE, 2016).

A política externa da “situação revolucionária” foi baseada na atuação crescente do presidente, na criação de uma rede de cooperação, principalmente com os países governados por grupos políticos de esquerda, e pela politização da ação externa. A

política revolucionária visava à construção de um novo paradigma nas relações internacionais de integração não-capitalista, diversificação comercial para quebrar a dependência da relação centro-periferia, convênios e investimentos estatais coordenados que impulsionassem a estrutura socioeconômica dos países parceiros, e a construção de propriedades alternativas às privadas (ROMERO, 2010, p. 2).

O apoio aos países da rede de cooperação através de investimentos, venda subsidiada de petróleo e perdões financeiros marcaram a relação bolivariana com seus parceiros. Como o foco da construção da relação não era a geração de dinheiro ou comércio, e sim desenvolvimento, muitos dos projetos que a Venezuela executou e financiou em países amigos sequer possuíam a previsão de retorno financeiro, o que marcou uma política externa deficitária financeiramente para o país, juntamente com o perdão de dívidas de países, como a Nicarágua (ROMERO, 2010).

Após a morte de Hugo Chávez e a queda dos preços internacionais do petróleo a partir de 2013, a situação política que se instalou ergueu uma oposição crítica às políticas bolivarianas, inclusive à política externa, que Henrique Capriles, o candidato da oposição, considerava ineficiente para os interesses venezuelanos e demasiado intervencionista em outros países. O enfraquecimento do projeto bolivariano produziu uma escassa margem de vitória eleitoral que conduziu Maduro ao Palácio de Miraflores como presidente, abrindo espaço para que a oposição ocupasse, em 2015, a maioria da Assembleia Nacional e as principais ruas das cidades (PENNAFORTE; OLIVEIRA, 2019, p. 63).

Quanto à sua posição internacional, o projeto bolivariano se encontrou isolado de seus parceiros políticos no continente após a formação da nova correlação de forças no América do Sul, bem como “o esgotamento de sua capacidade de influenciar nos novos arranjos políticos e econômicos da região” (PENNAFORTE; OLIVEIRA, 2019, p. 63).

A Onda Vermelha se esgota na América Latina com o fim dos mandatos da esquerda e a substituição via eleições por candidatos de viés centro-direita e direita. Dois exemplos representativos da perda de aliados para a Venezuela foram a eleição de Mauricio Macri na Argentina em 2015, e a destituição de Dilma Rousseff por meio do golpe político-institucional perpetrado pelo Congresso Nacional em 2016. Argentina e Brasil passaram a se somar às forças políticas estadunidenses e europeias

no enfraquecimento do governo de Maduro pela atuação diplomática, culminando na suspensão do país do MERCOSUL em 2017 através da ativação do Protocolo de Ushuaia por “ruptura da ordem democrática” (PENNAFORTE; OLIVEIRA, 2019, p. 47).

Tendo em vista as características discutidas nessa seção sobre a política externa bolivariana, percebe-se que a conclusão do projeto político de integração latino-americana que visasse o crescimento endógeno, a integração não-capitalista e a ruptura com a dependência estadunidense e o subdesenvolvimento, foi interrompida por fatores internos e externos antes que pudessem se concretizar suas visões de longo prazo. Seja por fatores externos, como a saída de seus aliados e a queda no preço do petróleo, ou internos, como a crise política e econômica, avalia-se que a visão de política externa da situação revolucionária pode não ter apresentado os resultados esperados devido aos fatores que interromperam prematuramente seu desenvolvimento.

2.2. Venezuela e Estados Unidos: da dependência à tensão militar

A consolidação do Estado Nação na Venezuela e a prospecção petrolífera em escala econômica ocorrem concomitantemente durante a ditadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), criando um ciclo exportador de petróleo que formou as bases das vinculações venezuelanas com os Estados Unidos e da própria economia nacional. Após o fim da ditadura, a Venezuela experimentou um curto triênio de democracia, em seguida substituída pela ditadura do General Marcos Pérez Giménez (1952-1958), apoiada pelos Estados Unidos (VIZENTINI, 2001, p. 57). Assim foi construída historicamente a relação bilateral entre a Venezuela e os EUA, com base no petróleo e nas intervenções políticas.

Após décadas de relações privilegiadas baseadas no interesse econômico, a relação entre os dois países mudou politicamente com o novo cenário que se despontava no mundo e na América Latina. A prioridade dada aos conflitos no Oriente Médio por Washington e a falência das políticas do neoliberalismo nas décadas anteriores levaram a América Latina à eleição de diversos líderes de esquerda e centro-esquerda nas primeiras décadas do século, aproveitando ainda de crescimento

econômico fruto do *boom* do petróleo (2004-2008) e da alta demanda chinesa pelas commodities (2005-2011) (PENNAFORTE; OLIVEIRA, 2019, p.50).

A ascensão da esquerda no continente diminuiu consideravelmente a influência dos EUA sobre a região, com a priorização de políticas de cooperação Sul-Sul e o entendimento de que o mundo estava dividido entre periferia e centro guiando a geopolítica internacional de muitos líderes latino-americanos, sendo Chávez o maior expoente dessa visão. Desde sua eleição, Chávez denunciava os EUA como um poder hegemônico responsável pela criação de ciclos de dependência e subdesenvolvimento nos países da região, e tomou medidas para fortalecer a independência desses países, através da integração regional, e de sua própria economia, com o fortalecimento da OPEP para reduzir a dependência de exportação de hidrocarbonetos aos EUA (CÍCERO, 2017, p. 267).

A rejeição do líder bolivariano pelos Estados Unidos logo tomou um tom de desafio público, com Chávez chegando a falar "O diabo veio aqui ontem. Ainda cheira a enxofre hoje" na Assembleia Geral da ONU em 2006 referindo-se ao fato de Bush ter discursado no mesmo local e, após a chegada de Obama ao poder, Chávez entregando ao presidente norte-americano uma cópia de "As Veias Abertas da América Latina", do escritor uruguaio Eduardo Galeano (BBC, 2006).

Ainda que, ao longo do século XX, os dois países tenham divergido politicamente, e que a relação entre Washington e Caracas tenha mudado profundamente com a chegada de Chávez, a parceria econômica sempre se manteve estável. Além da Venezuela ter a maior reserva de petróleo do mundo, os EUA não conseguem importar petróleo de nenhum lugar mais próximo, pois todas as outras opções, exceto o Canadá, possuem altos custos de logística e transporte. Assim, mesmo com os confrontos políticos, os EUA se mantiveram como um dos principais agentes na balança comercial venezuelana, como demonstra o gráfico 1 (ROMERO, 2006).

Entretanto, após as sanções aplicadas pelos Estados Unidos e os bloqueios dos ativos econômicos em 2019, o dinheiro do petróleo vindo dos EUA, que sustentava em parte a economia venezuelana, deixou de estar sob controle de Maduro e passou para o controle de Guaidó, quem Washington reconheceu como presidente legítimo. Entretanto, a ausência do dinheiro norte-americano pode não ser tão fatal para a Venezuela como Trump poderia esperar, visto que o país tem sido fortemente

endossado por Rússia e China, ambos países impulsionados por interesses econômicos e geopolíticos de oposição aos EUA e sustentação do regime venezuelano.

O conflito com a Venezuela parece demonstrar para o mundo a perda de poder dos EUA sobre a América Latina ante a descentralização da hegemonia mundial. Mesmo as ameaças de intervenção militar já não produzem o mesmo efeito de medo que produziam no século passado, uma vez que, para isso, os EUA precisam de aprovação do Conselho de Segurança da ONU, onde China e Rússia possuem poder de veto (PENNAFORT; LUIGI, 2005). Com um poder cada vez mais esvaziado, é possível que as tensões e sugestões de violência cresçam em proporção no discurso estadunidense não só para com a Venezuela, mas para qualquer país do mundo que se esqueça dos grandes dias ianques.

A morte de Hugo Chávez, seguida pela queda dos preços internacionais do petróleo a partir de 2013, e a escassa margem da vitória eleitoral que conduziu Nicolás Maduro à Presidência do país causaram um profundo abalo no processo político liderado pelos chavistas, abrindo espaço para que a oposição ocupasse, em 2015, a maioria na Assembleia Nacional e, ao mesmo tempo, as ruas das principais cidades do país. Do ponto de vista internacional, a Venezuela começava a sofrer com o isolamento que a nova correlação de forças na América Latina produzira e com o esgotamento de sua capacidade de influenciar nos novos arranjos políticos e econômicos da região (PENNAFORTE; OLIVEIRA, 2019, p. 63).

2.3. Conclusão

A partir do que foi exposto nessa seção, nota-se que a política externa bolivariana não partia do princípio de ser uma política de incentivo ao comércio e à abertura ao capital externo, o que Chávez e seus aliados consideravam uma política externa neoliberal e elitista. Baseada em uma construção de um cenário internacional com outros focos de poder que não os EUA, a política externa revolucionária foi baseada na formação de redes de cooperação regional e nos investimentos não-capitalistas. Fundamentadas no subsídio ao petróleo e, muitas vezes, com investimentos com retornos financeiros zero ou negativos em prol do crescimento endógeno de seus países parceiros, a política externa venezuelana sofreu com os ciclos políticos e econômicos internacionais, como a saída de seus aliados de esquerda do

comando dos países pela ascensão da direita na América Latina e a queda do preço do petróleo.

Os Estados Unidos, a principal fonte de pressão externa sobre a crise venezuelana, se beneficiava de uma histórica relação de dependência do país latino na compra do petróleo por parte das empresas estadunidenses quando Chávez entrou no poder em 1999. A seguinte ruptura política entre Washington e Caracas não abalou as relações econômicas entre as elites dos dois países, que só passou a significar sanções econômicas após a morte de Hugo Chávez, rapidamente escalando para uma ameaça militar por parte dos norte-americanos, restringida pelo poder de veto da Rússia e da China, aliados militares e econômicos da Venezuela, no Conselho de Segurança.

3. Crise econômica

A situação caótica em que se encontra a Venezuela nos dias atuais é calcada tanto no âmbito político-institucional quanto no âmbito econômico. Uma explicação para o atual colapso da economia venezuelana seria seu isolamento financeiro, a crise produtiva e a crise fiscal que afligem o país (VERA, 2018).

Sob a presidência de Hugo Chávez, o PIB per capita cresceu em média 1,0% ao ano. A inflação se manteve baixa para os padrões do país de 1999 a 2006. E ainda nesse período, a taxa de câmbio real foi mantida relativamente estável com as desvalorizações do bolívar. Nesta época, a pobreza na Venezuela caiu mais de 20%, de acordo com a Cepal, e o país passou a registrar a menor desigualdade entre ricos e pobres entre nações latino-americanas, de acordo com relatório da ONU, com 0,41 no índice de Gini (PAIVA, 2017).

No final da década, a alta do preço do petróleo impulsionou a economia do país, o que acabou por aumentar as pressões inflacionárias. Para controlar a inflação, o Banco Central da Venezuela (BCV) recorreu ao câmbio. Houve uma sobrevalorização cambial, que intensificou a dependência da economia venezuelana no petróleo (PAIVA, 2017).

Esta seção objetiva analisar os diversos fatores que contribuíram para o advento da crise econômica que atingiu a Venezuela, a partir de 2014. A crise do petróleo afetou fortemente a fonte de renda do país que dependia, quase que em sua totalidade, da

exploração deste recurso natural com comportamento volátil. A alta dependência de importações devido ao baixo dinamismo do setor industrial não petrolífero fez com que o país sofresse com os embargos econômicos dos Estados Unidos. Além disso, a má gestão fiscal trouxe uma tendência a acumular déficits e a sobrevalorização do Bolívar provocou distorções de valores que contribuíram para um cenário de hiperinflação e crise de abastecimento. (VERA, 2018)

3.1. Crise do petróleo

A Venezuela detém de uma das maiores reservas de petróleo, gás natural e minérios da América Latina e Caribe, e o país é produtor de petróleo em grau comerciável desde 1914. As reservas provadas de petróleo na Venezuela atingem aproximadamente 300 bilhões de barris o que faz do país a maior reserva de hidrocarbonetos do mundo (DELGADO et al., 2017). Por ter uma das maiores reservas de petróleo no mundo, a economia venezuelana baseou-se quase que prioritariamente na exploração deste recurso e este passou a ser praticamente a única fonte de receita externa do país.

Durante anos a aposta no petróleo foi bem-sucedida e permitiu o financiamento de programas sociais e ao invés de diversificar a economia do país, intensificou a dependência de importações de outros produtos, o que a época não se mostrava um problema. Estima-se que o país tenha recebido 750 bilhões de dólares provenientes da venda de petróleo entre os anos de 2004 e 2015. (BBC, 2018)

Em 2014, houve uma grande desvalorização do petróleo no mercado internacional e seu preço despencou. Em julho de 2014, o barril do petróleo valia U\$ 106,98 e em janeiro de 2015 havia caído para U\$48,07 (GEM Commodities, World Bank Group).¹ Além de receber menos pelo seu principal produto, a produção deste na Venezuela teve uma queda significativa devido à má gestão da PDVSA e o alto grau de corrupção na mesma que fizeram com que os investimentos na infraestrutura fossem escassos. Isso diminuiu drasticamente a receita do país.

¹ Fonte: Bloomberg; Energy Intelligence Group (EIG); Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC).

3.2. Desvalorização cambial e hiperinflação

Em 2014, houve um aumento da inflação, o que levou o Banco Central da Venezuela a introduzir um sistema de taxas de câmbio múltiplas, com o dólar cotado entre 6,30 e 50 bolívares, visando evitar uma nova desvalorização cambial (PAIVA, 2017).

Apesar da queda do preço do petróleo em 2014 que trouxe um descolamento da taxa de câmbio, o BCV manteve o dólar cotado a 6,30 bolívares. A supervalorização cambial acrescida de uma inflação em constante elevação foi responsável por uma redução da capacidade importadora do país. O que se mostrou uma situação ainda mais agravante tendo em vista a dependência do país em importações devido à queda da produção nacional (PAIVA, 2017).

Com a hiperinflação houve uma pulverização da renda e um aumento da pobreza. Em 2017, o índice de pessoas na linha da pobreza na Venezuela chegou a 87%, segundo levantamento da Universidade Católica Andrés Bello.

Essa situação de hiperinflação criou um mercado paralelo de natureza ilegal de compra e venda de dólares. Segundo Vera (2018), a cotação do dólar nesse mercado paralelo se tornou o preço mais importante da economia venezuelana. E o ritmo explosivo do preço de mercado do dólar paralelo acabou por minar a confiança e pulverizar o valor da moeda nacional. O controle artificial dos preços e da taxa de câmbio foi um grande fator propulsor da crise venezuelana. De acordo com Paiva (2017):

A principal causa da crise econômica da Venezuela é interna e decorre da manipulação irresponsável da taxa de câmbio como mecanismo de controle de preços sem o respaldo das políticas monetária e fiscal, agravando a crônica dependência do petróleo do país. Os controles de preços são uma tentativa desesperada e inócua de adiar ajustes inevitáveis, que provavelmente levarão a uma hiperinflação.

3.3. Sanções econômicas

Como será visto na sessão anterior, com a posse de Hugo Chávez em 1999, a política externa venezuelana passou a ser uma política revolucionária, que buscava promover os interesses da causa revolucionária bolivariana. Tal política afastava

ideologicamente o país dos Estados Unidos. Criou-se, então, uma forte oposição aos EUA e relação de dependência econômica e política com o país viu-se fortemente abalada. Em 2015, os EUA intensificaram as pressões contra a Venezuela com a aplicação da Ordem Executiva 13808. Uma nova onda de imposições foi conduzida em 2017 e mais recentemente em 2019. Com os embargos, as instituições financeiras estadunidenses passaram a recusar pagamentos em dólar realizados pela Venezuela.

As sanções de agosto de 2017 proibiram o governo venezuelano de contrair empréstimos nos mercados financeiros dos EUA, o que impediu reestruturação da dívida externa do país. Essas sanções foram prejudiciais para a economia venezuelana que se encontrava em uma profunda recessão que já havia afetado amplamente a população. (WEISBROT; SACHS, 2019)

Já em 2019, com as sanções e o reconhecimento de Guaidó como “presidente interino”, que fez com que fundos transferidos ou bens comprados pelo governo venezuelano ficassem nas mãos desse governo paralelo, a Venezuela teve seu acesso a bancos correspondentes para transações internacionais praticamente eliminado. Impactando diretamente as importações de remédios, alimentos e outros bens essenciais já que o acesso a créditos necessários para tal estava bloqueado. (WEISBROT; SACHS, 2019). Tal análise mostra que o bloqueio econômico realizado pelos Estados Unidos é um fator fundamental na crise humanitária que atinge a população venezuelana.

4. Narrativa política na crise venezuelana

Seria uma gafe analisar a atual crise econômica venezuelana sem apontar suas causas oriundas da política interna desse país, as quais remontam às decisões tomadas desde o início do século. De acordo com Obregón e Bastos (2018), existem três causas principais para a atual crise socioeconômica venezuelana: a) a morte de Hugo Chávez em 2013; b) a queda do preço do barril de petróleo em 2014 e; c) a estratégia chavista em relação à vitória da oposição nas eleições parlamentares de 2015. Dessa forma, percebe-se o caráter político das causas a) e c), as quais serão explanadas nessa subseção.

4.1. A morte de Hugo Chávez

Poucas figuras da América Latina são tão emblemáticas quanto Hugo Chávez, cuja popularidade consolidou-se em meio à crise econômica venezuelana dos anos 90. Em síntese, o período é explicado pelo seguinte trecho:

No governo de Caldera, o país latino-americano enfrentou forte crise econômica, causada pelo colapso do sistema bancário, pela baixa na exportação do petróleo e em outros indicadores socioeconômicos e que tomou proporções ainda maiores após a opção do governo em aceitar a implementação das reformas de cunho neoliberal do Fundo Monetário Internacional (FMI) para superação da crise. (OBREGÓN; BASTOS, 2018, p. 4)

Todas essas circunstâncias amparou a ascensão de Hugo Rafael Chávez Frías, que, após uma tentativa fracassada de golpe e uma consequente prisão, mudou sua estratégia de conquista política: abandonou a ideia de golpe e concentrou-se nas eleições de 1998 (SOUZA, 2015). Posteriormente, o caráter progressista do governo chavista teria como consequência um nascimento de uma oposição organizada, a qual tornou-se extremamente incomodada, em especial, com três leis: a Lei de Pesca, Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário e Lei dos Hidrocarbonetos. De fato, esse conjunto de leis afetava drasticamente o mercado privado, dominado por grupos influentes e conectados ao capital estrangeiro. Em suma, a Lei da Pesca beneficiava os pequenos pescadores, criando obstáculos à pesca industrial; a Lei de Terras cerceava a produção e propriedade rural, abrindo espaço para a reforma agrária; e a Lei dos Hidrocarbonetos, em conclusão, aumentava a regulação e fiscalização da indústria petroleira.

Dessa forma, o movimento de oposição ao chavismo intensificou-se, criando-se assim a “Coordinación Democrática” (CD), uma entidade constituída pelas mais diversos matizes da sociedade civil, financiada pelos Estados Unidos. Após o início da implementação das políticas chavistas, várias foram as tentativas de desestabilizar o governo: um golpe fracassado, em 2002; a paralização da produção de petróleo, no começo de 2003; e um referendo popular que objetivava à revogação do mandato presidencial. Diante do fracasso das tentativas de derrubar o governo, houve um fortalecimento do chavismo e de Hugo Chávez. Ao fim da paralização da produção de petróleo, Chávez possuía influência suficiente para nacionalizar o petróleo, com o apoio das Forças Armadas e do povo, isolando a elite opositora da principal fonte de

riqueza venezuelana. Esse acontecimento demarca o “nacionalismo petroleiro” (RIBEIRO, 2015).

Além disso, é notável que, mesmo após o conturbado embate com a oposição, Chávez obteve a vitória popular, conquistando 58,9% dos votos no referendo popular de 15 de agosto de 2004 (PEREIRA, 2015). Todos esses fatores enfraqueceram a oposição e permitiram que o chavismo se consolidasse como governo legítimo, permitindo a formação do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV).

Como uma prova ainda maior de sua popularidade, Chávez é reeleito presidente em 2006 com 62,9% dos votos (SOUZA, 2015), o que permite a continuidade do projeto do “Socialismo no Século XXI”. No ano seguinte, Chávez toma uma medida que repercute negativamente nas mídias internacionais, negando à Rede Caracas de Televisão a concessão de licença, acusando-a abertamente de golpismo. Pouco tempo depois, fracassa ao tentar aprovar reformas constitucionais que aumentariam ainda mais o seu poder, o que representa a primeira derrota nas urnas do chavismo (SOUZA, 2015). Curiosamente, nas vésperas de 2009, Chávez consegue aprovar uma reforma que permite reeleição ilimitada, o que permite sua presidência até a morte.

Nas eleições parlamentares de 2011, observa-se menor adesão do povo ao chavismo, ao ponto de a oposição aumentar sua presença na Assembleia Nacional – instituição que estaria no centro de uma crise posterior. Mesmo assim, na eleição presidencial de 2012, Chávez é eleito mais uma vez ganhando por 55,8% dos votos do empresário Henrique Capriles (SOUZA, 2015). Mesmo assim, o presidente não assumiu formalmente o posto por questões de saúde.

Desde o ano de 2011, sabia-se da condição frágil de Hugo Chávez. No dia 10 de junho desse mesmo ano, o então chanceler venezuelano, Nicolás Maduro, declarou que Chávez havia sido operado emergencialmente em Havana, depois de ter sido detectado um abscesso pélvico. Posteriormente, já no dia 30 de junho, Chávez anunciou publicamente, a partir de Havana, que sofria com um câncer e confirmou ter sido operado para a retirada de um tumor. Em decorrências do câncer, Chávez morre em 05 de março de 2013.

Dessa forma, a liderança carismática de Hugo Chávez e seus resultados rendeu grande popularidade ao líder, assim como uma resistência às críticas internacionais. Mesmo diante do êxito do governo, um problema típico de regimes personalísticos aflorou na Venezuela: a sucessão do líder carismático. Percebe-se, assim, que a combinação de um péssimo cenário internacional com o vácuo de poder deixado pela morte de Chávez foi um fator amplificador da crise econômica. Após isso, a ascensão de Maduro traria consequências drásticas à crise.

Maduro não apresentava as mesmas qualidades retóricas e carismáticas de Chávez, o que fez com que o novo presidente tivesse necessidade de se apoiar demasiadamente nas forças armadas. Era evidente para a população que Maduro não era Chávez, e a diferença entre os dois, somada à crise econômica, foi suficiente para fortalecer a oposição e garanti-la as eleições legislativas de 2015.

4.2. Reação chavista às eleições parlamentares de 2015

O governo de Nicolás Maduro já se iniciou com polêmicas. Após a morte de Chávez, dúvidas foram levantadas sobre a constitucionalidade de sua presidência interina, já que argumentava-se que, segundo a Carta Política venezuelana, o presidente da Assembleia Nacional deveria assumir o cargo. Apesar das críticas da oposição, Maduro assumiu a presidência até a eleição. Em meio à comoção causada pela morte de Chávez, até mesmo a oposição via como previsível a vitória de Maduro nas eleições, o que ocorre de fato no dia 14 de abril de 2013, ao que Maduro derrota Henrique Capriles por 50,75% dos votos contra 48,97%. De acordo com Leal (2016) e citado por Obregón e Bastos (2018):

O resultado da eleição mostra que o chavismo não é uma unanimidade na Venezuela. [...]. A Venezuela está claramente dividida ao meio e o resultado não dá aos chavistas a legitimidade para aprofundar a consolidação do “socialismo” no país”. [...]. Ou Maduro terá que buscar diálogo com a oposição, ou corre o risco de mergulhar o país na ingovernabilidade.

Como esperado, a vitória de Maduro trouxe repercussões internacionais das mais diferentes sortes, além de ter levantado ressalvas da oposição, a qual não aceitou o resultado da eleição. Assim, Capriles convocou manifestações para os dias 15, 16 e 17 de abril de 2017, nas quais 8 pessoas morreram em confrontos com a Guarda Nacional.

Esses acontecimentos foram um prelúdio para o agravamento da crise que começaria posteriormente.

Após o início de mandato tumultuado, ficou claro a conduta que Maduro escolheria para seu governo: a situação distanciou-se do discurso conciliatório, fato justificador da opinião liberal do uso do autoritarismo por Maduro para permanência do poder, o que distanciava-se da antiga atitude carismática de Chávez. A situação na Assembleia Nacional se agravou ao ponto de parlamentares antichavistas serem proibidos de discursar, além da erupção de um conflito violento no interior do parlamento.

Como esperado, o governo de Maduro manteve a linha de raciocínio anterior, conservando os ideais de socialismo no Século XXI, expansão da produção de petróleo, fim da miséria e a criação de novos polos produtivos nacionalizados. Assim, o capital político de Maduro fundou-se, principalmente, no imaginário e na memória chavista. No entanto, a crise econômica já batia às portas da Venezuela desde o governo de Chávez, situação que se agravou no mandato de Maduro. A escassez de produtos básicos, a crise energética, a inflação alta, a desvalorização do câmbio e a queda no PIB foram alguns dos fatores que minaram os planos do recém-formado governo de Maduro.

Além disso, as medidas intervencionistas tomadas por Maduro aparentam ter prejudicado ainda mais a economia do país. Ao reduzir o preço de mercadorias forçadamente, Maduro causou o fechamento de várias lojas; ao ser aprovada a “Lei Habitante”, determinou-se que o lucro do empresariado venezuelano seria limitado à 30%, além de ser estabelecido um teto máximo para os aluguéis e a fixação dos preços dos automóveis, cuja produção passou a ser submetida ao controle estatal.

Dessa forma, era esperado que a oposição, representada pela MUD, vencesse as eleições parlamentares de 2015: resultado que não foi aceito por Maduro. Com esse desenrolar, o governo perdia o poder no Legislativo e, mesmo que ainda o mantivesse no Judiciário e no Executivo, a crise política era inevitável. O Judiciário, controlado pelo chavismo, declarou várias candidaturas oposicionistas ilegais, o que resultou no não cumprimento da decisão judicial pela Assembleia Nacional. Após o ocorrido, a Corte declararia “estado de desobediência” do Parlamento, fato que agravou ainda

mais a crise constitucional no país. Desde esse período, a Venezuela não conta com estabilidade governamental ou econômica, resultando no caos atual do país.

5. Disputa de narrativas

A seguinte subseção se incube da tarefa de expor brevemente a problemática da crise política adotando uma leitura crítica-interpretativa dos discursos de poder veiculados por diversos canais de mídias e das próprias organizações de poder, confrontando-os, paralelamente à temática de segurança na América Latina. Se, por um lado, certas reportagens minimizam os reais efeitos da crise na realidade venezuelana, outras, de outro modo, extrapolam os problemas enfrentados – em certos momentos até mesmo fabricando situações fictícias –, principalmente ao se falar das questões econômicas, sociais ou políticas. A Venezuela pode não estar vivendo uma catástrofe humanitária como veicula a grande mídia internacional, mas, ao mesmo tempo, não é verdade que a escalada da violência no país é inteiramente consequência da presença de “terroristas armados”, como afirma os apoiadores do governo. Finalmente, a indagação que então têm origem se preocupa em investigar não apenas o contraste entre narrativas, mas também seus respectivos desdobramentos e interesses que os permeiam.

Atualmente, há duas grandes narrativas contrastantes em circulação acerca da crise da Venezuela. A primeira, sustentada pela grande mídia ocidental, retrata o governo de Maduro como um regime ditatorial engajado na repressão impiedosa de uma oposição heroica que busca pacificamente um retorno ao regime democrático. A segunda, apresentada muitas vezes pelo governo e por certos setores dentro da comunidade de externa, retrata um governo democraticamente eleito cercado por uma oposição violenta e desequilibrada formada apenas por uma minoria de elites ricas que, alinhada ideologicamente à política americana, goza de total apoio da potência (HETLAND, 2017). Ambas as narrativas contêm elementos de verdade e de falsidade, mas tampouco fazem justiça à crise da Venezuela.

A ideia de que a Venezuela é autoritária foi repetida incessantemente por quase todo o período de governo chavista, ou seja, desde 1998. Até recentemente, essa afirmação não tinha qualquer embasamento concreto, uma vez que o partido governante da Venezuela foi repetidamente afirmado nas urnas, vencendo grande

parte das principais eleições entre 1998 e 2015, e admitindo, também, os três momentos de derrota - dezembro de 2007, setembro de 2010 e dezembro de 2015. As acusações regularmente repetidas de fraude eleitoral são infundadas, inclusive que, de fato, foi o próprio Jimmy Carter quem qualificou o sistema eleitoral venezuelano dentre os melhores do mundo (HETLAND, 2017).

O segundo mandato do atual presidente da Venezuela, Nicolás Maduro - eleito democraticamente apesar da baixa margem de votos que o separaram do outro candidato nas últimas eleições - por outro lado, vêm se apresentando coberto de controvérsias, devido, principalmente, a uma série de ações tomadas pelo governo desde o início de 2016, que pareciam mostrar um enrijecimento do regime: em primeiro lugar, tem-se a atuação da Suprema Corte, que, estando de tal forma subordinada ao poder executivo, impediu a Assembleia Nacional, de maioria opositora, de aprovar qualquer legislação relevante. Por mais que em alguns casos o legislativo havia tentado agir para além de sua autoridade - por exemplo, na tentativa de conceder anistia a prisioneiros como Leopoldo López -, o bloqueio sistemático da Suprema Corte na Assembleia Nacional vem tornando a atividade legislativa efetivamente nula (HETLAND, 2017).

A Suprema Corte emitiu uma decisão dissolvendo a Assembleia Nacional em março, mas que acabou sendo revertida, depois que Maduro, sob pressões da advogada geral, Luisa Ortega, pediu à Suprema Corte que revisse tal escolha. A advogada condenou publicamente a decisão da Suprema Corte, caracterizando-a como “uma ruptura na ordem constitucional”. (HETLAND, 2017). Outros dois pontos dignos de passagem são o cancelamento, por parte do governo, de um processo de referendo revogatório constitucionalmente sancionado, além da manobra de adiar indefinidamente as eleições municipais e regionais que deveriam ter ocorrido em 2016, de acordo com a constituição.

Ainda assim, de outro modo, é arriscado concordar com as caracterizações da Venezuela enquanto um regime ditatorial. O acesso significativo da oposição à mídia tradicional² e também de redes sociais aliada à capacidade substancial de se engajar

² No continente sul-americano, os aparelhos midiáticos privados mais poderosos são: as organizações Globo (Brasil), o Grupo Clarín (Argentina) e o Grupo Cisneros (Venezuela). Entretanto, a maior fortuna entre estes três conglomerados latino-americanos pertence ao grupo venezuelano da família Cisneros. A Organização Cisneros é acionista majoritária da Univisión, principal grupo de mídia nos Estados Unidos em língua espanhola; esta possui 18 estações nos EUA e tem nada menos que a maior audiência

em protestos contra o governo, confere à oposição considerável poder estratégico. O governo merece fortes críticas por suas ações autoritárias e seu contínuo fracasso em tomar medidas significativas para resolver a crise socioeconômica do país; no entanto, a oposição está longe de ser a vítima irrepreensível que as principais reportagens de jornais costumam fazer parecer.

Há ampla evidência de que a disposição da oposição de usar meios violentos e inconstitucionais contra o governo não se limita ao golpe de 2002. Em abril de 2013, a oposição se recusou a reconhecer a vitória de Maduro, apesar de qualquer evidência de fraude, e se envolveu em protestos violentos que levaram a pelo menos sete mortes de civis. Quarenta e três morreram em outra onda de violência liderada pela oposição entre fevereiro e abril de 2014. Os relatórios indicam que aproximadamente metade dessas mortes foram devidas a ações de ativistas da oposição, com a outra metade devido a ações das forças de segurança do Estado. (HETLAND, 2017)

5.1. Segurança

Existe, ainda, a presença de um terceiro agente externo na disputa de narrativas com forte força influenciadora: os Estados Unidos da América. Com destaque para a composição do atual governo norte-americano de Trump na área de segurança, nomes como Abrams³, Pompeo⁴, e até mesmo o próprio presidente⁵ compartilham de uma afinidade indiscreta com a herança desestabilizadora e intervencionista que marcou\marca por tanto tempo a história estadunidense. Encabeçada, principalmente, pela presença dessas três notáveis figuras, a política externa norte-americana é reformulada para atender às necessidades de sua época, um período similar àquele de Guerra Fria, isto é, um período marcado pela existência de potências apoiadoras do regime de Maduro como China e Rússia, que estancam a possibilidade de conflito aberto.

entre toda comunidade latina do país. Por fim, vale destacar que as emissoras do grupo produzem e distribuem mais de 19 mil horas de programas em espanhol e português por ano para 40 milhões de lares em 21 países em três continentes. É um gigante midiático (SIMIONI, 2007).

³ Nomeado como representante especial da Venezuela, pode ser o caso clássico de um criminoso de guerra. Um conhecido defensor da tortura, dos campos da morte e da decapitação, Abrams fez tudo o que pode para facilitar o caminho do ditador guatemalteco Efraín Ríos Montt para cometer atos de genocídio contra os povos indígenas da região Ixil; ele mentiu ao Congresso sobre o escândalo com Irã; sustentou um ditador em El Salvador; e ainda, aplaudiu o golpe militar contra o governo democraticamente eleito da Venezuela em 2002 (BORGER, 2019).

⁴ Que confirma com plena certeza nos grandes canais americanos que existem “células ativas do Hezbollah na Venezuela” (FOX BUSINESS, 2019)

⁵ O presidente Trump mencionou estar com todas as possibilidades sob a mesa ao se considerar a situação venezuelana. (DANIELS; ZUNIGA; BORGER, 2019)

De acordo com os escritos presentes no livro *Guerras Híbridas - Das revoluções coloridas aos golpes (2018)*, de Andrew Korybko, o modelo de guerra adotado atualmente pelos Estados Unidos é aquele de uma guerra indireta, a guerra híbrida que se concretiza pela combinação entre revoluções coloridas e guerras não convencionais. As revoluções coloridas – planejadas anteriormente e se valendo de ferramentas de propaganda, estudo de psicologia de massa e uso de redes sociais – consistem em desestabilizar governos por meio de manifestações de massas em nome de reivindicações abstratas como democracia, liberdade, etc; elas são a fagulha que incendeia uma situação de conflito interno. A revolução colorida é um golpe brando. Se ela não for suficiente para derrubar e substituir o governo, avança-se para o estágio de guerra não convencional, combatidas por forças não regulares, sejam guerrilhas, milícias privadas ou insurgências, esse é o golpe no sentido forte.

Dessa forma, apesar da tática de pressão política não abrir mão de guerras indiretas por meios financeiros, de sanções ou dificuldade ao acesso de haveres, busca-se avidamente conquistar tanto a opinião pública internacional, construindo-se um cerco informativo na comunidade externa (INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL, 2019), como também da opinião pública interna, de modo a conferir legitimidade para os movimentos de desestabilização, que ao se pretenderem populares, buscam ampliar suas dimensões, tendo também, maior repercussão na construção de um consenso sobre o assunto em questão.

Um exemplo nítido do processo foi a tentativa de oferecer “ajuda humanitária” à Venezuela no início de 2019, por parte de uma coalizão conformada pelas tropas norte-americanas, países como Colômbia e Brasil, e finalmente, parte da oposição ao regime de Nicolás Maduro, isto é, aquela liderada por Juan Guaidó. O movimento foi veiculado com forte tom espetacular pela mídia internacional e se configurou enquanto um não-acontecimento, ou seja, tentava-se transpassar a narrativa de uma ajuda solidária e de apoio às liberdades do povo venezuelano quando na verdade queria-se camuflar os claros interesses de desestabilização por parte da oposição na tentativa de um golpe brando com respaldo estado-unidense.

5.2. Mídia e poder – a guerra informacional

A instauração de um ambiente instável e caótico, ou de um aprofundamento da crise pela disputa midiática é operacionalizado politicamente de forma tanto mais clara pelo agente de maior poder envolvido: os Estados Unidos da América, de interesses indubitáveis sobre a imensa reserva de petróleo venezuelano. Na Venezuela, são muitas as tentativas de mudanças na subjetividade do público através de formas midiáticas de intervenção sobre o senso comum, por um lado, e pela obstrução informativa por parte das grandes corporações de comunicação, por outro. Dessa forma, o embate não se restringe apenas à conquista da opinião pública sob determinada visão, mas se insere diretamente num contexto de guerra cultural\informacional enquanto área de dominação hegemônica norte-americana (INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL, 2019).

Instiga-se a polarização política, que acaba por desaguar, muitas vezes, em episódios de intolerância, violência e confusão. Os eventos passam, então, a ser “encenados” para ganharem repercussão. Esses acontecimentos não passariam, em realidade, de fatos vazios destinados à difusão imediata pelas mídias almejando notoriedade ou impacto. Muitas vezes, não visam necessariamente ao convencimento político partidário e\ou ideológico, mas através da sedução e percepção produzir um estado onde não pareça existir verdade, mas apenas um amalgamado de perspectivas diferentes. Em todos eles, inverte-se as relações de causa-efeito: não se trata mais de acontecimentos que geram informação, mas o inverso, isto é, as informações produzem, elas mesmas, os acontecimentos (RUBIM, 2003).

A principal consequência é a criação de uma “cortina de fumaça” construída em meio a esta profusão caótica de informações; ela se alastra no presente de forma a obscurecer a realidade, produzindo a extrema relativização política, baseada em formulações dicotomizadas do problema. Aqui, a forma de se desvencilhar disso é a de retirar-se em direção a uma alteridade, aquela que se afasta do presente sem perder sua conexão com este: o passado. A análise histórica, permite, portanto, concluir que por mais complicada a busca de uma solução para o impasse venezuelano, pode aceitar minimamente ou coadunar com a presença norte-americana, pois isso significaria ignorar todo um histórico extremamente turbulento e imperialista de intervenção na América Latina; pelo contrário, deve-se buscar agentes alternativos para auxiliar no impasse.

Como foi muito comum em outros momentos de um passado mais recente, o conflito que assim se desdobra a nível regional na América Latina poderia ter sido amenizado ou mesmo evitado pela atuação da diplomacia brasileira. Países como Brasil costumavam se colocar como agente essencial na intermediação de dissidências no continente, evitando com que conflitos escalassem a um patamar muito extremo. Hoje, no entanto, com tantos retrocessos na democracia do país e a política de alinhamento incondicional aos Estados Unidos, essa situação não seria mais possível. Em contrapartida, foi criado um documento, assinado por um grupo de pensadores, ativistas e instituições - sob liderança do sociólogo Edgardo Lander -, que apresenta uma série de pontos importantes que devem ser levados em consideração ao se buscar uma solução democrática e internacional para Venezuela, dentre eles:

a) Rejeição do “auto-empossamento” de Juan Guaidó, que “desencadeou uma nova escalada da crise” e “abre caminho para um conflito interno armado, uma guerra civil com participação internacional”; b) Rechaço da “repressão governamental diante do crescimento dos protestos em todo o país, por comida, transporte, saúde, participação política, serviços públicos e salários dignos”; c) Apelo aos “atores políticos e organizações sociais, para que “unam forças com finalidade de deter a escalada do conflito político; d) Apoio à oferta de Uruguai e México, que se dispõem a exercer papel de mediadores de um diálogo ou “à realização de um referendo vinculantes, para que a população venezuelana decida sobre a convocatória de eleições gerais (MARTINS, 2019).

6. Considerações finais

O presente artigo procurou discutir os motivos que levaram à intensa desestabilização que atualmente se verifica no governo venezuelano de Nicolás Maduro. Expondo, primeiramente, as causas econômicas para a crise, buscou demonstrar como a dependência da renda do petróleo está fortemente relacionado à vulnerabilidade do país frente aos embargos econômicos que vêm sofrendo por parte dos Estados Unidos. Além disto, sua capacidade importadora também é colocada em xeque, uma vez que o processo de sobrevalorização do Bolívar, acompanhado da hiperinflação, produz uma distorção nos preços e uma tendência à acumular déficits fiscais, cada vez maiores. As consequências das rígidas sanções que impedem a reestruturação da dívida externa do país poderiam ter sido, ao menos, minimizadas, se o clima de cooperação regional que integrava a América Latina quando do período da

Onda Vermelha tivessem sido mantidas. Novamente, o projeto político e econômico de integração latino-americana que visava um crescimento endógeno, uma forma anti-hegemônica de integração e a ruptura com a dependência estadunidense e o subdesenvolvimento, foi interrompida tanto por fatores de reconfiguração da geopolítica global, assim como de elementos baseados na política interna da região.

O segundo momento, por sua vez, pretendeu destacar justamente os condicionantes políticos que encaminharam a Venezuela para a situação mais recentemente observada. Com a morte do ex-presidente Hugo Chávez, líder político de grande carisma, o governo de Nicolás Maduro que o sucede não consegue manter os mesmos níveis de popularidade, passando também a sofrer com um cenário externo e interno extremamente desfavorável; dessa forma, se valendo de cada vez mais medidas de cunho arbitrário e impositivo, o governo Maduro será perpassado por um aprofundamento das tensões entre governistas e oposição, tendo esta segunda também optado pelo recrudescimento de sua atuação política. O referente quadro de instabilidade acaba por ser operacionalizado – mas também, de certa forma gestado – pela política de segurança norte-americana, que com a nova estratégia de guerra indireta, intervém de forma a buscar atender seus interesses sobre a região.

Finalmente, pode-se concluir que as determinações econômicas se articulam com as tensões políticas de forma a aprofundar a situação crítica em que atualmente se encontra a Venezuela. Os fatores internos, a exemplo do desequilíbrio fiscal e extrema polarização política, se retroalimentam e tornam o horizonte de solução de impasses cada vez mais turbido. A nível externo, encerra-se um ciclo de cooperação regional para adentrar em outro, marcado pela guerra informacional e financeira, com fins de restituir à América Latina sua condição histórica de periferia.

Referências

- ANGELO, Tiago. **Sanções dos EUA contra a Venezuela causaram perda de 3 milhões de empregos em 5 anos.** *Brasil de Fato*, 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/18/sancoes-dos-eua-contra-a-venezuela-causaram-perda-de-3-milhoes-de-empregos-em-5-anos/>>. Acesso em 20 ago. 2019.
- BASTOS, J.; OBREGÓN, M. **Venezuela em Crise: o que mudou com Maduro?**, 2018
- BORGER, Julian. **US diplomat convicted over Iran-Contra appointed special envoy for Venezuela.** *The Guardian*, EUA, Washington, 26 jan, 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2019/jan/26/elliott-abrams-venezuela-us-special-envoy>>. Acesso em 3 jun. 2019
- BORGER, Julian; DANIELS, Joe Parkin; ZUÑIGA, Mariana. **Trump says 'all options on table' as Venezuela crisis deepens.** *The Guardian*, EUA, Washington, 24 jan, 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/jan/23/enezuela-trump-president-juan-guaido-maduro-recognition-news-latest>>. Acesso em 3 jun. 2019
- CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. **Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>> Acesso em 15 ago. 2019.
- De Moraes Cicero, P. H. (2017). **POLÍTICA EXTERNA BOLIVARIANA: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA VENEZUELA AO LONGO DOS DOIS PRIMEIROS MANDATOS DE HUGO CHÁVEZ FRÍAS (1999-2007).** *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.63765>
- Delgado, F., Stier, K., Febraro, J., Marques, J. V. (2017). **Caderno de Opinião FGV - Precisamos Falar sobre a Venezuela: Impactos Petropoliticos e Reflexos para o Brasil.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19483/Coluna%20Opinio_Dezembro-Venezuela_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 16 out. 2019.
- FOX BUSINESS. **Hezbollah active in Venezuela: Trish Regan.** 2019. (10m13s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=d1bPogl4R9c>>. Acesso em 3 jun. 2019.
- Guimarães, S. P., Cardim, C. H., & de Pesquisa de Relações Internacionais (Fundação Alexandre de Gusmão), I. (2003). **Venezuela: visões brasileiras.** Retrieved from <https://books.google.com.br/books?id=utNrAAAAMAAJ>
- HETLAND, Gabriel. **Why Is Venezuela Spiraling Out of Control?** *NACLA Report on the Americas* [online], Washington, 28 abr. 2017. Disponível em: <https://nacla.org/news/2018/05/18/why-venezuela-spiraling-out-control> Acesso em 3 jun. 2019

- INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. **Dossiê N°17: Venezuela e as Guerras Híbridas na América Latina**, jun 2019, 55 p. Disponível em: https://www.thetricontinental.org/wpcontent/uploads/2019/06/190604_Dossier-17_PT_Web-Final.pdf. Acesso em 3 jun. 2019
- KORYBKO, Andrew. **Guerras híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- MARTINS, Antonio. **Venezuela: Edgardo Lander busca uma saída**. Outras Palavras [online], São Paulo, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/blog/venezuela-edgardo-lander-busca-uma-saida/> Acesso em 3 jun. 2019
- MIRANDA, J. A. A. (2013). **A POLITICA EXTERNA DA VENEZUELA PÓS-CHAVEZ**. *Conjuntura Austral*. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.37864>
- ORWELL, George. 1984. 29^a ed. São Paulo: Ed. Companhia Editora Nacional, 2005.
- PAIVA, Rafael Bianchini Abreu. **A tragédia econômica venezuelana**. *Carta Capital*, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/conjunturando/a-tragedia-economica-venezuelana>. Acesso em 20 ago. 2019.
- PENNAFORTE, Charles e LUIGI, Ricardo. **Movimentos Anti-Sistêmicos na América Latina: Venezuela e sua “função piemontesa”**. *Revista Intellector*, 2005. Disponível em: <http://www.revistaintellector.cenegri.org/pennaforte-luigi.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2019.
- DE MORAES CICERO, P. H. **POLÍTICA EXTERNA BOLIVARIANA: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA VENEZUELA AO LONGO DOS DOIS PRIMEIROS MANDATOS DE HUGO CHÁVEZ FRÍAS (1999-2007)**. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2017.
- ROMERO, C. **Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?** *Nueva sociedad*, 2006.
- _____. **A política externa da Venezuela bolivariana**. *Plataforma Democrática*, 4, Rio de Janeiro, 2010, p. 1-36.
- RUBIM, A. A. C.. **Espetáculo, Política e Mídia**. In: Vera França; Maria Helena Weber; Raquel Paiva; Liv Sovik. (Org.). **Estudos de Comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2003, v. 1, p. 85-103.
- SCHARFENBERG, Ewald; LAFUENTE, Javier. **Cuba e Venezuela, uma relação de socialismo e petróleo**. *El País*. Caracas / Bogotá, p. 1-1. 27 nov. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/26/internacional/1480149584_124558.html. Acesso em: 17 ago. 2019.
- SIMIONI, Mônica. **Comunicação e disputa hegemônica na Venezuela no pós-golpe de abril de 2002**. 2007. 184 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

VERA, Leonardo. **¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?** *Revista Nueva Sociedad*, n.274, marzo-abril de 2018, pp. 83-96. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Vera_274.pdf> Acesso em 15 ago. 2019.

VIZENTINI, Paulo G. F., **A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001)**, In: GUIMARÃES, Samuel P. & CARDIM, Carlos H.(orgs.), *Venezuela: Visões Brasileiras*, Brasília: FUNAG, 2001.

WEISBROT, Mark; SACHS, Jeffrey (2019). **Sanções Econômicas como Punição Coletiva: O Caso da Venezuela.** *Center for Economic and Policy Research*, maio 2019. Disponível em: <<http://cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-05-portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Morre aos 58 anos Hugo Chávez, presidente da Venezuela. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/03/morre-aos-58-anos-o-presidente-da-venezuela-hugo-chavez.html>>. Acesso em: 16/08/2019

O que diz a Constituição sobre a sucessão de Chávez. G1 – O Portal de Notícias da Globo. Caracas, 06 Mar 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/03/o-que-diz-a-constituicao-sobre-a-sucessao-de-chavez.html>>



Comércio Brasil-África: uma perspectiva da exportação de commodities

Brazil – Africa Commerce: a commodities exports' perspective

Guilherme de Castro e Souza
Guilherme Gomes de Barros de Souza

Resumo

Este artigo propõe e discute a hipótese de que a variação do preço das principais commodities exportadas pelo Brasil para a África é variável relevante para explicar a variação no valor monetário das exportações totais brasileiras para o continente africano. Nas duas últimas décadas, o fortalecimento das relações diplomáticas e políticas entre Brasil e África ocorreu paralelamente ao aumento do comércio e dos investimentos brasileiros no continente. A análise das exportações brasileiras para a África entre 1997 e 2018 mostra que houve um aumento do valor monetário exportado até 2011, quando passou a diminuir, enquanto o volume das exportações aumentou até 2017. Definiram-se *proxies* para permitir a análise das variações de preço das seis principais commodities exportadas pelo Brasil para a África. Ao se comparar os preços das *proxies* com o valor e o volume das exportações do Brasil para o continente, verificou-se que o valor exportado possui comportamento semelhante aos preços, enquanto é consideravelmente diferente do volume. Concluiu-se que as variações de preço das commodities têm impacto considerável na variação do valor das exportações totais brasileiras para a África.

Palavras-chave: África; Comércio Exterior; Comércio Brasil-África; Commodities; Exportações.

Abstract

This article proposes and discusses the hypothesis that the price variation of the main commodities exported by Brazil to Africa is a relevant variable to explain the variation of the monetary value of the total Brazilian exports to the African continent. In the last two decades, the strengthening of diplomatic and political relations between Brazil and Africa occurred in parallel to the increase of trade and of Brazilian investments on the continent. The analysis of Brazilian exports to Africa between 1997 and 2018 showed that there was an increase of the monetary value exported until 2011, when it started to decrease, whilst the exported volume increased until 2017. Proxies were defined to allow the analysis of the price variations of the six main commodities exported by Brazil to Africa. By comparing the proxies' prices with the Brazilian exports' value and volume to the continent, it was verified that the exported value had a similar behavior to the prices, while considerably different to the behavior of the exported volume. The conclusion was that the variation of the commodities' prices has a considerable impact on the variation of the value of the total Brazilian exports to Africa.

Keywords: Africa; Foreign Trade; Commodities; Exports; Brazil-Africa trade.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um processo de expansão e aprimoramento de sua política externa para a África, tornando-se o país latino-americano com mais embaixadas em países africanos e possuindo uma das maiores redes de postos diplomáticos no continente (AFRICA, 2019; PINTO, 2013). Todo esse empenho governamental também foi acompanhado do aumento das conexões econômicas e comerciais do Brasil com o continente africano, expandindo consideravelmente as transações de investimentos e de produtos (BRASIL, 2019a; VEIGA, 2013).

Não surpreende, pois, que nas últimas décadas diversas publicações tenham sido produzidas analisando as relações entre Brasil e África sobre diferentes perspectivas. Contudo, trabalhos que trazem um olhar econômico sobre essa temática são poucos, deixando uma lacuna acadêmica sobre vários pontos do comércio Brasil-África e de sua variação ao longo dos anos. Com vistas a contribuir com essa literatura e analisar elementos pouco explorados desse tema, este artigo aborda as relações comerciais entre Brasil e África com foco na variação das exportações brasileiras para o continente e a sua relação com os preços das commodities exportadas pelo Brasil.

Antes, todavia, é necessário definir o que abarca essa África que será analisada, visto que existem diferentes formas de agregar o continente e seus territórios. A definição de África aqui adotada se refere a todos os seus Estados (54 Estados, segundo a Organização das Nações Unidas [ONU]) e seus quatro territórios não-autônomos (Saara Ocidental, Santa Helena, Território Britânico do Oceano Índico e Mayotte)¹(UNITED NATIONS, 2019b).

A Seção 2 deste artigo analisa a evolução das relações diplomáticas e econômicas do Brasil com a África desde o final dos anos 1990 até 2016. Em seguida, a Seção 3 destrincha as exportações brasileiras para países africanos, compreendendo suas características e variações entre 1997 e 2018. Já a Seção 4 explora as variações de preço das principais commodities brasileiras exportadas para a África, construindo *proxies* para modelar essas mudanças entre 2004 e 2018. Por fim, a Seção 5 compara o valor monetário das exportações brasileiras para a África com os preços das principais

¹ Segundo a lista de Estados “não autogovernados” das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2019a).

commodities exportadas para a região de forma a definir se esses preços podem explicar as mudanças observadas no valor das exportações do Brasil para o continente africano.

2. Relações diplomáticas e econômicas entre Brasil e África (1995-2016)

As relações diplomáticas e econômicas entre Brasil e África foram consideravelmente aprimoradas desde o fim dos anos 1990. Ao se comparar as políticas exteriores promovidas durante os governos Fernando Henrique Cardoso [FHC] (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016), consegue-se perceber como o foco em relação ao continente africano mudou nesse período, saindo de uma posição de pouca prioridade para um papel de destaque na política externa, seguido de posterior redução dessa importância (VILELA; NEIVA, 2011; COSTA FILHO, 2018).

O governo FHC foi marcado pelo forte envolvimento presidencial na política externa brasileira, algo sem precedentes até então. Contudo, o considerável trabalho diplomático em relação à Europa e à América do Sul não significou um esforço equivalente no relacionamento com a África (VILELA; NEIVA, 2011; COSTA FILHO, 2018). De fato, como explicitado por Costa Filho (2018), o objetivo do governo brasileiro para o continente africano foi o de atualizar as relações com a região, à luz do contexto econômico e social favorável em ambas as partes. Apesar disso, essa atualização não se traduziu em uma maior priorização da África dentro da política externa brasileira como um todo (COSTA FILHO, 2018).

Por sua vez, o governo Lula reservou uma posição de destaque para as relações entre Brasil e África na política externa brasileira. Seguindo a linha de valorização das relações Sul-Sul e diferentemente do que havia sido feito até o momento, o governo brasileiro buscou trabalhar as suas relações bilaterais com países africanos de maneira generalizada, não se restringindo somente aos seus maiores parceiros comerciais e aos países de língua portuguesa no continente (PINTO, 2013).

Posteriormente, o governo Dilma reduziu o protagonismo internacional do Brasil, o que também acabou impactando sua atuação na África. Mesmo assim,

algumas das políticas iniciadas durante o governo Lula em relação ao continente africano foram continuadas (SEABRA, 2014; COSTA FILHO, 2018). Como será exemplificado abaixo, projetos executados no seu governo - ainda que pontuais - também contribuíram para criar possibilidades de conexão comercial entre Brasil e África (VEIGA, 2013; VEIGA; RIOS, 2015; VIEITAS; ABOIM, 2013).

De uma perspectiva diplomática, uma comparação entre esses três governos mostra importantes diferenças. Enquanto que, no governo FHC, ao menos quatro embaixadas em países africanos foram fechadas (Lusaca, na Zâmbia, em 1996; Kinshasa, na República Democrática do Congo, em 1997; Lomé, no Togo, em 1998; e Iaundê, no Cameroun, em 1999) (MELLO, 2019), 19 embaixadas brasileiras foram legalmente abertas ou reativadas na África durante o governo Lula (PINTO, 2013; SEABRA, 2014). Esse processo elevou o número de embaixadas brasileiras em países africanos de 18 no fim do governo FHC para 37 na atual década (PINTO, 2013; SEABRA, 2014). É importante notar que as 3 embaixadas oficialmente abertas pelo Brasil na África durante o governo Dilma já haviam sido autorizadas durante o governo Lula, o que ressalta novamente o menor protagonismo do governo Dilma na política externa para a África (BRASIL, 2015; COSTA FILHO, 2018). O fechamento, criação e reabertura de embaixadas brasileiras na África foram resumidos no Quadro 1:

Quadro 1: Criação e fechamento de Embaixadas brasileiras na África (1996-2018)²

Embaixada	País	Ano de fechamento	Ano de criação ou reativação
São Tomé	São Tomé e Príncipe	--	2003
Adis Abeba	Etiópia	--	2004
Kinshasa	República Democrática do Congo	1997	2004
Cartum	Sudão	--	2005
Cotonou	Benin	--	2005
Dar Es Salam	Tanzânia	--	2005
Iaundê	Cameroun	1999	2005

² As embaixadas foram criadas ou reativadas por decreto presidencial (BRASIL, 2015; BRASIL, 2019b).

Lomé	Togo	1998	2005
Malabo	Guiné Equatorial	--	2005
Conacri	Guiné	--	2006
Gaborone	Botsuana	--	2006
Lusaca	Zâmbia	1996	2006
Bamako	Mali	--	2007
Brazzaville	República do Congo	--	2007
Nouakchott	Mauritânia	--	2007
Uagadugu	Burkina Faso	--	2007
Freetown	Serra Leoa	--	2010
Lilongue	Malawi	--	2010
Monróvia	Libéria	--	2010

Fonte: BRASIL, 2015; BRASIL, 2019b, MELLO, 2019. Elaboração própria.

De uma perspectiva econômica, a aproximação do Brasil ao continente africano seguiu potencialidades que resultaram no surgimento de novas “oportunidades comerciais e econômicas” (SEABRA, 2014, p. 79) (números e características desse comércio serão analisados detalhadamente na Seção 3). Observa-se que o financiamento público das exportações para a África por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES] foi a maior política comercial aplicada nesse sentido (VEIGA, 2013), sendo a “principal instituição para o suporte financeiro ao Investimento Direto Externo (IDE) e às exportações de bens e serviços brasileiros” (VIEITAS; ABOIM, 2013). Iniciativas como a criação de linhas de crédito para investimento em países africanos e a inclusão de alguns deles no BNDES Exim (2007) e depois no BNDES Exim Automático (2013)³ facilitaram a obtenção de capital para investimentos brasileiros na região (VEIGA, 2013; VEIGA; RIOS, 2015; VIEITAS; ABOIM, 2013).

Essa maior facilidade de financiamento para investimentos na África contribuiu com o processo de considerável internacionalização de grandes empresas brasileiras. Como efeito, no início da década de 2010, 25 grandes companhias brasileiras estavam

³ O BNDES Exim é um conjunto de linhas de “financiamento à produção e exportação de bens e serviços brasileiros” (BNDES, 2019a, p. 1) que são intermediadas por agentes financeiros e bancos mandatários no Brasil. Já o BNDES Exim Automático é uma subcategoria que é realizada “por intermédio de agentes financeiros no exterior” (BNDES, 2019b, p. 1), sendo eles bancos estrangeiros que são credenciados pelo BNDES para analisar e conceder crédito ao importador de produtos brasileiros no exterior (BNDES, 2019a; BNDES, 2019b).

presentes em 30 países africanos. Observa-se que os investimentos na África ocorreram de forma não coordenada e capitaneados por iniciativas privadas, ainda que esses contassem com o apoio do governo federal e do BNDES (VIEITAS; ABOIM, 2013).

Empresas como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht, Queiroz Galvão, Petrobras e Vale perceberam o grande potencial de expansão de suas operações no continente africano e passaram a fazer consideráveis investimentos, em alguns casos reafirmando a posição que já tinham como grandes investidoras nesses territórios. Em especial na África Subsaariana, amplos projetos de exploração de petróleo, mineração, construção civil e agrícolas foram executados por empresas brasileiras (SEABRA, 2014; VIEITAS; ABOIM, 2013).

Para dar suporte aos amplos investimentos brasileiros na África, a Apex-Brasil instalou em 2010 o seu primeiro Centro de Negócios no continente africano, em Luanda, capital da Angola. Por sua vez, o BNDES inaugurou no final de 2013 o seu escritório em Joanesburgo, na África do Sul, que objetivava facilitar a obtenção de informações sobre formas de financiamento de empresas brasileiras e dar apoio à internacionalização dessas empresas na África (VEIGA; RIOS, 2015). Todavia, ambos os escritórios foram fechados em anos posteriores. O escritório do BNDES foi fechado durante revisão da estrutura organizacional do banco realizada no governo Michel Temer (2016-2018) (CAVALCANTI, 2016), enquanto a representação da Apex-Brasil foi fechada “em razão do baixo desempenho e resultados” (DIRETORIA, 2019, p.1) no início de 2019, como afirmado pela Diretoria de Gestão Corporativa da agência (DIRETORIA, 2019).

Além disso, foram assinados Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) com Angola, Etiópia, Malauí e Moçambique de forma a garantir a proteção do investimento de empresas brasileiras nesses países (BRASIL, 2018). Também houve a assinatura de acordos do MERCOSUL com a União Aduaneira da África Austral (SACU) e com o Egito (VEIGA; RIOS, 2015).

Contudo, a definição de uma estratégia econômica governamental brasileira para o continente africano ficou basicamente restrita a esforços pontuais promovidos por entidades como BNDES, SECEX (Secretaria de Comércio Exterior) e Apex-Brasil (VEIGA; RIOS, 2015), em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores.

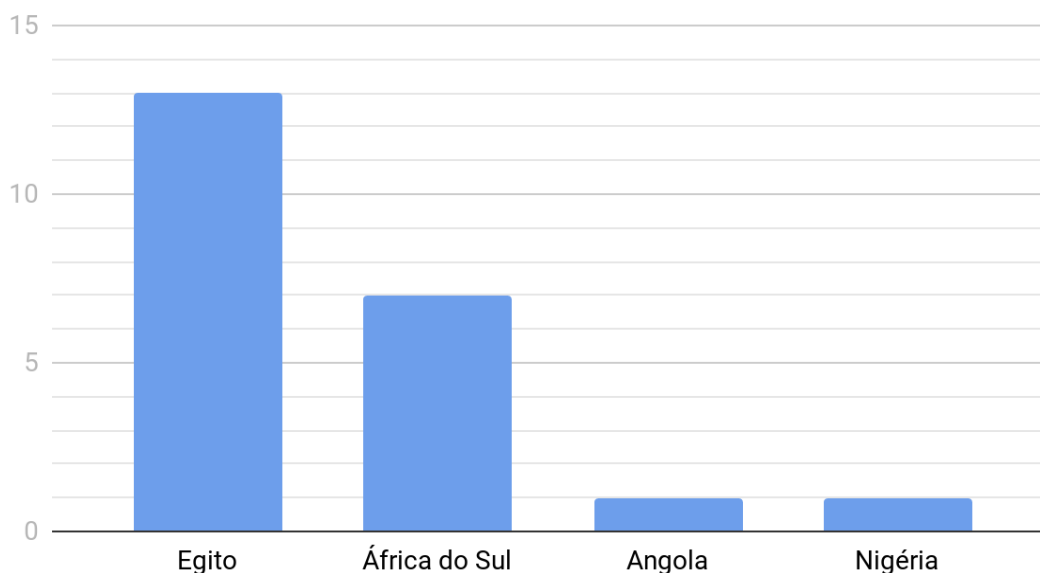
Dessa forma, “não está claro até que ponto as iniciativas políticas do Brasil direcionadas à África impactaram o intercâmbio bilateral nos últimos anos” (VEIGA, 2013, p. 5).

3. Exportações do Brasil para a África (1997-2018)

Nesta seção do artigo serão abordadas as exportações brasileiras para a África entre 1997 e 2018, período dos dados agregados pelo então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), atualmente no Ministério da Economia, na base de dados Comex Stat (BRASIL, 2019a). Com base nos dados disponíveis na Comex Stat, constatou-se que os produtos exportados para o continente são destinados em grande parte a um pequeno número de países e que estes produtos são pouco diversificados, com sua grande maioria sendo commodities de origem agropecuária (VEIGA, 2013).

A exportação brasileira para o continente africano é regionalmente concentrada (VEIGA, 2013); isto é, uma pequena parcela de países e regiões recebem grande parte do volume e valor dos produtos exportados⁴. Concernente ao valor pago sobre os produtos brasileiros, o Egito é o maior mercado importador na África, sendo o principal destino dos produtos brasileiros em 13 dos 22 anos entre 1997 e 2018, sendo destino de 20% de toda a exportação brasileira para a África no período. Após o Egito, estão África do Sul, Nigéria e Angola com respectivamente 17%, 12% e 10% das exportações totais para o continente desde 1997. Juntos, os quatro países representam 60% do valor exportado à África no período (BRASIL, 2019a).

⁴ No artigo faremos muitas menções ao valor monetário das mercadorias exportadas, os valores FOB do Ministério da Economia, que nos referimos como apenas “valor”, bem como ao quilograma líquido exportado, que se refere ao peso dos produtos exportados, ao qual nos referimos como “volume”.

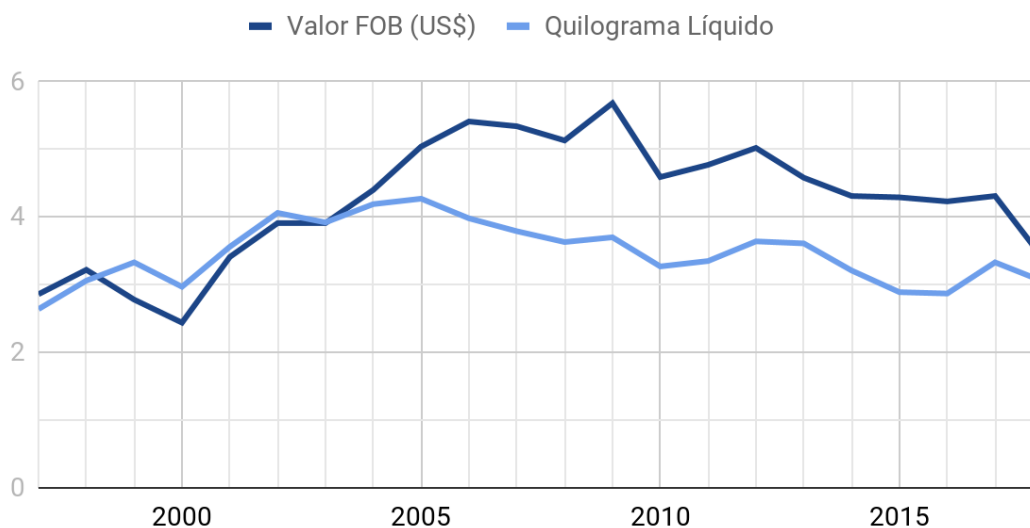
Gráfico 1**Maiores importadores de produtos brasileiros por ano (1997-2018)**

Fonte: Comex Stat (BRASIL, 2019a). Elaboração própria.

O Gráfico 1 corrobora a concentração exemplificada anteriormente. Neste estão representados os maiores importadores de produtos brasileiros - em relação ao valor - pelo número de anos entre 1997 e 2018 (BRASIL, 2019a).

Já em relação ao volume (quilograma líquido) exportado, o Egito é o principal importador do Brasil na região, recebendo mais de 30% do volume dos produtos brasileiros para o continente africano de 1997 a 2018. Ele é seguido por Nigéria, com 13%, Argélia, com 10%, e Marrocos, com 8% (BRASIL, 2019a).

Além de concentradas, as exportações para a África não apresentaram um crescimento significativo quando comparadas com o valor total exportado pelo Brasil de 1997 a 2018 (BRASIL, 2019a). Isso se dá, por exemplo, quando apenas 5% do valor exportado durante estes 22 anos destinaram-se para o continente africano e somente 1% para o Egito. Já quando nos voltamos para o volume exportado, 11% dessas exportações foram destinadas para a África e 3% para o Egito. É possível notar, portanto, desde 1997, uma variação de pouca amplitude da participação da África nas exportações brasileiras.

Gráfico 2⁵**Participação da África nas exportações totais brasileiras (1997-2018) (%)**

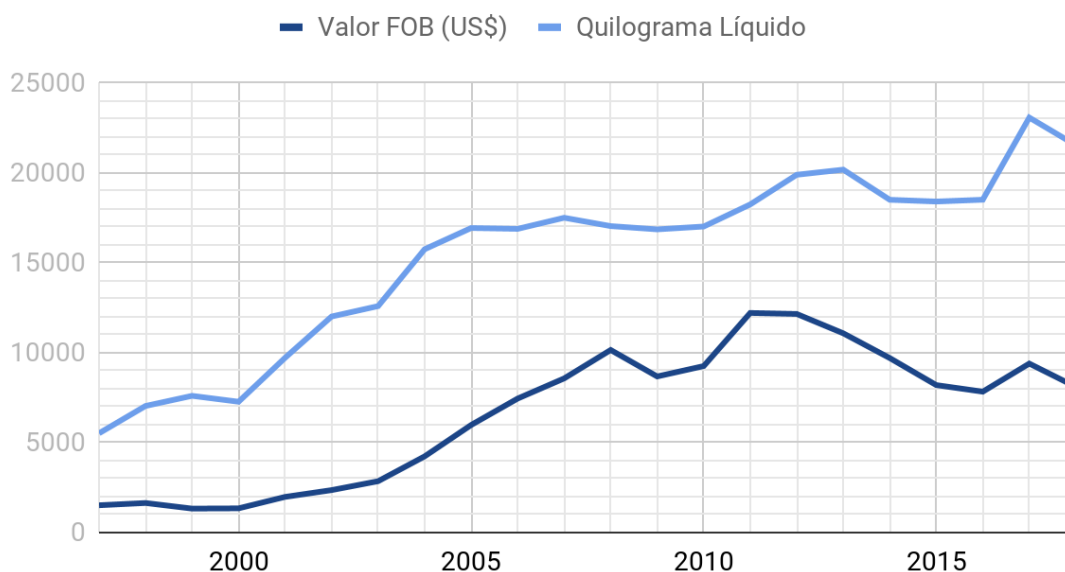
Fonte: Comex Stat (BRASIL, 2019a). Elaboração própria.

O Gráfico 2 exibe a participação percentual das exportações brasileiras para a África em relação ao total exportado pelo Brasil no período. Observa-se que o ápice percentual do volume exportado foi em 2005, com 4,27%, enquanto o ápice percentual do valor exportado foi em 2009, atingindo 5,68%.

⁵ FOB corresponde à sigla, em inglês, da expressão *Free on Board* (livre à bordo) que por sua vez faz parte dos *International Commercial Terms* (Termos Comerciais Internacionais), e significa que o exportador é responsável pela mercadoria até que ela esteja a bordo, para partida. Assim, todos os encargos até esta etapa da exportação estão a cargo do exportador (IPEA, 2006).

Gráfico 3

Exportações brasileiras para a África (1997-2018) (US\$ Milhões)



Fonte: Comex Stat (BRASIL, 2019a). Elaboração própria.

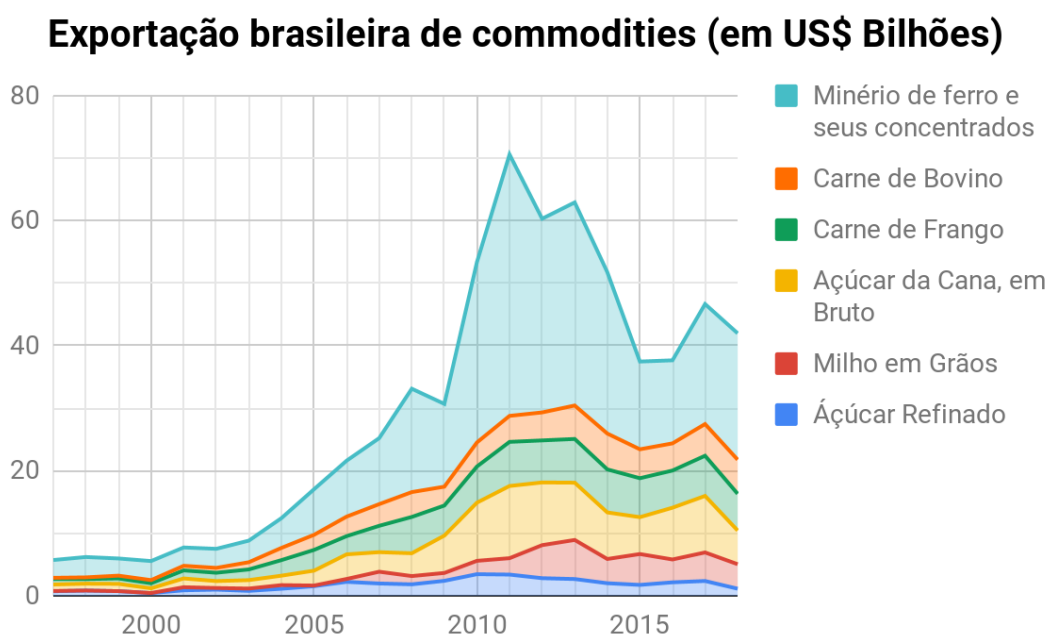
Por sua vez, como percebe-se pelo Gráfico 3, o total do volume exportado difere do total do valor exportado. Enquanto as exportações por quilograma líquido atingiam seu ápice em 2017, com 23 bilhões de quilos exportados pelo Brasil, o valor era de apenas US\$ 9,3 bilhões, equivalente a 4,31% das exportações totais do país. Ao passo que, em 2011, os 18 bilhões de quilos exportados à África equivaleram ao valor de 12,2 bilhões de dólares. Assim, nota-se que, além de concentrada, há uma diferença considerável entre o valor e o volume exportado para o continente (BRASIL, 2019a). É interessante notar essa diferença numérica - a priori - entre os dados, já que o valor das exportações caiu, mas o seu volume não.

Os Gráficos 2 e 3 permitem chegar a conclusões diferentes sobre a importância das exportações brasileiras para a África no período analisado. Note que o ápice percentual do valor das exportações (2009) difere do ápice no total do valor exportado (2011), enquanto o ápice percentual do volume das exportações (2005) difere do ápice no total do volume exportado (2017). Dependendo de como os dados das exportações brasileiras para a África são considerados - em valores absolutos ou percentuais - chega-se a resultados distintos.

As exportações brasileiras para a África são também pouco diversificadas, sendo concentradas em produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados de origem agropecuária (VEIGA, 2013). Entre os primeiros, se enquadram o milho em grãos, o farelo e resíduos do óleo de soja, o trigo em grãos, o amendoim em grãos, a carne de bovina congelada, o café cru em grãos, o algodão e outros produtos. Além destes, dentre os produtos semimanufaturados estão o açúcar de cana bruto, o óleo de soja bruto e outros. E entre os manufaturados está o açúcar refinado, por exemplo (BRASIL, 2019).

Dentre os maiores importadores dos produtos brasileiros listados anteriormente (Egito, África do Sul, Angola e Nigéria), a exportação de açúcar bruto em 2017 correspondeu, por exemplo, a respectivamente 21%, 8,6%, 29% e consideráveis 73% das exportações brasileiras para estes países (THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2019).

Gráfico 4



Fonte: Comex Stat (BRASIL, 2019a). Elaboração própria.

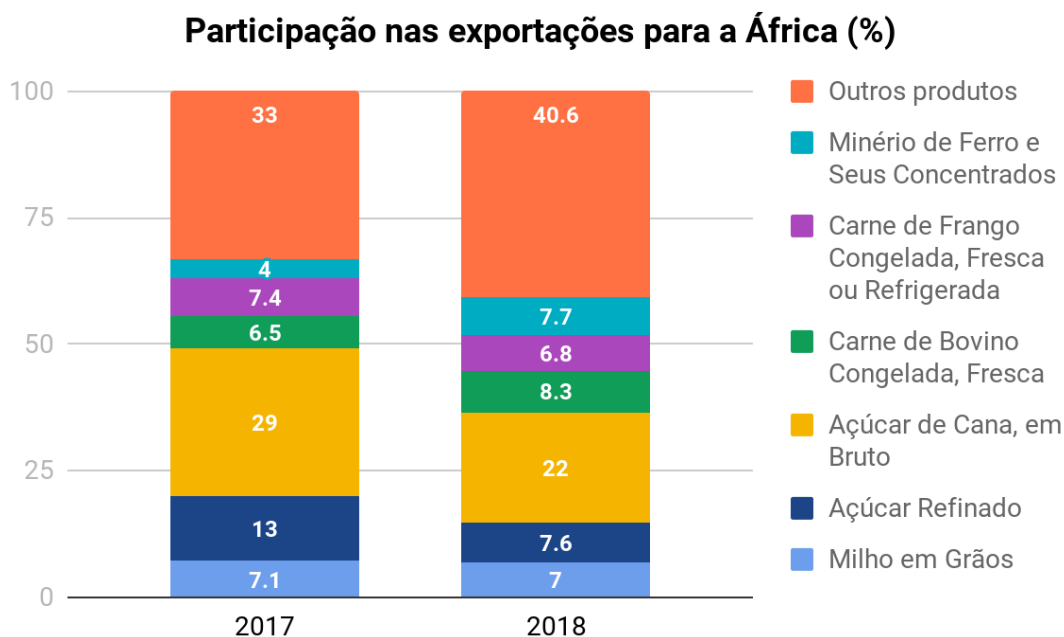
O Gráfico 4 acima mostra as principais commodities comercializadas para o continente africano por uma perspectiva total, isto é, exibe a variação total das

exportações brasileiras destes produtos, a fim de demonstrar as suas variações no comércio nacional. Percebe-se que ao longo do período estudado houve crescimento das exportações totais dessas commodities brasileiras.

4. Variação do preço das commodities (2004-2018)

Como observado no Gráfico 3 da seção anterior, a redução do valor monetário das exportações do Brasil para países africanos a partir de 2011 não foi acompanhada pela redução do volume (quilograma líquido) dessas exportações. Dessa forma, é razoável supor que uma alteração no preço das commodities depois de 2011 possa ser, em boa medida, responsável pela queda dos valores observados. Uma dificuldade para analisar essa hipótese é definir quais preços de quais produtos considerar. Os dados dos principais produtos exportados para os anos de 2017 e 2018 serão mostrados no gráfico abaixo:

Gráfico 5



Fonte: Comex Vis (BRASIL, 2019c). Elaboração própria.

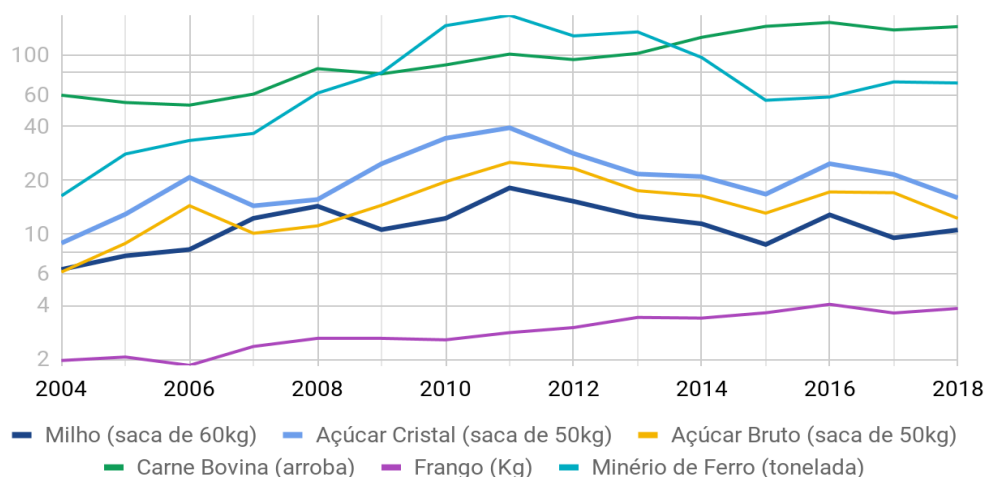
O Gráfico 5 mostra a participação das principais commodities exportadas para a África (como agregados pelo Ministério da Economia) em relação ao total do valor FOB exportado, destacando todas aquelas que, em 2017 e 2018, representaram mais do que 3% das exportações brasileiras para a África. Essas commodities, agregadas,

compuseram 67% dessas exportações em 2017 e 59,4% em 2018 (BRASIL, 2019c). O foco da análise aqui feita será nas commodities destacadas nesse gráfico, visto que o impacto marginal dos outros produtos exportados, pode-se supor, é consideravelmente baixo.

Como não existem medições de preços óbvias para essas commodities, ao menos não como agregadas pelo Ministério da Economia, foi necessário definir *proxies*⁶ para modelar a variação de seus preços. Utilizamos séries históricas de preços que pudessem se aproximar do comportamento observado dos preços das commodities de forma a obter uma estimativa da variação ocorrida. Por causa dessa limitação e ao contrário das seções anteriores, o período de análise será entre 2004 e 2018, anos nos quais os preços de todas as *proxies* utilizadas estão disponíveis (CEPEA, 2019; INTERNATIONAL MONETARY FUND [IMF], 2019).

Gráfico 67

Preços das proxies (valores nominais em US\$, logaritmizados)



Fonte: CEPEA, 2019; IMF, 2019. Elaboração própria.

⁶ *Proxy* é uma “variável que é utilizada no lugar da variável de interesse quando essa variável de interesse não pode ser medida diretamente” (OXFORD REFERENCE, 2019, p.1, tradução nossa).

⁷ Os dados sobre Minério de Ferro foram obtidos do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2019), enquanto os outros dados foram retirados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Universidade de São Paulo (CEPEA, 2019). Os indicadores utilizados para cada *proxy* foram: Milho - Indicador do Milho ESALQ/B3; Açúcar Cristal - Indicador do Açúcar cristal CEPEA/ESALQ - SÃO PAULO; Açúcar Bruto - Indicador Mensal do Açúcar VHP CEPEA/ESALQ São Paulo - Mercado Externo; Carne Bovina - Indicador do Boi Gordo ESALQ/B3; Frango - Preços do Frango Resfriado CEPEA/ESALQ - ESTADO SP; e Minério de Ferro - *Iron Ore* (CEPEA, 2019; IMF, 2019).

O Gráfico 6 exibe as variações de preço das *proxies* selecionadas entre os anos de 2004 e 2018. As *proxies* selecionadas para cada commodity – como definido no Gráfico 5 – foram as seguintes: ‘Milho’ para ‘Milho em Grãos’; ‘Açúcar Cristal’ para ‘Açúcar Refinado’; ‘Açúcar Bruto’ para ‘Açúcar de Cana, em Bruto’; ‘Carne Bovina’ para ‘Carne de Bovino’; ‘Frango’ para ‘Carne de Frango’; e ‘Minério de Ferro’ para ‘Minério de Ferro e Seus Concentrados’. Os valores foram logaritmizados para permitir uma melhor comparação entre o comportamento dessas variáveis, já que o objetivo é analisar como os preços se comportaram ao longo do período e não necessariamente as suas grandezas.

Os anos de preço mínimo e máximo para cada uma das *proxies* foram, respectivamente: Milho - 6,36 (2004) e 18,17 (2011); Açúcar Cristal - 8,93 (2004) e 39,39 (2011); Açúcar Bruto - 6,15 (2004) e 25,24 (2011); Carne Bovina - 52,75 (2006) e 152,9 (2016); Frango - 1,85 (2006) e 3,85 (2018); e Minério de Ferro - 16,39 (2004) e 167,79 (2011) (CEPEA, 2019; IMF, 2019).

Observa-se que para todas as *proxies* houve um período de aumento dos preços começando entre 2004 e 2006. Para a Carne Bovina e o Frango, esse aumento foi sendo quase contínuo até atingirem os seus ápices, respectivamente, em 2016 e 2018. Já as outras *proxies* - Milho, Açúcar Cristal, Açúcar Bruto e Minério de Ferro - atingiram seus valores máximos em 2011. Elas sofreram uma redução de valor considerável até 2015 (ainda que exibindo valores maiores do que no início da série histórica), quando a queda dos preços em relação a 2011 foi de 48,26% (Milho), 42,56% (Açúcar Cristal), 52,02% (Açúcar Bruto) e 33,46% (Minério de Ferro) (CEPEA, 2019; IMF, 2019).

Esses dados condizem com análises feitas sobre o chamado ‘boom das commodities’ ocorrido durante o início do século XXI. O período desse boom não é perfeitamente claro, mas dados do FMI mostram que houve um aumento nos preços das commodities de forma geral a partir de 2004, atingindo um pico em 2011 e seguinte redução entre 2012 e 2016 (RUGITSKY, 2017).

Consideraremos agora as *proxies* Milho, Açúcar Cristal, Açúcar Bruto e Minério de Ferro, que tiveram redução do seu valor a partir de 2011. Elas buscam modelar o comportamento de produtos exportados para a África que juntos - como mostrado no Gráfico 5 - corresponderam a 53,1% (2017) e 44,3% (2018) do valor total de exportações para países africanos. Já os produtos modelados pelas *proxies* Carne

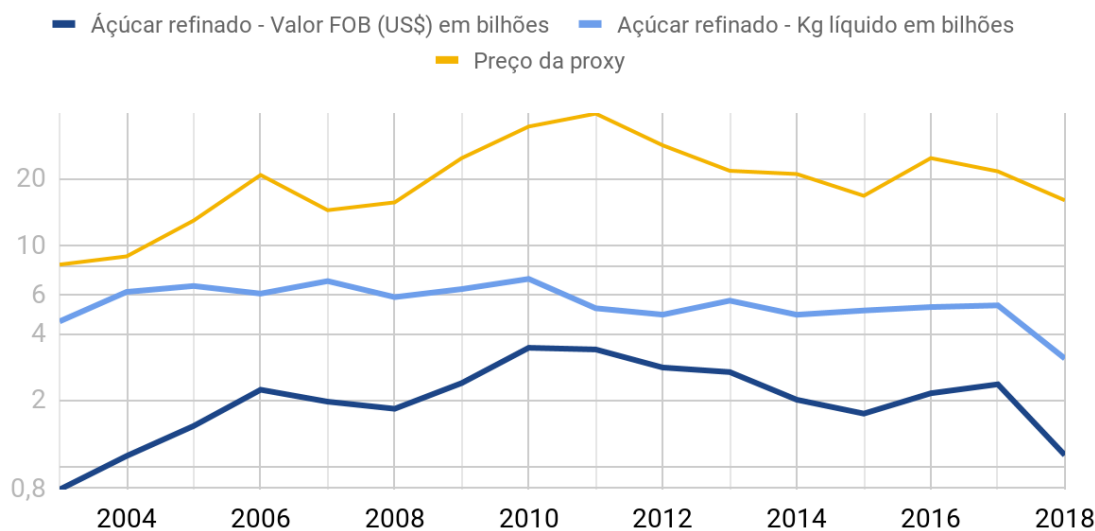
Bovina e o Frango - que continuaram a crescer depois de 2011 - representaram 13,9% (2017) e 15,1% (2018) do valor das exportações para a África (BRASIL, 2019c; CEPEA, 2019; IMF, 2019). Nesses dois casos, como já definido anteriormente, é possível esperar que os preços das commodities tenham variado de maneira semelhante às *proxies* utilizadas para cada uma delas. Dessa forma, é razoável considerar que a influência das variações dos preços das commodities Milho em Grãos, Açúcar Refinado, Açúcar de Cana, em Bruto, e Minério de Ferro e Seus Concentrados seja proporcionalmente maior que a influência causada pelas variações de preço da Carne de Bovino e Carne de Frango no valor das exportações.

5. Comparação entre *proxies* e exportação

Buscar-se-á verificar, abaixo, se os preços das commodities exportadas pelo Brasil para a África podem explicar a variação no valor monetário dessas exportações.

Gráfico 7

Exportação total do açúcar refinado: comparação das variáveis (valores logaritmizados)



Fonte: Comex Stat (BRASIL, 2019a). Elaboração própria.

O Gráfico 7 demonstra a variação dos valores (em bilhões de dólares), volumes (em bilhões de quilogramas) e preços (em dólares) do açúcar refinado de 2003 a 2018

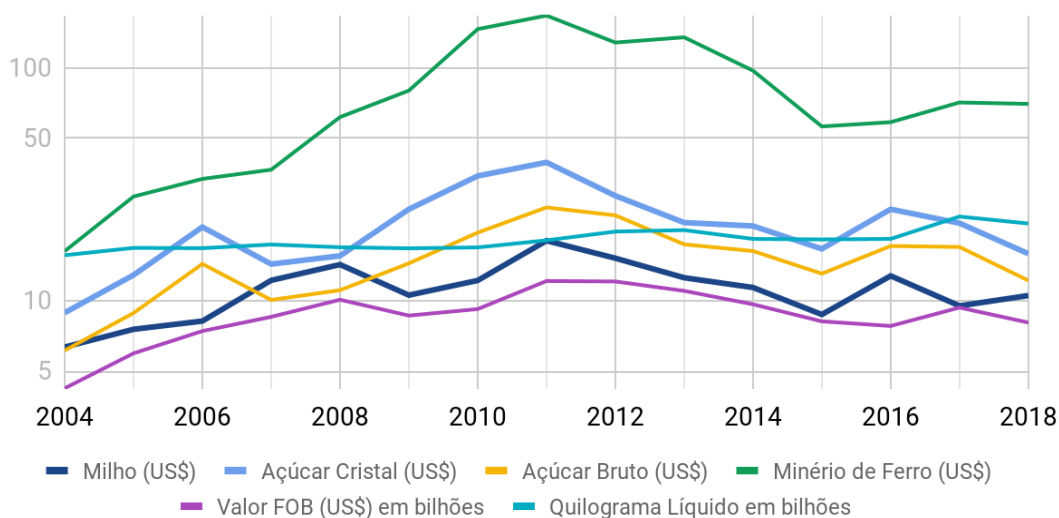
(BRASIL, 2019a; CEPEA, 2019). Os valores foram logaritmizados para facilitar a comparação entre os dados. A escolha desta commodity se dá em razão de: (i) ser uma das principais commodities brasileiras exportadas para o continente africano; e (ii) apresentar uma variação facilmente perceptível de valores ao longo do tempo, o que facilita a análise.

Atentando-se apenas à variação e não aos valores numéricos, é possível perceber uma alta em 2006 tanto do valor quanto do preço do açúcar, enquanto o volume apresenta uma leve queda. Essas altas no valor exportado e no preço da commodity vistas no Gráfico 7 são seguidas por uma leve queda até 2008, quando o valor, preço e volume retomam a subir até 2010, atingindo o ápice do preço da commodity em 2011. Já o volume, de 2010 a 2017, denota uma lateralização, sem muitas variações cadentes que influenciem no comércio do referido produto. Já o valor exportado e o preço da commodity caminham juntos durante todo o tempo, desde sua alta em 2006, baixa em 2015, leve alta no preço e valor em 2017 e a seguinte baixa em 2018.

É possível expandir esse exercício de correlação na comparação das variações dos preços das demais commodities e no conjunto das exportações brasileiras para o continente africano, como verificado no Gráfico 8, abaixo.

Gráfico 8

Comparação entre proxies e a exportação para a África (valores logaritmizados)



Fonte: Comex Stat (BRASIL, 2019a). Elaboração própria.

No Gráfico 8, estão relacionadas as *proxies*, escolhidas por apresentarem os preços das commodities percentualmente significativas das exportações brasileiras para a África (como visto na Seção 4), o valor FOB total exportado (em bilhões de dólares) e o volume total exportado (em bilhões de quilogramas) de 2003 a 2018, todos logaritmizados para facilitar a comparação entre os dados (BRASIL, 2019a; CEPEA, 2019; IMF 2019). Na representação, a variação das *proxies* caminha lado a lado com o valor FOB exportado, verificado na alta de 2006, na queda em 2007 e na retomada do crescimento até 2011, quando ocorre o ápice tanto do preço das commodities quanto do valor FOB exportado para o continente africano. O que não é corroborado, contudo, pela variação do quilograma líquido exportado, que de forma geral se eleva até atingir o seu ápice em 2017.

Desse modo, verifica-se uma provável correlação entre a média do preço de quatro das *proxies* - Milho, Açúcar Cristal, Açúcar Bruto e Minério de Ferro - e o valor total das exportações brasileiras para a África. Aqui é necessário recordar - como visto na Seção 4 - que as commodities modeladas por essas *proxies* - Milho em Grãos, Açúcar Refinado, Açúcar de Cana, em Bruto, e Minério de Ferro e Seus Concentrados - representam uma parte considerável do total das exportações do Brasil para a África. Assim, é razoável supor que a variação do preço dessas commodities explica, ao menos parcialmente, a variação no valor monetário das exportações brasileiras para o continente africano. É claro que não são apenas os preços das commodities que determinaram o valor monetário do comércio entre as partes analisadas, mas uma parte considerável dessa influência parece vir dessa variação.

6. Conclusão

A política externa brasileira para a África progrediu nos últimos 20 anos. Principalmente durante o governo Lula, práticas como a abertura de diversas embaixadas do Brasil no continente criaram conexões institucionais mais profundas entre os dois lados do Atlântico. Paralelamente, as relações econômico-comerciais do Brasil com os países africanos alcançaram novos patamares de complexidade. Iniciativas como o aumento da oferta de crédito do BNDES para o financiamento de

projetos brasileiros na região permitiram que grandes empresas brasileiras se internacionalizassem e expandissem seus investimentos no continente.

Esse fortalecimento das relações econômicas foi refletido no aumento das exportações brasileiras para a África. Desde 1999 até o seu ápice em 2011, as exportações do Brasil aumentaram seu valor em 917%, ainda que registrando queda considerável até 2015. Por sua vez, o volume (quilograma líquido) dessas exportações não teve uma redução equivalente, atingindo no seu pico de 2017 um crescimento de 418% em relação a 1997. Mesmo com esse considerável aumento, os produtos exportados continuaram a ser em sua maioria comprados por um grupo concentrado de países africanos.

Na maioria das *proxies* utilizadas para modelar o comportamento dessas commodities - Milho, Açúcar Cristal, Açúcar Bruto e Minério de Ferro - foi observado um aumento dos preços a partir de 2004, com pico em 2011. A posterior queda dos preços dessas *proxies*, observado em 2015, é compatível com o período do fim do boom das commodities entre 2012 e 2016. Como as commodities modeladas por essas quatro *proxies* - Milho em Grãos, Açúcar Refinado, Açúcar de Cana, em Bruto, e Minério de Ferro e Seus Concentrados - equivalem a uma porção substantiva das exportações brasileiras para a África, inferiu-se que as variações de preço dessas commodities tenham grande impacto no valor total das exportações para países africanos.

Dessa forma, ao se comparar os preços de quatro *proxies* - Milho, Açúcar Cristal, Açúcar Bruto e Minério de Ferro - com o valor e o volume total das exportações do Brasil para a África, percebe-se que há um comportamento similar entre a média das *proxies* e o valor das exportações ao longo do período observado. Por mais que não seja uma correlação exata, havendo alguns anos onde o comportamento das *proxies* é consideravelmente diferente do valor das exportações, as tendências ao médio prazo são similares. Como o volume (quilograma líquido) das exportações possui um comportamento substancialmente díspar do seu valor, não é possível atribuir a variação do valor exportado à variação do seu volume. Assim, argumenta-se que a variação nos preços das commodities é variável-chave para explicar a variação do valor das exportações brasileiras para a África e a diferença desta para a variação observada no volume exportado.

Dito isso, é importante estabelecer ressalvas sobre o resultado obtido. Como os dados sobre o volume (quilograma líquido) das commodities comercializadas com a África são de 2017 e 2018, não é possível determinar qual foi a variação percentual dessas commodities no volume total exportado ao longo da série histórica. Também não é possível determinar como o aumento do volume das commodities explica o aumento do volume total das exportações.

É possível, ainda, que outras variáveis que não foram controladas nesse artigo (como o valor do Dólar americano em relação ao Real, o preço agregado das commodities não consideradas e a variação do PIB dos países africanos) possam influenciar na variação do valor das exportações brasileiras para a África. Dessa forma, somente um estudo detalhado com utilização de instrumentos econométricos que considerasse diversos fatores seria possível construir resultados mais abrangentes para embasar essa análise.

Por fim, faltam artigos acadêmicos que analisam as relações comerciais entre Brasil e África, principalmente aqueles que consideram dados quantitativos em séries históricas e que definem causas para as variações observadas. Por isso, essa análise precisou ser baseada em grande parte em dados brutos obtidos de bases de dados. Mais produções acadêmicas nessa área são necessárias para entender com profundidade como se caracterizou e evoluiu o comércio Brasil-África.

Referências

- AFRICA is attracting even more interest from powers elsewhere - A sub-Saharan seduction.** *The Economist*, 2019. Disponível em: <<https://www.economist.com/briefing/2019/03/07/africa-is-attracting-ever-more-interest-from-powers-elsewhere>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação. **Informações a respeito da abertura de Embaixadas brasileiras na África - Pedido 092000008.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/display.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dabocee9cf8fe&ID=442762&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. Comex Stat. **Exportação e Importação Geral.** Brasília, 2019a. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República Democrática do Congo.** Brasília, 2019b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4956&Itemid=478&cod_pais=COD&tipo=ficha_pais>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Comex Vis: Continentes e Blocos.** Brasília, 2019c. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=africa>>. Acesso em: 03 ago. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova acordo que facilita investimentos entre Brasil e Malawi.** Senado Notícias. Brasília, 10 mai. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/10/senado-aprova-acordo-que-facilita-investimentos-entre-brasil-e-malawi>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Secretaria-executiva da Camex apresenta as entregas de 2018 relacionadas ao tema investimento.** Brasília, 21 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/component/content/article/61-noticias/3766-secretaria-executiva-da-camex-apresenta-as-entregas-de-2018-relacionadas-ao-tema-investimento>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- BNDES. *BNDES Exim.* 2019a. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/BNDES-Exim!/ut/p/z0/04_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfIjo8zivSx8nDosTQx83I2CzQwcAwINjT2CQoosQk31vbgUwIALTuhH4dcRAduBVO6n9CONinydfdfP1ow0SSzJoM_PS8vUjnPxcXIN1XSsyc_ULsqMiAf2-nXw!/>. Acesso em: 07 ago. 2019.

- BNDES. **BNDES Exim Automático.** 2019b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/exim-pos-emb-automatico>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- CAVALCANTI, G. **BNDES fecha três escritórios no exterior.** O Globo. Rio de Janeiro, 03 nov. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bndes-fecha-tres-escritorios-no-externo-20406903>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- CEPEA. **Preços agropecuários.** Consultas ao banco de dados do site. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/consultas-ao-banco-de-dados-do-site.aspx>>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- COSTA FILHO. **Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1995-2016): from realism to south-south solidarity, and back.** Caderno de Política Exterior, vol. 4, nº 7, 79-121. 2018.
- DIRETORIA. **Diretoria de Gestão da Apex-Brasil divulga balanço de 100 dias de governo.** AGROemDIA. Brasília, 17 abr. 2019. Disponível em: <<https://agroemdia.com.br/2019/04/17/diretoria-de-gestao-da-apex-brasil-divulga-balanco-de-100-dias-de-governo/>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- GOMES, Marcos Faria. **Formação de Preço de Commodities no Brasil.** EAESP-FGV (Escola de Administração e Economia de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas), São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1800/1200200458.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 ago. 2019
- INTERNATIONAL MONETARY FUND [IMF]. IMF Data. **Primary Commodity Price System.** Disponível em: <<https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9&sId=1390030341854>>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada.** Edição 27, Ano 3, 05/10/2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2115:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 04 ago. 2019.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento.** Brasília. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro_Ponte%20sobre%20o%20Atl%C3%A2ntico%20Brasil%20e%20%C3%81frica%20Subsaariana_a_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf>. Acesso em: 04 de ago. 2019.
- MELLO, F. F. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de África. **Abertura de Embaixadas Brasileiras na África** [consulta de dados]. Mensagem recebida por <guidebarros26@gmail.com> em 29 jun. 2019.
- OXFORD REFERENCE. **Overview. Proxy variable.** Disponível em: <<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100351624>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

- PINTO, P. C. A. **Brasil-África: relações privilegiadas.** Revista Brasileira de Comércio Exterior. Nº 116, 56-63. 2013.
- RUGITSKY, F. **The rise and fall of the Brazilian economy (2004-2015): the economic antimiracle.** Working Papers Series, nº 2017-29, 1-44. Universidade de São Paulo (FEA-USP). 2017. Disponível em: <http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/FernandoRugitsky_29WP.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- SEABRA, P. **A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 57, nº 1, 77-97. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400105>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **What does Brazil export to Egypt/Angola/Nigeria/South Africa?** (2017). Collective Learning, 2019. Disponível em: <https://oec.world/en/>. Acesso em: 19 ago. 2019.
- UNITED NATIONS. The United Nations and Decolonization. **List of Non-Self-Governing Territories**, 11 mar. 2019. 2019a. Disponível em: <<https://www.un.org/en/decolonization/nonselvgovterritories.shtml>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- UNITED NATIONS. Department of the General Assembly and Conference Management. **United Nations Regional Groups of Member States.** 2019b. Disponível em: <<https://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- VEIGA, P. M. **A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação.** Revista Brasileira de Comércio Exterior. Nº 116, 4-19. 2013.
- VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **As políticas brasileiras para a África na esfera econômica: principais características e percepções dos agentes públicos e privados.** Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. Textos CINDES 42, jul. 2015. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=7>. Acesso em: 02 ago. 2019.
- VIEITAS, D; ABOIM, I. **África: oportunidades para empresas brasileiras.** Revista Brasileira de Comércio Exterior. Nº 116, 20-33. 2013.
- VILELA, E.; NEIVA, P. **Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 54, nº 2, 70-96. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200004>>. Acesso em: 01 ago. 2019.



A Questão Armamentista no Brasil: uma análise econômica

The Guns Issue in Brazil: an economic analysis

Antonio Elias
Giovanna Sousa
Rebeca La-Rama

Resumo

Este artigo visa entender a questão armamentista no contexto brasileiro, abordando a estrutura legislativa do estatuto do desarmamento e do mercado brasileiro de armas. Além disso, serão abordados os sistemas de controle de armas dos outros países, as tendências mundiais e os verdadeiros interessados em uma potencial liberação de ambos os porte e posse de armas no Brasil.

Palavras-chave: Armamentismo; Brasil; Controle de armas.

Abstract

This article aims to understand the arms issue in the Brazilian context, approaching the structure of the disarmament statute and the Brazilian firearm market. Besides, here will be addressed the gun control system of other countries and the individuals that have the biggest interests on the gun liberation projects.

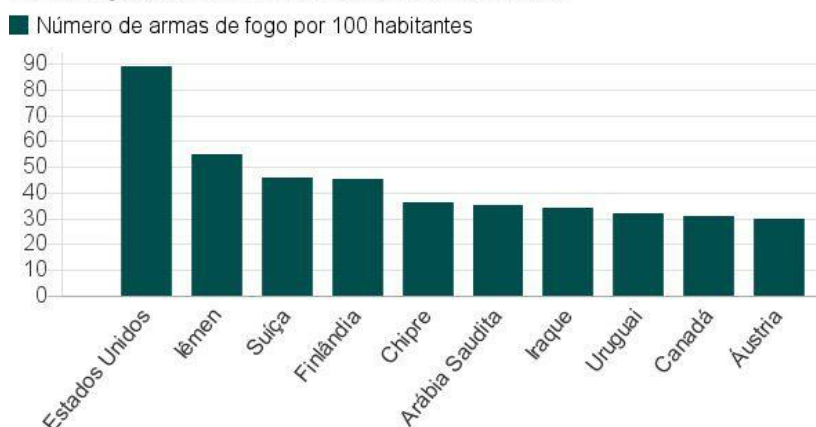
Keywords: Armamentism, Brazil; Gun control.

1. Introdução

Esse trabalho tem como referência e embasamento teórico: números e estudos sobre as políticas armamentistas no Brasil. Tais como o Atlas da Violência e a tese de doutorado de Daniel Cerqueira (2015), diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, acerca do impacto do estatuto do desarmamento na sociedade brasileira desde a sua vigência em 2003. Ademais, serão apresentadas as duas visões antagônicas sobre o mesmo tema - argumentos contra e pró-armamentos - que impactam tanto no âmbito “individual” (no caso da posse de armas, que consiste em mantê-la em sua residência) quanto no social (no caso do porte de armas, que permite ao cidadão portá-la em locais públicos). Dessa forma, convido os senhores(as) a uma leitura imparcial sem fins de beneficiar ou prejudicar qualquer esfera política. O trabalho objetiva fazer uma leitura clara sobre os estudos realizados, traduzindo-os às diferentes realidades de países com distintos históricos de violência e experiência na flexibilização de armas de fogo em território nacional. Logo, o intuito é demonstrar o impacto e as mudanças que o armamento traz na forma de organização e do pensamento do indivíduo no séc. XXI comparada com as demais dinâmicas globais.

É difícil não pensar na maior potência do mundo quando se fala em armamento, os EUA. De acordo com estudo feito em 2011 pela Small Arms Survey, o jornal da BBC comenta: “Mesmo que seja difícil saber exatamente quantas armas estão nas mãos de civis ao redor do mundo, seja qual for a estimativa, os Estados Unidos lideram de longe, com 270 milhões de unidades”

Os dez países com mais cidadãos armados



Fonte: Small Arms Survey (2011)

Os Estados Unidos, assim como a Suíça e a Áustria, fazem parte dos países cujas leis de armas são consideradas permissivas, onde as autoridades fornecem uma licença de arma de fogo para cidadãos comuns que atendem aos requisitos legais (podendo variar os requisitos de acordo com o local).

Outrossim, os EUA aparecem como um dos países com a cultura de posse de arma mais enraizada, o que se relaciona com seu processo de guerra civis e luta por direitos individuais. Nesse desenvolvimento global, há diferentes legislações, que podem ser inseridas em uma das três classificações entre os países e suas políticas sobre armas. Os países podem ser: permissivos, restritivos e emissários. As regras para posse e porte de armas variam ao redor do mundo em razão de aspectos culturais e da própria história de cada país, como as guerras. Sabe-se que repressão a milícias ou grupos paramilitares tendem a motivar mudanças nessas regras (O GLOBO, 2019).

Os países emissários, como Canadá e República Tcheca, apresentam uma série de restrições, como constam no Código Penal do Canadá as definições de arma restrita e de arma proibida e suas exceções. Há uma lista de armas de fogo restritas especificadas nos regulamentos do CP de 1º de dezembro de 1998 e esta inclui todas as armas de fogo que foram restringidas por uma antiga ordem no Conselho.

“As armas de fogo não restritas são rifles e espingardas que não são restritas nem proibidas. As armas longas mais comuns não são restritas, mas existem algumas exceções, conforme indicado nesta ficha técnica”. (RCMP - Royal Canadian Mounted Police)

Além disso, globalmente, as legislações nacionais na União Europeia e na Austrália são restritivas e também no Japão, que possui a política de desarmamento mais antiga do mundo: em 1558, durante o Xogunato Ashikaga, apenas os samurais podiam possuir espadas. Atualmente, a lei de armas do Japão começa afirmando que “ninguém deve possuir uma ou mais armas de fogo ou espada” e pouquíssimas exceções são permitidas. Os cidadãos são autorizados a possuir armas de fogo para caça e tiro esportivo, mas somente após um longo processo de licença. Diz Harry Low em sua reportagem na BBC:

“O Reino Unido, também um dos países mais restritivos do mundo, a polícia não carrega armas, com exceção da Irlanda do Norte. Os critérios para venda

de arma incluem análise de antecedentes criminais, entrevista domiciliar feita pela polícia, entrevista com conhecidos e verificação do local onde a arma será guardada”. (O GLOBO, 2019).

Logo, a fim de apresentar o processo de experiências políticas adotadas no país, este artigo será dividido em duas partes. Na primeira parte, será feita uma descrição histórica acerca das políticas de controle de armamentos e de desarmamento do Brasil de 1980 até hoje. Tratará-se do Estatuto do Desarmamento (2003) e seus efeitos e da CF/1988, Lei nº 292 (PL 1555/2003).

A segunda parte abordará: projetos de lei, os decretos D9.685, D9.785 e D9.797, o governo Bolsonaro, argumentos contra e pró-armamentistas, novos decretos D9.844, D9.845 e D9.846 e um novo projeto de lei.

2. As políticas de controle de armamentos até 2003

De 1980 até 2003, o Brasil era um país completamente permissivo diante do controle de armas. Qualquer pessoa com mais de 21 anos poderia comprá-las e portar consigo na rua, dentro do carro, bares, festas, parques e shopping centers.

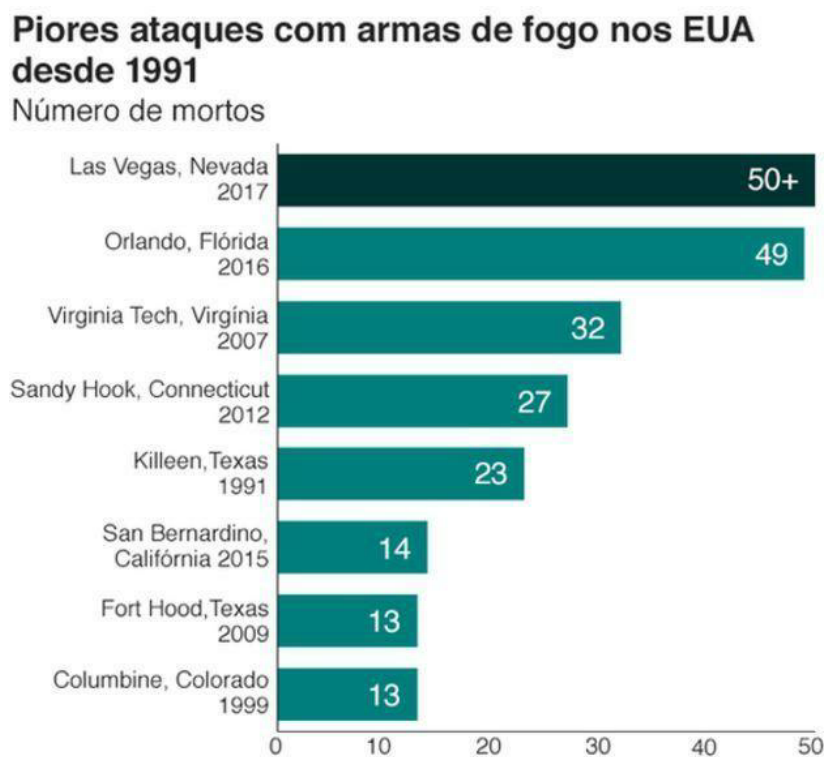
“Aqui era possível, sem muita burocracia, comprar uma pistola ou um revólver em lojas de artigos esportivos, onde as armas ficavam em prateleiras na seção de artigos de caça, ao lado de varas de pesca e anzóis” (Gil Alessi, El País)

As empresas fabricantes de armas e munições, assim como ocorre nos Estados Unidos, financiaram campanhas de políticos com doações milionárias. Em termos de *lobby*, a NRA gasta, oficialmente, cerca de US\$ 3 milhões (R\$ 9,4 milhões) por ano (Center for Responsive Politics, BBC). A prática não se perdeu, entretanto. A indústria de armas - incluindo a ANIAM, a CBC e as empresas Taurus - doou quase R\$ 2,5 milhões a campanhas de parlamentares em abril de 2011 (PÚBLICA, 2019).

Após o Estatuto do Desarmamento — uma lei federal, derivada do projeto de lei nº 292 (PL 1555/2003) — que proíbe o porte de armas por civis, com exceção para os casos onde haja necessidade comprovada. Nesses casos, haverá uma duração previamente determinada e o indivíduo está sujeito à demonstração de sua necessidade em portá-la, com efetuação de registro e porte junto à Polícia Federal (Sinarm), para armas de uso permitido, ou ao Comando do Exército (Sigma), para armas de uso

restrito. Um exemplo dessas situações são as pessoas que moram em locais isolados, que podem requerer autorização para porte de armas para se defenderem. O porte pode ser cassado a qualquer momento, principalmente, se o portador for abordado com sua arma em estado de embriaguez ou sob efeito de drogas e medicamentos que provoquem alteração do desempenho intelectual ou motor.

Gráficos de homicídios indicam as piores chacinas com armas de fogo que aconteceram em um país permissivo: os EUA. A imagem abaixo levanta números pertinentes, que devem ser analisados como instrumento de melhorias em políticas públicas.

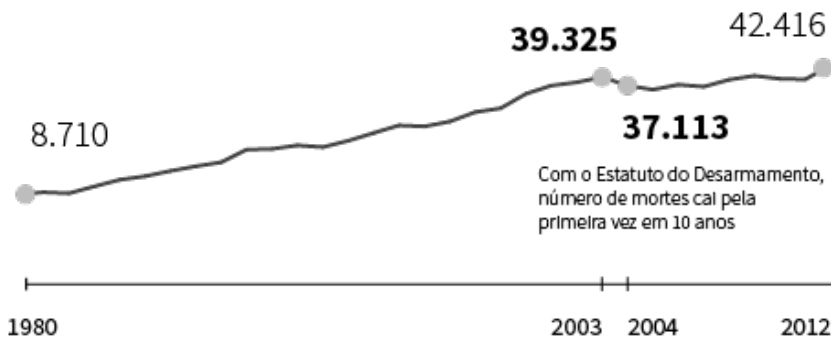


Fonte: FBI/Las Vegas Police

Segundo o Mapa da Violência (2015), mais de 880 mil pessoas morreram no Brasil vítimas de armas de fogo (homicídios, suicídios e acidentes) de 1980 a 2012. No último ano do levantamento, 42.416 pessoas morreram por disparos no país, o equivalente a 116 óbitos por dia. Como mostra o gráfico abaixo, no primeiro ano após a vigência do Estatuto do Desarmamento em 2004, houve uma redução de homicídios por armas de fogo, pela primeira vez depois de mais de uma década de crescimento -

passando de 39.325 mortes (2003) para 37.113 (2004).

Morte por Armas de Fogo de 1980 até 2012



Fonte: Mapa da Violência 2015.

Esse custo ainda é mais alto quando se percebe que o crescimento da violência atinge principalmente os jovens. Como observa Daniel Cerqueira, autor do presente estudo, se no período compreendido entre os anos de 1980 e 2012 a população teve um crescimento em torno de 61%, as mortes por arma de fogo cresceram 387%. Contudo, entre os jovens, esse percentual foi superior a 460%. Ou seja, mais jovens morrem por armas de fogo, apesar da redução inicial provocada pela aprovação do Estatuto do Desarmamento.

"Na última edição do Atlas, já havíamos apontado que esse estado apresentava a maior diferença na letalidade entre negros e não negros. Contudo, este fosso foi ampliado ainda mais em 2017, quando a taxa de homicídios de negros superou em 18,3 vezes a de não negros" (CERQUEIRA)

O técnico do Ipea, Daniel Cerqueira retrata, no Atlas da Violência (2019), um perfil das maiores vítimas e a gravidade se torna ainda maior quando se sabe que os alvos são, em sua maioria, jovens negros e pobres, vítimas do racismo estrutural e de políticas de segurança pública marcadas por operações policiais focadas na repressão e no enfrentamento, em oposição à preservação da vida.

Em regiões onde se adotou mais ênfase no controle de armas de fogo, conseguiu-se maior efetividade para a diminuição de homicídios. Sua tese de doutorado concluiu que 1% a mais de armas nas cidades faz com que a taxa de homicídios aumente em 2%.

Além disso, o resultado sugere que para cada 1% a mais de armas de fogo dentro das casas, os homicídios aumentam em 0,9%.

3. Atual governo

Em 2019, uma série de decretos foram publicados com o intuito de flexibilizar e aumentar a permissividade da política de controle de armas de fogo. A fim de embasar esses argumentos, algumas “falácias” pró-armamentos foram usadas: ferimento à liberdade de escolha, já que impede-se o cidadão comum de adquirir o objeto em questão; lei anti-democrática, tendo em vista que a população votou “não” no referendo de 2005 para acabar com a comercialização e produção de armas no Brasil; e, por fim, que a posse e o porte de armas dará ao cidadão o direito legal de se defender e, logo, haverá diminuição dos índices de violência em um cenário dominado pela ineficácia do Estado.

O Estatuto do Desarmamento não tenha opinião partidária, já que diversos integrantes dos altos cargos do governo contribuíram de diversas formas ao longo do tempo buscando sua validação. Além disso, deputados como Jean Wyllys (PSOL-RJ), o líder religioso pastor Silas Malafaia e o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso mantêm-se na mesma linha de pensamento: a favor do estatuto. Apesar disso, atualmente no Brasil, tem-se uma visão limitada de que somente pessoas inclinadas a políticas de esquerda querem manter a população desarmada. Já a política de direita - liderada por políticos como o Presidente Jair Bolsonaro (PSL) - visaria a questão econômica voltada para o livre comércio com os Estados Unidos, baseando-se no intercâmbio militar e na ampliação do mercado de armas de fogo.

“A questão da arma de fogo não é uma questão conservadora ou progressista. Inundar a sociedade com armas de fogo é algo que diz respeito à segurança. E a segurança não é nem de direita nem de esquerda, é uma questão que envolve a vida das pessoas, independentemente da sua orientação política”, avalia o diretor executivo do Instituto Sou da Paz, MARQUES, Ivan (2015, p. 3).

Todos os decretos feitos pelo governo do presidente Jair Bolsonaro (D9.685, D9.785, D9.797 e D9.844) foram revogados, exceto os D9.845 e D9.846. O objetivo aqui não é analisar o teor dos decretos, todavia, todos eles, em suma, procuraram

possibilitar as autorizações de posse e porte com maior flexibilidade, abrindo brechas na legislação, as quais foram prontamente contestadas judicialmente.

Em fevereiro de 2018, ocorreu a elaboração de um projeto de lei na Câmara e no Senado que propunha a revogação do Estatuto do Desarmamento, substituindo-o por outro: o Estatuto do Controle de Armas de Fogo, com restrições mais brandas. Algumas das principais alterações previstas eram:

- A licença para porte passaria a ser definitiva, e para qualquer cidadão com idade mínima de 21 anos (hoje essa idade é de 25 anos);
- Qualquer cidadão poderia ter legalmente uma arma, bastando atender a alguns requisitos básicos, como: ter emprego, possuir residência fixa e deter certificado de capacidade técnica. Armas estariam liberadas até para condenados na justiça por crimes, desde que o crime não seja doloso;
- A posse não ficaria mais restrita à residência ou ao ambiente de trabalho, mas se estenderia aos deslocamentos, inclusive em transporte público.

Por fim, o projeto acabou não sendo aprovado e implementado.

4. Taurus: monopólio, crise e disputa

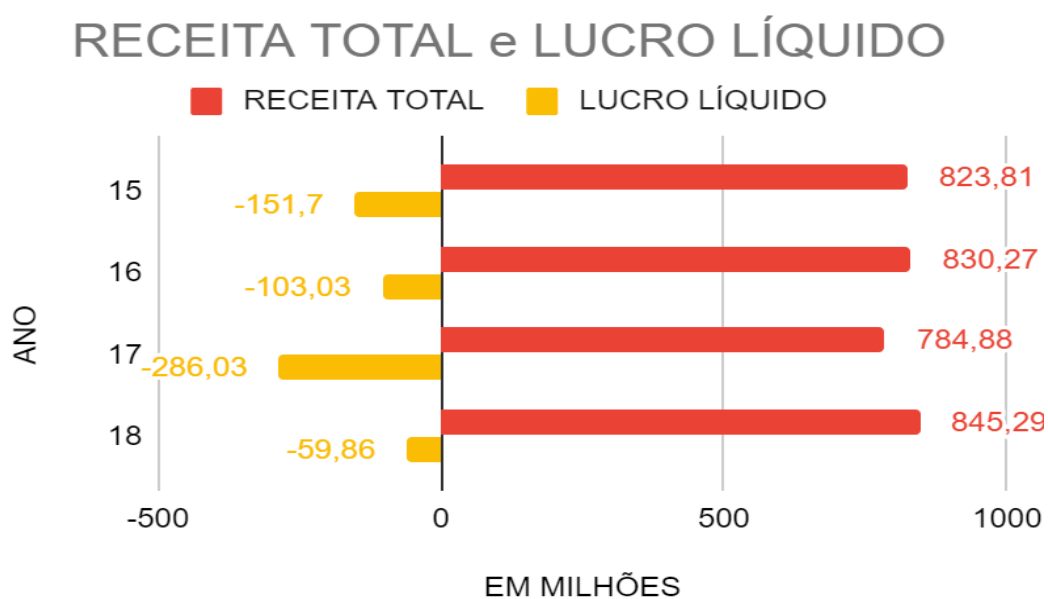
Pouco conhecida por grande parte da população, a *Taurus Armas* - apesar de ocupar local de destaque no mercado brasileiro e internacional de armamentos - frequentemente é ofuscada no debate acerca da questão armamentista no Brasil. É evidente, entretanto, que conhecer o mercado interno brasileiro é crucial para fazer previsões acerca do futuro do mercado armamentista no país. Portanto, um minucioso aprofundamento do histórico e da atual situação da empresa é fundamental para o entendimento do comércio de armas no país.

Conforme mostrado em seu próprio site, a Taurus foi fundada em 1939 no Rio Grande do Sul, em meio às políticas varguistas de incentivos à indústria nacional, e iniciou suas atividades com fabricação de máquinas visadas à confecção de armamentos. Entretanto, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a reabertura dos mercados brasileiros, a Taurus passou a fabricar revólveres e ferramentas manuais de modo a, em meados da década de 50, concluir o estabelecimento do seu parque

industrial. Após essa fase, a companhia iniciou, nas décadas de 1960 e 1970, um processo de exportações dos produtos para os Estados Unidos e de união à americana *Smith&Wesson*, cujos laços foram cortados em 1977. Desde então, a entidade tem tido relevância em ambos os países, sendo conhecida na América do Norte como o “Rei das Armas Baratas” e ocupando 90% do mercado brasileiro de acordo com o MPF-SE.

Apesar da relativa importância internacional, a Taurus se encontra em momentos de sérias dificuldades financeiras. A empresa apresenta patrimônio líquido negativo e uma geração de caixa 6,5 vezes menor do que o endividamento, de acordo com dados do Correio Brasiliense. Isso significa que a companhia é incapaz de quitar as próprias dívidas no curto prazo, ou seja, mesmo que todos os ativos fossem vendidos, o valor arrecadado ainda seria muito distante do valor déficit.

Além disso, conforme mostram materiais do site *Investing.com*, a companhia possui um Retorno sobre Investimento (ROI, indicador que calcula o quanto o investidor ganha a cada unidade monetária aplicada, por meio da razão da diferença entre o ganho obtido e o investimento pelo valor do investimento) de -54,99%, ou seja, a Taurus tem representado um prejuízo aos seus investidores. Assim, conforme mostra o gráfico abaixo, o lucro líquido da entidade tem se mostrado negativo nos últimos quatro anos, evidenciando a gravidade do quadro da mesma.

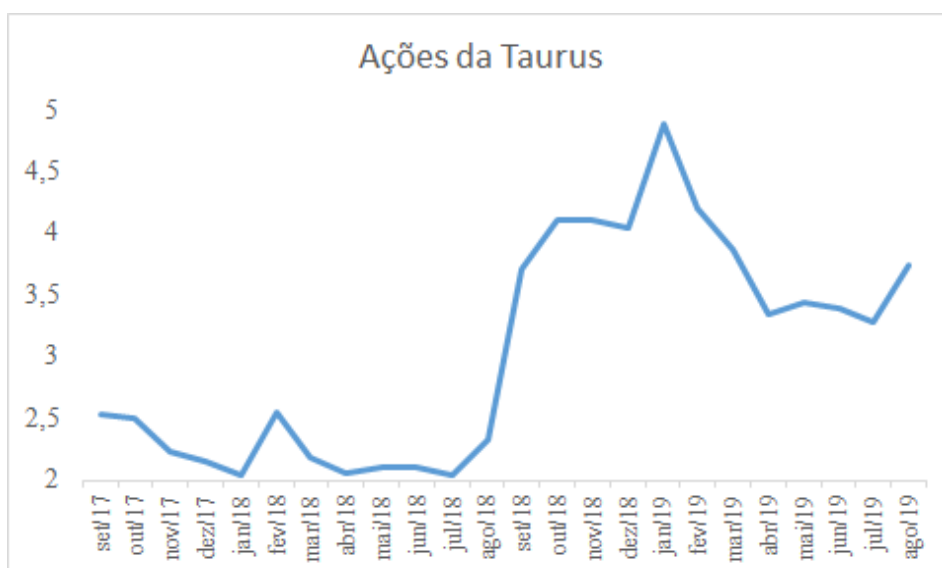


Fonte: Investing.com

Entretanto, a empresa passou por momentos de otimismo pontuais

recentemente. Conforme o gráfico abaixo, houve picos nos valores das ações da empresa no período das eleições presidenciais (por conta da vitória de Jair Bolsonaro, abertamente pró-armamentista) e no início de 2019, quando Bolsonaro assinou decreto que flexibiliza o processo de compra de armamentos, o qual será aprofundado posteriormente. Entretanto, tal ânimo se encerrou brevemente após declarações favoráveis à abertura do mercado por parte de membros do governo, entre eles o deputado federal (e filho do presidente) Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), que, em seu Twitter publicou um vídeo no qual declara considerar “burra” a reserva de mercado, o que ocasionou a desvalorização da empresa na Bolsa de Valores. Além disso, nos Estados Unidos, a situação também está desfavorável.

Ademais, de acordo com uma matéria da Exame, durante as eleições de Donald Trump (notoriamente pró-armamentista), a *National Rifle Association* (NRA) - organização que visa defender o direito de posse e porte de armas dos cidadãos estadunidenses - iniciou uma campanha publicitária para que as pessoas acreditassem em um suposto risco de proibição das vendas de armas nos EUA. Essa propaganda levou a uma corrida dos consumidores às lojas na época, e apesar de positivo no curto prazo para a Taurus, fez com que as vendas posteriores caíssem. Somado a esse fator, a política norte-americana do governo Trump visa o protecionismo das indústrias e empresas americanas, de modo a promover restrições aos produtos exportados, o que trouxe grandes dificuldades à Taurus. Portanto, nota-se que a empresa precisará de grandes esforços para sair da crise e se manter nos mercados brasileiro e estadunidense.



Fonte: Investing.com

Além das questões relacionadas às finanças da empresa, é notória a problemática referente ao monopólio de 90% do mercado cedido à Taurus Armas pelo exército brasileiro (MPF-SE). São inúmeros os casos de acidentes no Brasil e nos Estados Unidos, os quais incluem ocorrências de disparos repentinos que feriram policiais treinados, cidadãos que estavam sendo abordados pelas forças policiais e usuários civis. Um dos casos notórios é o de Ivanaldo Gomes Alves, reportado em artigo do El País (2019), cuja pistola disparou inesperadamente quando o usuário se abaixou para buscar um objeto no chão, levando-o à morte instantânea. Tal acontecimento levou a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro a solicitar um estudo para verificar a segurança da Taurus PT 840 P (a mesma utilizada por Alves), e o resultado foi estarrecedor: das 20 pistolas utilizadas na pesquisa, 16 apresentaram defeitos, os quais foram desde falhas de disparo e ejeção a problemas de alimentação. Vale ressaltar que a gravidade é tamanha ao ponto de existir uma associação denominada Vítimas da Taurus, a qual busca reunir pessoas que sofreram acidentes e fazer *lobby* para quebrar o monopólio.

Como resposta a esses acontecimentos, o Ministério Público Federal de Sergipe pediu o fim do monopólio no mercado das armas. No Inquérito Civil Público nº 1.35.000.001312/2016-35, a instituição apresentou casos de 17 unidades federativas que tiveram problemas referentes à segurança dos produtos da Taurus. Entre elas estava o Estado do Amapá, cuja Polícia Civil possui um arsenal 98% composto por armamentos da empresa (sendo os outros 2% das CBC e IMBEL) e apresenta um quadro de inúmeros acidentes ocorridos desde 2008. Segundo o MPF-SE, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios pediu uma indenização de \$11,6 milhões de reais à Taurus, sob a acusação de vender um lote de pistolas defeituosas à Polícia Civil do Distrito Federal em 2014 – sendo desse valor R\$ 10 milhões por dano moral coletivo e o restante por dano material ao poder público referente às pistolas compradas com defeito. Na perícia conduzida pelo Instituto de Criminalística da PCDF, as pistolas disparam sozinhas ao serem lançadas no chão, o que também ocorreu fora dos laboratórios, no cotidiano dos policiais, e acarretou em graves acidentes.

Somada à questão da periculosidade dos armamentos, os preços deles são notoriamente superiores aos da concorrência. No mesmo processo conduzido pelo MPF-SE, a entidade denuncia abusos nos valores, com o exemplo do modelo Taurus

Model 840.40 SW4, vendido nos Estados Unidos por cerca de U\$300, ou seja, cerca de R\$1200, mas fornecida aos órgãos brasileiros de segurança por R\$ 4.813,56, mesmo com isenção quase total de impostos e sem intermediação de lojistas. Assim, algumas entidades governamentais que compram passaram a buscar brechas na legislação para burlar o monopólio e adquirir armamentos importados mais baratos e de melhor qualidade. A exemplo disso tem-se a Polícia Militar de São Paulo, que conseguiu comprar em 2018 6.250 pistolas calibre .40 da Glock por US\$ 3,086 milhões (aproximadamente de R\$ 1.850 por unidade), o que só foi possível porque, devido ao mau funcionamento de 7 mil submetralhadoras adquiridas da Taurus em 2011 e nunca usadas, a Taurus ficou proibida de vender ao governo paulista por dois anos. Somado às questões de segurança, o tenente-coronel Marco Aurélio Valério, em entrevista à BBC News Brasil afirmou que a importação trouxe economia ao Estado. Isso fica evidente quando se analisa que o governo do Paraná comprou 2.800 pistolas calibre .40 da Taurus por R\$ 6,9 milhões (cerca de R\$ 2.500 por unidade), ou seja, o Estado sulista teve um gasto superior em 35% por unidade em relação ao desembolso do Estado paulista.

Esta situação caótica chegou nos meios políticos e, apesar dos anteriormente mencionados esforços de *lobby* da Taurus com vistas a impedir a retirada do monopólio, se tornou uma pauta destaque de diversos representantes, inclusive do próprio Presidente Jair Bolsonaro. O senador Major Olímpio (PSL-SP) criticou à BBC News Brasil o monopólio e afirmou a existência de influência da Taurus tanto no Legislativo e no Executivo quanto nas Forças Armadas, e explicitou a necessidade de possibilitar e incentivar a livre concorrência na cobertura das demandas públicas e privadas. Além do senador, em vídeo gravado em um encontro de policiais simpatizantes, o Presidente da República os aconselhou a não comprar armas até que fosse realizada a abertura do mercado, já que haveria a pretensão de publicar um decreto que anunciasse o fim do monopólio.

No outro lado do espectro, entretanto, o exército afirmou à BBC que a medida, além de gerar emprego e renda, visa fomentar a indústria nacional e desenvolver tecnologias e capacidades produtivas estratégicas. O órgão também ressaltou que possíveis mudanças desse tipo de políticas são responsabilidade dos poderes constitucionais.

5. Regulamentação: os diferentes tipos pelo mundo

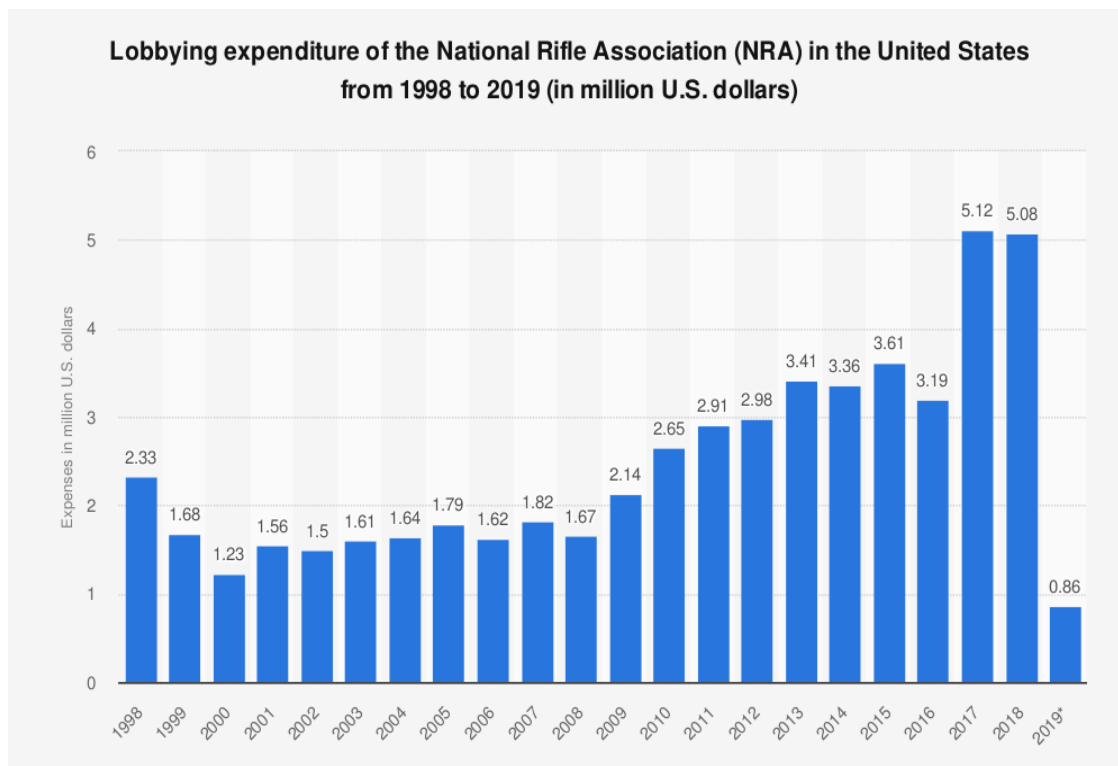
As classificações abordadas (permissivas, restritivas e emissárias) servem como parâmetro teórico para a análise das possíveis consequências da modificação de uma política mais restrita para uma mais liberal. A posse e o porte de armas de fogo irrestrito é um argumento predominantemente liberal, mas amplamente apoiado pelas bases conservadoras. Segundo eles, a portabilidade da arma de fogo pode ser mais eficaz em uma situação de autodefesa, em que, primordialmente, o indivíduo não teria como reagir. Os críticos citam diversos estudos para rebater essa hipótese e afirmam categoricamente que quanto mais armas nas mãos da população, maiores serão os índices de violência.

Este argumento contrário - o de que a armas geram mais violência na posse de civis - é usado como base para fundamentar as leis dos países que restringem o uso. Muitos desses países entendem que a melhor maneira de se diminuir a violência é reduzindo sistematicamente o quantitativo de armas em mãos da população. As medidas de controle são, geralmente, acompanhadas das chamadas PPE (Políticas Públicas para Educação). As políticas visam aumentar o grau de instrução escolar da população, possibilitando um maior leque de oportunidades empregatícias, além de investir na formação de cidadãos civis conscientes de seu papel como membros de suas respectivas comunidades. Um exemplo contundente é o caso da Nova Zelândia: os investimentos em educação são historicamente significativos, todavia, nos últimos anos, a atenção que o país vem dando para os recém ingressos na vida adulta e conseqüentemente no mercado de trabalho é maior comparativamente com os valores passados. Atreladas a isso, estão as medidas que, dados os acontecimentos recentes de massacres extremistas no país - 49 foram mortos no começo de 2019 em uma mesquita - limitam o acesso às armas de fogo.

A última classificação, e talvez a menos aparente nos debates, é a de países emissários responsáveis por emitir e dar acesso irrestrito a casos muito específicos e pouco corriqueiros no cotidiano de uma sociedade altamente globalizada. É o caso do Canadá, país responsável por fabricar e distribuir um dos maiores volumes da indústria armamentista com um fim: a caça, controle e autopreservação de animais selvagens. O país permite que você tenha acesso a uma gama gigantesca de armas desde que, observadas as devidas pertinências, você as utilize para, entre outros casos, proteger-se de animais selvagens que habitam o território. (MARGOLIS, 1992)

6. Os interessados e as tentativas de mudança

Como observado pelos pontos já percorridos, é possível reparar que existem muitos interesses comerciais tanto no que tange aos clamores de mudança de regime quanto no concernente àqueles que pedem a manutenção dos regimes atuais. Grandes empresas e associações têm interesses bilionários na manutenção da política americana, como a *National Rifle Association* e as fabricantes. (MAUSER, 1992)



Fonte: US Senate

Por outro lado, ONGs e institutos têm feito forte pressões para que as políticas restritivas, assim como no Brasil, não percam a validade. O termo *gun control* tem saído corriqueiramente na mídia e demonstra uma força do setor que tem investido pesado em ações de *marketing* para influenciar a opinião pública atreladas a ações de outros influenciadores, como músicos e atores de projeção global. Muitos países tradicionalmente armamentistas tem tomado posições mais duras com relação à regulação, como é o caso da Nova Zelândia, que em 2019 tomou medidas para restringir o acesso da população ao uso de armas de fogo.

No Brasil, é possível notar que a lei vigente que trata sobre o assunto, o Estatuto do Desarmamento, vem perdendo força e agentes políticos contrários - em sua maioria membros da "bancada da bala" - vêm atuando com intuito de derrubá-lo em busca de

constituir uma nova lei que seja mais flexível. Fica claro a partir desse texto que o Brasil tem uma lei rígida, mas não torna impossível a obtenção de uma arma. No país, uma série de decretos foram instituídos no ano de 2019 com intuito de modificar os regulamentos da posse e do porte, sendo eles: D9.685, D9.785, D9.797, D9.844, D9.846 e D9.845. Esses decretos têm sido acompanhados de projetos de lei *sub judice* que estão em trâmite.

A CF/1988 não trata diretamente sobre o tema e talvez esse seja o ponto chave da questão pois, ao não necessitar de uma emenda à constituição, o governo tem muito mais facilidade, além de uma chance de aprovação muito maior. As justificativas para essas tentativas de alteração têm variado entre os defensores: alguns defendem o direito à posse e ao porte, graças aos ideais liberais que definem a liberdade individual, enquanto outros acreditam que essa atitude possibilitará ao chamado “cidadão de bem” a capacidade de se defender de eventuais ocorrências e assim manter a sua integridade, da sua família e da sua propriedade.

Como visto, esses últimos argumentos são facilmente contestados por uma série de estudos realizados por instituições e universidades renomadas que atestam que a chance de o civil conseguir se defender de uma situação de enalço, mantendo sua integridade física é muito baixa. Esses cidadãos não recebem treinamento como agentes policiais e não são capazes de reagir seguramente aos diversos tipos de eventos criminosos que podem incidir sobre seu escopo social. Pelo contrário, em uma reação mal programada, as chances de óbito da vítima aumentam, de maneira que os índices de violência tendem a subir. (STROEBE, 2015)

Segundo Wolfgang Stroebe, da Utrecht University, a faceta de conseguir se defender de um assalto pelo simples fato de estar portando uma arma é, no mínimo, ilusória, dado que a outra parte provavelmente estará armada também. Um outro ponto muito polêmico é a questão regulatória, uma permissão sem regulação eficiente, quase uma distribuição, pode ocasionar mais frequentemente eventos como os que acontecem em países permissivos como os Estados Unidos, onde chacinas em escolas, igrejas, comércios e afins, por armas registradas são comuns nos noticiários. Paradoxalmente à realidade desses lugares, surgem e se fortalecem por todo mundo movimentos contra as políticas armamentistas.

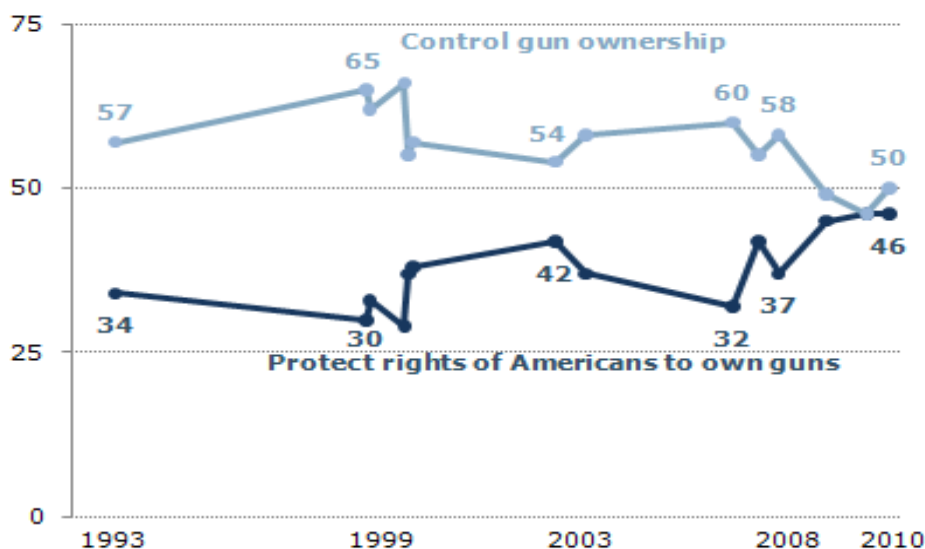
7. A nova tendência mundial

O desarmamento da população civil parece ser a nova tendência mundial. Muitos países, como a Nova Zelândia, têm procurado aprovar, com amplo apoio da população, políticas para restringir o acesso da mesma a munição e dispositivos letais. Nesses locais, onde a diversidade e as diferenças parecem ser mais bem aceitas, são considerados um afronte à sua cultura as chacinas que ocorrem por motivações de xenofobia, intolerância religiosa ou preconceito.

Existe uma cultura vigente de que o poderio letal deve estar sob o poder do Estado, o que suscita outro ponto: a monopolização do poder. Muitos dos estados-nação que têm promovido o desarmamento não o têm feito motivados por pressão popular ou por preocupação com o bem-estar individual e coletivo. O verdadeiro motivo está nas possíveis consequências futuras que uma população armada e organizada pode trazer. Uma revolução, por exemplo, é muito mais penosa quando não se possui qualquer poderio bélico do que quando é possível armar-se enquanto grupo. Esse fator oferece muito mais medo e apresenta uma resistência muito maior ao governo em questão.

Nos EUA, um dos maiores exemplos da atualidade, existe uma grande polarização entre os que defendem que o direito garantido pela constituição vigente seja mantido e aqueles que acreditam que os últimos acontecimentos das três décadas passadas já são o suficiente para que se tome partido e realizem uma mudança. Pela primeira vez em muito tempo, a parcela da população favorável ao chamado *gun control* é, por contraste, ligeiramente mais ativa do que a fatia que se diz contra. Esse movimento, no Brasil, vem acontecendo no sentido contrário, indo contramão do mundo. Nos últimos dois anos, a parcela da população favorável a políticas armamentistas cresceu, mas - em mesma proporção - cresceu o número de pessoas que se posiciona totalmente contra, encabeçados por instituições, como o Instituto Sou da Paz.

Public Divided About Gun Control



Fonte: Pew Research Center

Os posicionamentos, em posição de choque, demonstram países divididos. Até mesmo entre acadêmicos, o assunto é altamente polêmico - para Erik Hieda (2014), da Universidade de São Paulo: o papel do Estatuto do Desarmamento é vertente e a descontinuação implicaria numa perda irreparável para os índices de violência. Enquanto existem aqueles que defendem assiduamente as propostas do novo governo, a proposta é criticada pelo próprio grupo de liberais por usar o argumento de que as armas de fogo não podem ser vetadas porque isso fere a liberdade individual.

A questão econômica também pesa, como já tratado na decisão de abrir ou não o mercado e torná-la mais factível, já que, como apontado, existe um monopólio na produção de armas por parte da Taurus. O que se conclui aqui é que muitas variáveis têm atuado nesse campo e todas elas têm pesos muito distintos. Sendo assim, é improvável que haja uma decisão certa que gratifica a maior parte da população e seja longínqua.

8. A discussão final: quem são os beneficiados?

Não obstante, é valoroso observar quem é ou não beneficiado com esse novo movimento e se as pessoas que o apoiam o fazem por convicção ou porque foram conduzidas a isso. É importante frisar que esse debate vai muito além das questões ideológicas e dos espectros políticos. A própria bancada da bala, responsável pela

frente de batalha com relação a esses projetos, é bastante heterogênea possuindo deputados e senadores da esquerda e da direita.

O tema é altamente polêmico e ponto de origem para uma série de debates que serão, em grande parte, contaminados pela parcialidade inerente a qualquer ser humano. Contudo, o mais importante aqui é notar que muitas das experiências que o Brasil tem experimentado já foram realizadas em outros locais de maneira idêntica e verossímil. Os resultados dessas experiências podem e devem servir para guiar as discussões sobre a política armamentista no país e seus efeitos no curto, médio e longo prazo.

Por fim, não somente os fatores sociais devem ser observados. É de suma importância que os impactos econômicos sejam levados em consideração. O brasileiro com uma cesta típica terá a capacidade financeira de adquirir e manter uma arma em casa ou ademais, portá-la na rua? O Estado terá capacidade de avaliar psicologicamente todos os candidatos, de realizar todos os processos cabíveis e de fiscalizar de maneira responsável os detentores dessas autorizações a fim de que um “homem de bem” não mate outro “homem de bem”? Essas questões são muito pertinentes e passíveis de discussão, assim como todas as medidas já tomadas e as que ainda serão.

9. Conclusão

Esse artigo procurou evidenciar a dinâmica das políticas armamentistas global e brasileira nos últimos tempos. Nota-se que o debate em torno do assunto vem tomando novas proporções dados os incidentes que vêm ocorrendo com certa frequência em diversos locais do mundo. Um dos mais gritantes é o caso dos Estados Unidos, onde a política permissiva faz com que a maior parte da população tenha acesso quase irrestrito à posse e ao porte de armas.

Essa dinâmica vem tomando novas formas pelo mundo, com mudanças de projetos políticos no poder. No Brasil, existe atualmente toda uma comoção em torno do assunto, graças ao governo Bolsonaro e um certo êxtase em imaginar como pode ser um futuro com acesso mais frouxo a armas, em um mercado onde a Taurus não detenha o monopólio. Esse cenário promete sofrer muitas alterações até o final do mandato 2019-2022 e tornar a política armamentista brasileira um caso à parte.

Referências

- KILLICOAT, Phillip. *Weaponomics: The Economics of Small Arms*. CSAE WPS/2006-13, United Kingdom, v. 1, n. 7, p. 2-27, set./2006.
- MAUSER, GARY & MARGOLIS, M. (1992). *The Politics of Gun Control: Comparing Canadian and American Patterns*. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 10. 189-209. 10.1068/c100189.
- STROEBE, Wolfgang. (2015). *Firearm Availability and Violent Death: The Need for a Culture Change in Attitudes toward Guns*. *Analyses of Social Issues and Public Policy*. n/a-n/a. 10.1111/asap.12100.
- CERQUEIRA, Daniel. *Armas de Fogo, Crimes e o Impacto do Estatuto do Desarmamento*. IPEA, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-14, ago./2015.
- O GLOBO. *Nova Zelândia vai restringir acesso a armas de fogo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/nova-zelandia-vai-restringir-acesso-armas-de-fogo-23531234>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- G1 NOTÍCIAS. *Ataques a mesquitas na Nova Zelândia: como são as leis de posse de armas no país*. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/03/15/ataques-a-mesquitas-na-nova-zelandia-como-sao-as-leis-de-posse-de-armas-no-pais.ghtml>. Acesso em: 23 ago. 2019.
- LSE US CENTRE. *Opinião pública americana sobre o controle de armas permaneceu polarizada e politizada após o massacre de Sandy Hook*. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2015/05/28/american-public-opinion-about-gun-control-remained-polarized-and-politicized-in-the-wake-of-the-sandy-hook-mass-shooting/>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- HIEDA, Erik Keiti. *Impacto do Estatuto do Desarmamento em saúde pública: Uma análise de indicadores de mortalidade e morbidade por causas externas no estado de São Paulo*. EACH: ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-43, jul./2014.
- @BOLSONAROSP. *Armas taurus defeituosas tem matado policiais e cidadãos. Apoiar o monopólio da taurus é manter o atraso do Brasil #fimdomonopóliotaurus*. Disponível em: <https://twitter.com/bolsonarosp/status/822963654811234306?lang=bg>. Acesso em: 29 set. 2019.
- ALESSI, Gil. *“A Ameaça Fatal Das Armas Que Disparam Sozinhas No Brasil e Nos EUA.”* EL PAÍS, 23 July 2019, brasil.elpais.com/brasil/2018/04/23/politica/1524496451_378897.html.
- BBC BRASIL. *'Monopólio da Taurus': policiais e grupos pró-armas querem que Bolsonaro abra mercado*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46940917>. Acesso em: 8 ago. 2019.
- CORREIO BRAZILIENSE. *Endividada, Taurus Armas busca no exterior solução para crise*. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/01/17/internas_economia,731304/endividada-taurus-armas-busca-no-exterior-solucao-para-crise.shtml. Acesso em: 15 ago. 2019.

INVESTING.COM. **Forja Taurus PN.** Disponível em: <https://br.investing.com/equities/forja-taurus-pn-n2-financial-summary>. Acesso em: 31 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE. **Inquérito Civil Público nº 1.35.000.001312/2016-35 ACP nº 04/2017-MPF/PRSE/LNT.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/docs/acp-taurus>. Acesso em: 14 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **MPDFT pede indenização de 11,6 milhões à empresa Taurus.** Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2019/10866-mpdft-pede-indenizacao-de-r-11-6-milhoes-a-empresa-taurus>. Acesso em: 6 ago. 2019.

A PÚBLICA. **A bancada da bala.** Disponível em: <https://apublica.org/2012/01/bancada-da-bala/>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BBC BRASIL. **'Monopólio da Taurus': policiais e grupos pró-armas querem que Bolsonaro abra mercado.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46940917>. Acesso em: 8 ago. 2019.

BBC BRASIL. **Livre comércio com os EUA? Por que um acordo Bolsonaro-Trump é mais complicado do que parece.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49213612>. Acesso em: 14 ago. 2019.

CONSTITUTION.ORG. **Japanese Gun Control.** Disponível em: <https://www.constitution.org/2ll/2ndschol/64kjgc.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

CORREIO BRAZILIENSE. **Endividada, Taurus Armas busca no exterior solução para crise.** Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/01/17/internas_economia,731304/endividada-taurus-armas-busca-no-exterior-solucao-para-crise.shtml. Acesso em: 15 ago. 2019.

CORREIO BRAZILIENSE. **Endividada, Taurus Armas busca no exterior solução para crise.** Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/01/17/internas_economia,731304/endividada-taurus-armas-busca-no-exterior-solucao-para-crise.shtml. Acesso em: 28 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto de controle de armas de fogo.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos/html5/estatuto-de-controle-de-armas-de-fogo/index.html>. Acesso em: 13 ago. 2019.

EBC. **Estatuto do Desarmamento.** Disponível em: <http://www.ebc.com.br/estatutododesarmamento>. Acesso em: 19 ago. 2019.

- EL PAÍS. **Como era o Brasil quando as armas eram vendidas em shoppings e munição nas lojas de ferragem.** Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/25/politica/1508939191_181548.html. Acesso em: 28 jul. 2019.
- MAPA DA VIOLÊNCIA. **Mapa da violência 2015.** Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE. **Inquérito Civil Público nº 1.35.000.001312/2016-35 ACP nº 04/2017-MPF/PRSE/LNT.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/docs/acptaurus>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- O GLOBO. **Regras para posse de armas variam ao redor do mundo: EUA e Inglaterra são opostos.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/regras-para-posse-porte-de-armas-variavam-ao-redor-do-mundo-eua-inglaterra-sao-opostos-23381451>. Acesso em: 30 jul. 2019.
- DESTAK JORNAL. **Dois lados apontam falhas na política armamentista.** Disponível em: <https://www.destakjornal.com.br/brasil/pelo-pais/amp/dois-lados-apontam-falhas-na-politica-armamentista>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- R7. **Nos EUA, indústria armamentista tem política como refém.** Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/nos-eua-industria-armamentista-tem-politica-como-refem-30032019?amp>. Acesso em: 21 jul. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto Controle de Armas de Fogo.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estatuto-de-controle-de-armas-de-fogo/index.html>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Estatuto.** Disponível em: <http://www.seguranca.gov.br/controle-de-armas/estatuto>. Acesso em: 05 jul. 2019.
- JUSBRASIL. **Estatuto do controle de armas de fogo: solução ou ilusão?** Disponível em: <https://robsonsouto39.jusbrasil.com.br/artigos/266994387/estatuto-do-controle-de-armas-de-fogo-solucao-ou-ilusao/amp>. Acesso em: 27 jul. 2019.
- INSTITUTO SOU DA PAZ. **Controle de armas.** Disponível em: <http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/controle-de-armas-1>. Acesso em: 30 mai. 2019.
- MONEY TIMES. **Armas: Parecer flexibiliza porte e aumenta penas do Estatuto do Desarmamento.** Disponível em: <https://moneytimes.com.br/armas-parecer-flexibiliza-porte-e-aumenta-penas-do-estatuto-do-desarmamento/amp/>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- EL PAÍS. **Bolsonaro dá o primeiro passo para facilitar posse de arma.** Disponível em:

https://brasil.elpais.com/tag/estatuto_desarmamento_brasil. Acesso em: 17 jun. 2019.

GUN CONTROL. **Gun Control – Pros & Cons**. Disponível em: <https://gun-control.procon.org/>. Acesso em: 01 ago. 2019.

BBC NEWS. **US gun laws: Why it won't follow New Zealand's lead**. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/amp/world-us-canada-41489552>. Acesso em: 23 jul. 2019.

OPEN SECRETS. **Gun Rights vs Gun Control**. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/news/issues/guns>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BBC NEWS. **EUA se dividem entre restringir venda de armas ou armar ainda mais a população em resposta a ataques**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43071854>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BBC NEWS. **Como o Japão praticamente extinguiu as mortes por arma de fogo**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38530919>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BBC NEWS. **Cultura das armas nos EUA: oito gráficos que explicam o fenômeno**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41501743>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CERQUEIRA, Daniel; MANOEL, João. **Menos Armas, Menos Crimes**. IPEA, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-52, out./2019.

GUIA DO ESTUDANTE. **O Controle e Posse de Armas de Fogo no Brasil**. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/o-controle-de-armas-de-fogo-no-brasil/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

O GLOBO. **Regras para posse e porte de armas variam ao redor do mundo**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/regras-para-posse-porte-de-armas-variavam-ao-redor-do-mundo-eua-inglaterra-sao-opostos-23381451>. Acesso em: 20 ago. 2019.